

**Rapport du Comité
consultatif externe
relativement
à l'encadrement
des consultants
en immigration**

**Présenté à la ministre
de l'Immigration et des
Communautés culturelles**

Avril 2005

REMARQUE LIMINAIRE

Le lecteur doit prendre note que le Comité a choisi de réserver l'expression « consultants en immigration » pour désigner, comme le fait le gouvernement fédéral, les personnes qui exercent une activité de consultation dans le domaine de l'immigration, mais sans être membres d'un ordre professionnel. Ainsi que cela est défini, les professionnels tels les avocats qui exercent aussi une activité dans ce domaine, mais qui sont déjà encadrés par un ordre professionnel, ne sont pas couverts par cette appellation. Le Comité a choisi par ailleurs, pour désigner toutes les personnes exerçant, contre rémunération, un rôle de représentation des candidats auprès du gouvernement du Québec, d'utiliser les termes « intermédiaire en immigration ». Les motifs de ces distinctions sont exposés au long de ce rapport.

Ce document a été réalisé par le Comité consultatif externe relativement à l'encadrement des consultants en immigration.

Note : Afin d'alléger le texte, tous les termes qui renvoient à des personnes sont pris au sens générique. Ils ont à la fois la valeur d'un masculin et d'un féminin.

TABLE DES MATIÈRES

REMARQUE LIMINAIRE	2
1. INTRODUCTION.....	5
1.1 Remerciements.....	5
1.2 Rappel du contexte.....	5
1.3 Mandat du Comité	6
1.4 Composition du Comité	7
1.5 Déroulement des travaux.....	7
2. L'ÉTAT DE LA QUESTION.....	10
2.1 Les personnes en présence	10
2.2 Les consultants en immigration un rôle utile, un encadrement nécessaire.....	10
2.3 La capacité constitutionnelle du Québec de réglementer le secteur	11
2.4 La nécessité d'une réglementation	12
2.5 L'approche de régulation choisie par le gouvernement fédéral.....	12
2.6 L'approche réglementaire choisie par le Québec	13
2.7 Les principaux constats tirés des auditions	13
3. L'APPROCHE RÉGLEMENTAIRE PROPOSÉE.....	15
3.1 La philosophie de l'approche proposée.....	15
3.1.1 Réglementer l'activité afin de protéger le public.....	15
3.1.2 Responsabilité/imputabilité de l'intermédiaire (individuelle et collective).....	15
3.1.3 Le respect des processus professionnels existants.....	16
3.1.4 Une coordination avec le système fédéral de réglementation	16
3.1.5 Proposer une solution réaliste à tous les plans.....	16
3.1.6 L'approche valorisée par le Comité	16
3.2 Les solutions envisageables.....	17
3.2.1 Solutions à écarter	17
3.2.2 Solutions envisageables, mais qui comportent des difficultés réelles	19
3.2.3 Solutions envisageables où les avantages l'emportent sur les inconvénients	20
3.3 La solution retenue	22
3.3.1 La réglementation gouvernementale.....	23
3.3.2 L'entente.....	23
3.3.3 Réglementer les différents titres en usage.....	24
3.3.4 L'appartenance multiple.....	24
3.3.5 Les actes réservés aux membres des ordres professionnels	25
3.3.6 La dimension extraterritoriale.....	25
3.3.7 Dispense pour les ONG et leurs représentants	25
3.3.8 Table de concertation.....	25
3.3.9 Les « orphelins »	26
3.4 Le rôle du MICC.....	26

4.	LA DÉFINITION D'« INTERMÉDIAIRE EN IMMIGRATION »	29
5.	LE CONTENU DE LA RÉGLEMENTATION	31
5.1	Qualifications à l'entrée	31
5.1.1	Résidence permanente et véritable place d'affaires	32
5.1.2	Compétences linguistiques	32
5.1.3	Formation de base et formation spécialisée	32
5.1.4	Bonnes mœurs et certificat de conformité	34
5.1.5	Normes de qualification à l'entrée	35
5.2	Assurance responsabilité professionnelle	35
5.3	Fonds d'indemnisation	36
5.4	Certification des intermédiaires	36
5.5	Registre des intermédiaires en immigration	36
5.6	Publicité des activités	37
5.7	Mandat et mentions obligatoires	37
5.8	Déontologie et qualité des services	37
5.8.1	Standards relatifs à la qualité des services rendus	38
5.8.2	Comptes en fidéicommis	38
5.8.3	Code de déontologie	38
5.9	Formation continue	39
5.10	Vigie : plaintes et inspection professionnelle	39
5.11	Sanctions disciplinaires et sanctions pénales	40
5.12	Réglementation relative aux ONG et à leurs représentants	41
6.	MESURES TRANSITOIRES	43
6.1	Date butoir et entrée en vigueur des ententes	43
6.2	Mesures transitoires à caractère immédiat	43
	CONCLUSION	45
	ANNEXES	47
	LISTE DES RECOMMANDATIONS	61
	RAPPORT DISSIDENT	67

1. INTRODUCTION

1.1 Remerciements

D'entrée de jeu, le Comité tient à remercier un certain nombre de personnes dont l'apport à ses travaux a été inestimable.

La ministre ayant mandaté le Comité, M^{me} Michèle Courchesne, et la sous-ministre en titre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, M^{me} Raymonde St-Germain, ont quitté leurs fonctions durant l'exécution de son mandat par le Comité. Par ailleurs, la nouvelle sous-ministre en titre du de l'Immigration et des Communautés culturelles, M^e Maryse Alcindor, a suivi le dossier du Comité dès sa mise sur pied, à titre de sous-ministre adjointe, puis de sous-ministre en titre. Toutes trois ont assuré le soutien efficace de leur ministère dès le début et pendant toute la durée des travaux du Comité. Nous leur en sommes gré.

Il convient ensuite de remercier les organisations et les personnes qui ont accepté de partager leurs réflexions avec le Comité, le soutenant ainsi dans son cheminement intellectuel.

Le Comité remercie aussi M^e Claude Barsalou, premier vice-président et secrétaire de l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec (ACAIQ) ainsi que M^e Anne-Marie Beaudoin, directrice du Secrétariat de l'Autorité des marchés financiers, qui ont généreusement accepté de partager avec le Comité leur expérience en matière de réglementation dans des domaines autres que l'immigration. Il en va de même pour le sergent Jacques Morin et le caporal Santa de la Rosa de la Gendarmerie royale du Canada qui ont fait part au comité de leur perception de la problématique des consultants en immigration à la lumière de leurs nombreuses enquêtes en matière d'immigration et de passeports. Leur aide a permis aux membres du Comité de bien saisir l'ampleur et les ramifications du phénomène.

Les membres du Comité tiennent enfin à remercier les membres du personnel du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) qui, à tous les stades de son travail, l'ont soutenu. À l'étape du breffage du Comité, l'apport de M. Younes Mihoubi et de M^{me} Johanne Dumont ont été particulièrement apprécié. M^{me} Louise Turpin a apporté au Comité un soutien technique appréciable. Le Comité souligne par ailleurs le travail efficace et compétent de M^{me} Odette Guertin et de M^e Gaétan Côté qui ont participé à ses travaux et ont enrichi ses réflexions. Enfin, un merci tout spécial va au secrétaire du Comité, M. Francois Plourde qui a coordonné ses travaux avec compétence, diligence et enthousiasme; son apport, marqué par l'intelligence et la finesse, a été considérable et nous tenions à le souligner tout particulièrement.

1.2 Rappel du contexte

De nombreux candidats à l'immigration utilisent les services de consultants pour les appuyer dans la préparation et la réalisation de leurs démarches d'immigration.

Depuis des années, certaines pratiques douteuses de consultants en immigration ont été régulièrement portées à l'attention du MICC ou du public, soit directement par des candidats à l'immigration, soit par des organismes qui leur viennent en aide, ou encore, par les médias.

Au Québec, contrairement aux membres des ordres professionnels, les consultants en immigration ne sont soumis à aucun critère de compétence pour exercer leur métier, n'ont aucun code d'éthique ou de déontologie, aucune assurance dans les cas de négligence, aucun fonds d'indemnisation pour les victimes de fraude, aucun mécanisme officiel de plaintes et aucune procédure disciplinaire en cas de manquement à l'éthique ou d'incompétence. Aucun mécanisme n'est donc disponible pour la réalisation d'enquêtes et, au besoin, la sanction des comportements inadéquats. Même dans le cas de professionnels soumis à l'encadrement de leurs ordres, certaines pratiques ont parfois aussi été dénoncées; dans ces cas, on fait état de la lenteur avec laquelle leur ordre a réagi, voire, de l'absence de réaction.

Il convient ici d'effectuer une distinction entre ces deux types d'intermédiaires, qui offrent leurs services d'aide et de soutien contre rémunération aux candidats à l'immigration, et les autres sources d'aide auxquelles ces candidats peuvent aussi avoir recours gratuitement, comme les organismes non gouvernementaux (ONG) sans but lucratif, les parents ou les amis.

Devant la nécessité de mieux protéger les immigrants qui font appel aux services rétribués d'un intermédiaire dans leurs démarches d'immigration, le gouvernement a choisi d'encadrer les activités de ces intervenants. Au printemps 2004, des changements à la Loi sur l'immigration au Québec ont été apportés qui confèrent désormais au gouvernement le pouvoir de réglementer les activités des consultants en immigration, afin de protéger les personnes qui ont entrepris des démarches d'immigration et d'assurer l'intégrité du processus d'immigration.

Dans le contexte de l'exercice de ce pouvoir, la ministre a mis en place un comité consultatif externe pour la conseiller sur la réglementation à adopter pour ce faire.

1.3 Mandat du Comité

Le mandat du Comité se lit comme suit :

Le Comité a pour mandat de donner des avis à la ministre sur la réglementation et, le cas échéant, la structure à mettre en place en vertu des pouvoirs prévus à la loi. Les avis du Comité peuvent porter sur :

- a) La définition de l'expression « consultants en immigration », notamment sur l'étendue de leurs activités à être encadrées et les personnes ou catégories de personnes visées ou exemptées;*
- b) Les normes de qualification et les conditions à remplir pour obtenir et maintenir la reconnaissance, y inclus les droits exigibles;*
- c) Les fonctions et pouvoirs de la ministre, notamment en matière d'infraction, d'assurance responsabilité professionnelle, de surveillance et de publicité de leurs activités;*
- d) Tous les autres sujets relatifs aux consultants en immigration pour lesquels les membres du Comité jugent pertinent d'émettre un avis.*

Son mandat prévoit aussi que le Comité consulte les personnes ou organismes désignés par la ministre. Il pouvait, s'il le désirait, étendre la consultation à tous ceux intéressés par les questions d'immigration, ainsi qu'aux citoyens dont l'expérience personnelle pouvait servir à éclairer ses travaux.

Selon la compréhension que le Comité s'est faite de son mandat, le gouvernement a déjà effectué certains choix à travers les récentes modifications législatives. Ainsi, il n'est plus question de savoir s'il y a lieu ou non d'encadrer les consultants en immigration : la Loi sur l'immigration au Québec a créé le pouvoir réglementaire pour ce faire, et l'avis demandé par la ministre porte sur la meilleure façon de l'utiliser. De plus, ce faisant, le gouvernement a aussi fait un autre choix : celui de permettre la cohabitation, dans le domaine de l'immigration, d'intervenants membres d'un ordre professionnel avec d'autres qui ne sont pas membres d'un ordre. Enfin, le Comité comprend que ses travaux doivent couvrir l'ensemble de la problématique de la protection du public en immigration, ce qui signifie qu'il doit prévoir dans ses recommandations la place et le rôle des personnes déjà membres de certains ordres professionnels à l'intérieur de ses propositions.

1.4 Composition du Comité

Le Comité consultatif externe relativement à l'encadrement des consultants en immigration est composé de six membres qui représentent différents secteurs professionnels touchant l'immigration, et d'un président. Le Comité est par conséquent représentatif des intérêts et des connaissances des milieux concernés.

Président :

M^e Jacques Frémont
Professeur, Faculté de droit, Université de Montréal

Milieu professionnel :

M^e Hugues Langlais
Joli-Cœur, Lacasse, Geoffrion, Jetté, Saint-Pierre

Milieu des affaires :

M. Reynald Lépine
Directeur du Programme Immigrant Investisseur, MCA Valeurs Mobilières inc.

Milieu sociocommunautaire :

M. Hassan Hassani
Directeur général de La Maisonnée

M. Shah Ismatullah Habibi
Directeur général de l'Association éducative transculturelle

Milieu universitaire :

M^e Diane L. Demers
Vice-doyenne, Faculté de science politique et de droit
Professeure, Département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal

Le Comité a aussi pu compter sur l'expertise, successivement, de deux personnes provenant de l'Autorité des marchés financiers. Cet organisme joue en effet un rôle de régulateur dans plusieurs professions ou activités encadrées par une réglementation et possède, à ce titre, une expertise qui fut très utile aux travaux du Comité.

Participants experts non membres :

M. Jacques Henrichon
Directeur de la réglementation et des relations extérieures, Autorité des marchés financiers

M. Jean Mathieu
Directeur de la formation et de la qualification, Autorité des marchés financiers

Le secrétariat du Comité a été assumé par le MICC.

1.5 Déroulement des travaux

Le Comité s'est vu confier son mandat le 27 octobre 2004. Il a défini dans un premier temps les principales étapes de son travail et s'est fixé un échéancier de réalisation. Le calendrier prévoyait une phase de documentation et de mise à niveau des connaissances des membres, une phase de consultation, une phase de travail en comité en vue de dégager des voies de solution, et enfin, une phase de rédaction du rapport et des recommandations.

Les consultations du Comité ont été faites auprès de différentes personnes, de groupes, associations ou entreprises. Elles visaient à profiter des expertises disponibles et à entendre les différents points de vue sur le sujet. Les objets de cette consultation étaient les suivants :

ÉLÉMENTS DU MANDAT	OBJETS DE CONSULTATION
<p>Définition de l'expression « consultant en immigration » :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ étendue des activités à être encadrées; ▪ personnes ou catégories de personnes visées ou exemptées; ▪ autres dimensions de la définition, le cas échéant. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Croyez-vous que toute personne qui accepte de représenter un candidat à l'immigration ou d'agir en son nom, moyennant rémunération ou non, devrait être incluse dans la définition de l'expression « consultant en immigration »? ▪ Quelles activités exercées par les consultants en rapport avec les processus d'immigration croyez-vous qu'il soit nécessaire, souhaitable ou utile d'encadrer?
<p>Normes de qualification et conditions à remplir :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ obtention de la reconnaissance; ▪ maintien de la reconnaissance; ▪ droits exigibles; ▪ autres normes et conditions, le cas échéant. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quelles seraient les qualifications ou compétences que devrait posséder un consultant en immigration? ▪ Outre les compétences, quelles autres conditions devraient être exigées des consultants en immigration?
<p>Fonctions et pouvoirs de la ministre, en matière :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ d'infraction; ▪ d'assurance responsabilité professionnelle; ▪ de surveillance; ▪ de publicité de leurs activités; ▪ autres fonctions et pouvoirs, le cas échéant. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quel devrait être le rôle de la ministre relativement à la reconnaissance des consultants et à la surveillance de leurs activités? ▪ La ministre devrait-elle baliser les interventions des consultants reconnus dans certaines activités d'immigration? Le cas échéant, lesquelles?
<p>Autres sujets relatifs aux consultants en immigration :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ structure à mettre en place, le cas échéant. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quel type de structure d'encadrement permettrait d'assurer le mieux la surveillance et le contrôle de l'exercice des activités des consultants en immigration? ▪ Quelles seraient les conditions essentielles à mettre en place pour que la structure choisie puisse assurer la surveillance et le contrôle de l'exercice des activités par les consultants en immigration (code de déontologie, comité de surveillance, autres)? ▪ La ministre devrait-elle prévoir des mesures transitoires pour la reconnaissance des consultants en immigration? Le cas échéant, de quelle nature et pour quelle période? ▪ Quelles mesures d'harmonisation seraient souhaitables ou requises avec la Société canadienne de consultants en immigration (SCCI) ou avec des ordres professionnels?

Le Comité a reçu treize mémoires ou avis. Il a tenu ses auditions les 8, 9 et 17 décembre 2004 et a entendu onze personnes ou groupes, soit, selon leur ordre de comparution :

- l'Association du Barreau canadien – section droit de l'immigration, division du Québec
- la Société canadienne de consultants en immigration (SCCI)
- M^{me} Hélène Piquet, professeure, Faculté de science politique et de droit, Département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal
- l'Office des professions du Québec
- le Barreau du Québec
- M. François Crépeau, professeur titulaire, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en migrations internationales, droits de la personne et État de droit, et directeur scientifique du Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CERIUM)
- l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration (AQAADI)
- la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI)
- M. Alain Guerrero, président, firme Accès Canada
- l'Organisation professionnelle des consultants en immigration (OPIC), région du Québec
- l'Association canadienne des conseillers en immigration (ACCI).

De plus, la Chambre des notaires, qui avait été invitée à la consultation, a transmis au Comité une lettre indiquant qu'elle appuyait entièrement l'avis exprimé par le Barreau du Québec et qu'elle laissait à ce dernier le soin de présenter cet avis. Enfin, l'Association des intermédiaires financiers du Programme Immigrants Investisseurs du Québec, invitée elle aussi, a décliné l'invitation. Elle a cependant fait connaître au Comité par courrier son sentiment général à l'égard d'une solution acceptable en matière de réglementation des activités des consultants en immigration.

Le Comité s'est réuni à huit reprises au cours des mois de janvier, février et au tout début de mars 2005 pour discuter des propositions à formuler à la ministre. L'actuel rapport présente le fruit de ces travaux et fait l'objet d'un consensus.

2. L'ÉTAT DE LA QUESTION

2.1 Les personnes en présence

Il y aurait présentement au Québec un peu moins de 500 personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration. On peut les présenter en deux groupes : les professionnels membres d'ordres (principalement des avocats membres du Barreau du Québec) qui sont environ 200, et les autres consultants, environ 300, qui ne sont au Québec encadrés d'aucune façon. À ce nombre s'ajoutent les consultants en immigration qui pratiquent à l'étranger sans avoir un bureau au Québec; ceux-ci exercent leur activité soit en leur nom propre ou sous le couvert d'une organisation ayant une raison sociale.

Force est de constater que le nombre des personnes exerçant au Québec une activité dans ce domaine ne représente pas une masse critique importante. Ce constat a constitué une toile de fond tout au long des travaux du Comité et a orienté le choix des solutions réalisables.

Outre ces deux groupes, on doit aussi mentionner les organismes sans but lucratif qui jouent un rôle actif en offrant sans rémunération un service de soutien aux personnes immigrantes, surtout les réfugiés, au cours de leurs démarches.

2.2 Les consultants en immigration : un rôle utile, un encadrement nécessaire

Le Comité, comme la grande majorité des groupes consultés, reconnaît que les consultants intègres et compétents peuvent offrir aux candidats à l'immigration une aide significative dans leurs démarches. Particulièrement dans les domaines plus complexes de l'immigration humanitaire ou de l'immigration d'affaires, leur soutien aux dossiers à soumettre peut être appréciable pour des personnes qui peuvent se sentir démunies face à des lois, règlements, normes administratives, exigences documentaires ou démarches exigées d'un pays qui leur est étranger et, éventuellement, dans une langue qui l'est aussi. En outre, un soutien actif et compétent aux candidats dans la préparation de leurs démarches peut constituer un avantage pour le travail du ministère, dans la mesure où les dossiers lui parviennent correctement préparés, avec l'ensemble de la documentation exigée.

Cela dit, la situation actuelle n'offre aucune protection contre les consultants qui abusent d'une clientèle vulnérable, ou encore à l'encontre de consultants agissant sans avoir les compétences requises. De fait, actuellement n'importe qui peut s'improviser consultant en immigration.

Or, de par ses caractéristiques, la clientèle des candidats à l'immigration est vulnérable et peu portée à se plaindre ou à entreprendre des démarches à l'encontre d'un intermédiaire peu scrupuleux. La préoccupation première des demandeurs est en effet d'obtenir la résidence permanente au Canada, et ce, devant toute autre préoccupation concernant la protection de leurs droits. Certains candidats peuvent aussi craindre qu'une plainte formelle ou que des démarches revendicatrices puissent nuire à leur demande d'immigration. En outre, les candidats de certains pays peuvent se méfier des autorités.

Dans ce contexte, les mécanismes « de marché », où la circulation de l'information permettrait de renseigner adéquatement les candidats et de les prémunir contre les intermédiaires moins scrupuleux, sont largement insuffisants pour protéger adéquatement cette clientèle. Pour les mêmes raisons, un mécanisme de plainte, pour utile qu'il soit, ne saurait non plus assurer à lui seul une protection adéquate. Devrait aussi exister un encadrement de type plus proactif, qui vise à garantir *a priori* la compétence des consultants et à instaurer des mécanismes permettant la mise à jour continue des compétences.

2.3 La capacité constitutionnelle du Québec de réglementer le secteur

La compétence québécoise en matière d'immigration. Dans le régime fédéral canadien, peu de compétences législatives ont été accordées de façon concomitante aux législatures provinciales et au Parlement du Canada dès 1867. L'article 95 de la Loi constitutionnelle de 1867 constitue l'une de ces compétences partagées. Il se lit comme suit : « Dans chaque province, la législature pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province; et il est par la présente déclaré que le parlement du Canada pourra de temps à autre faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans toutes les provinces ou aucune d'elles en particulier; et toute loi de la législature d'une province relative à l'agriculture ou à l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et que tant qu'elle ne sera incompatible avec aucune des lois du parlement du Canada » Le parlement fédéral possède par ailleurs (art 91(25), Loi constitutionnelle de 1867) la compétence sur « la naturalisation et les aubains ». Ainsi que la Cour suprême du Canada avait récemment l'occasion de le rappeler dans l'affaire *Law Society of British Columbia c. Mangat* (2001) 3 R.C.S. 113, c'est donc dire que tant les provinces que le fédéral peuvent réglementer le secteur de l'immigration; cependant, en cas de conflit, les normes fédérales l'emportent. Il ne peut donc y avoir aucun doute, *a priori* du moins, au sujet de la validité constitutionnelle de la Loi sur l'immigration au Québec.

La compétence québécoise en matière de réglementation des ordres professionnels. Il convient d'autre part de rappeler que les provinces, toujours en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867, ont pleine compétence législative sur la réglementation des ordres professionnels sur leur territoire. Comme l'honorable juge Gonthier le rappelait encore récemment dans l'arrêt *Mangat* (précité), cette juridiction découle notamment de l'interprétation donnée à l'article 92(13) de la Loi constitutionnelle de 1867 et, dans le cas des professions juridiques, à l'article 92(14) (« L'administration de la justice dans la province [...] »).

La compétence québécoise en matière de réglementation des intermédiaires en immigration. Il ne saurait donc dans ce contexte y avoir de doute au sujet de la capacité constitutionnelle de l'Assemblée nationale de légiférer afin de permettre la réglementation d'une activité comme celle des intermédiaires en immigration. Il est par ailleurs bien établi que la doctrine du double aspect permet que la réglementation provinciale puisse, dans certains cas du moins, couvrir les mêmes actes qui sont par ailleurs réglementés par les autorités fédérales. Notons enfin qu'il est tout à fait possible constitutionnellement en vertu de l'article 92(15) de la Loi constitutionnelle de 1867 pour une province de définir une infraction accessoire à une loi ou à une réglementation provinciale valide (en matière d'immigration, par exemple) alors que le même acte peut être par ailleurs couvert par une loi fédérale (le Code criminel, par exemple), pour autant toutefois que la disposition provinciale ne soit pas, dans son essence et dans sa substance, relative au droit criminel ou à une autre compétence fédérale.

En bref, il ne fait pas de doute que le Québec possède tous les pouvoirs constitutionnels nécessaires afin de réglementer, pour les besoins des processus québécois d'immigration, la question de l'encadrement des personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration dans tous ses aspects, y compris ses dimensions pénales.

2.4 La nécessité d'une réglementation

La problématique de l'encadrement des consultants en immigration n'est pas récente. Depuis de nombreuses années cette question est soulevée, examinée et analysée. Parmi les nombreuses pratiques douteuses ou illégales souvent relevées, notons les comportements frauduleux de certains consultants (fabrication de faux documents, par exemple), le service non rendu après avoir perçu des honoraires, le peu ou l'absence de compétences de certains consultants qui abusent de la confiance de leurs clients, les publicités abusives qui garantissent l'obtention de la résidence permanente, notamment. Tous ces comportements peuvent avoir un impact majeur pour les candidats à l'immigration, qui va d'une perte monétaire et de la nécessité de refaire une demande d'immigration, au rejet de sa demande et à son renvoi.

Outre les gestes punissables en vertu de poursuites criminelles, il n'existe aucun recours dans ces cas. Pas plus qu'il n'existe de garde-fou visant à s'assurer, *a priori*, de la compétence des personnes agissant à titre de consultants en immigration. Le Comité a pu constater au cours de ses audiences qu'un encadrement des activités des consultants en immigration était souhaité. Effectivement, malgré des divergences sur la forme que prendrait un tel encadrement, tous les groupes consultés (à l'exception d'un seul; voir la synthèse des audiences à la section 2.7) conviennent de la nécessité qu'un encadrement soit adopté, assurant la compétence professionnelle des consultants et la protection du public.

Le gouvernement fédéral, face à la même problématique, a déjà fait certains choix. Le ministre de Citoyenneté et Immigration Canada a mandaté, en 2002, le Comité consultatif sur la réglementation des activités des consultants en immigration pour faire rapport et recommandations. Ce rapport, déposé en mai 2003, a dressé la voie à la création, à l'automne 2003, de la Société canadienne des consultants en immigration.

2.5 L'approche de régulation choisie par le gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral n'a pas opté pour une réglementation directe. Effectivement, à la suite du dépôt du rapport du Comité consultatif sur la réglementation des activités des consultants en immigration, le gouvernement fédéral a rapidement mis en œuvre l'essentiel des recommandations formulées. Ainsi, un organisme statutaire d'autoréglementation a été créé, la Société canadienne des consultants en immigration (SCCI), et cette dernière réglemente les activités des consultants en immigration. La SCCI devait notamment adopter un code de déontologie, un mécanisme de plainte et de discipline, un fonds d'indemnisation et s'assurer que les consultants détiennent une assurance responsabilité professionnelle. La sanction applicable lors du constat d'une faute commise par un consultant en immigration peut aller jusqu'à la suspension ou au retrait de l'accréditation de la SCCI, avec la conséquence que le gouvernement fédéral lui refuse à ce moment le droit de représenter un ressortissant étranger devant ses instances. Précisons que cela n'empêche toutefois pas la personne de continuer à offrir ses services, dans la mesure où elle n'apparaît pas comme la représentante du candidat auprès des instances fédérales.

Le Comité a par ailleurs été informé que des recours attaquant les fondements de la nouvelle SCCI ont été intentés par différents intervenants. Aucune Cour ne s'est prononcée jusqu'ici sur le fond de la question. Le Comité invite donc le gouvernement du Québec à suivre attentivement cette question.

2.6 L'approche réglementaire choisie par le Québec

Le gouvernement du Québec, pour sa part, a choisi une approche de réglementation plus directe. Effectivement, les changements à la Loi sur l'immigration au Québec lui confèrent désormais le pouvoir de réglementer les activités des consultants en immigration afin de protéger le processus d'immigration. En vertu de la Loi (art.3.3), le gouvernement peut faire des règlements pour :

- « k) définir l'expression « consultant en immigration », déterminer des catégories de consultants et prévoir des normes différentes selon les catégories;*
- l) établir des normes de qualification pour la reconnaissance d'un consultant en immigration ainsi que les conditions à remplir et les renseignements ou documents à fournir pour être reconnu, la durée de cette reconnaissance, les conditions de son renouvellement et les droits exigibles pour une demande de reconnaissance ou son renouvellement;*
- m) déterminer les fonctions et pouvoirs du ministre en matière de reconnaissance des consultants en immigration et de surveillance de leurs activités et les cas ou conditions de refus, de suspension, de révocation ou de non-renouvellement d'une reconnaissance;*
- n) déterminer les conditions ou obligations applicables à un consultant en immigration ou les activités qui lui sont interdites, notamment quant à la publicité de ses activités;*
- o) prescrire le contenu et le montant de l'assurance responsabilité professionnelle que doit détenir un consultant en immigration;*
- p) exempter les membres ou une catégorie de membres d'un ordre professionnel de tout ou partie de la réglementation applicable aux consultants en immigration;*
- q) déterminer parmi les dispositions d'un règlement celles dont la violation constitue une infraction. »*

Il faut noter que le fait de conférer ces nouveaux pouvoirs réglementaires met en lumière un choix effectué par le gouvernement, certes de façon implicite, mais non moins réelle, à savoir celui de permettre la cohabitation, dans le domaine de l'immigration, d'intervenants professionnels membres d'un ordre professionnel avec d'autres intervenants non membres d'un tel ordre. Le Comité constate que la position exprimée par certains groupes visant à réserver ce champ d'activité aux seuls membres des ordres professionnels n'a pas été retenue par le gouvernement.

2.7 Les principaux constats tirés des auditions

Les auditions ont permis aux membres du Comité de constater que la démarche entreprise par le gouvernement en vue d'encadrer le travail des consultants recueillait la quasi-unanimité parmi les participants (un groupe s'est opposé à reconnaître ainsi les consultants), bien que tous les groupes n'appuyaient pas l'option d'une réglementation directe pour ce faire. Certains groupes recommandaient de confier le pouvoir de réglementation au système professionnel existant. Ainsi, le Barreau du Québec et la Chambre des notaires suggéraient de confier l'encadrement des consultants à un ordre existant, un peu sur le modèle des sténographes qui ont été intégrés au sein du Barreau du Québec. Certains groupes ont d'ailleurs mentionné que l'Ontario examinait actuellement la possibilité d'intégrer les consultants en immigration à l'ordre professionnel des avocats, en les assimilant à des parajuristes.

À cet effet, au cours des auditions, l'Office des professions du Québec (OPQ) a soulevé l'idée qu'en l'état actuel des choses, il serait très difficile de penser que les consultants en immigration puissent répondre aux cinq critères prévus à l'article 25 du Code des professions, visant à déterminer si une activité constitue une profession et s'il peut être approprié de l'encadrer par la création d'un nouvel ordre. Selon l'OPQ, même l'hypothèse d'un « sous-ordre », ainsi que l'ont évoquée le Barreau du Québec et la Chambre des notaires, devrait être soumise au test de l'article 25 – sans que le résultat prévisible soit plus probant.

L'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration (AQAADI) a, pour sa part, maintenu l'opinion que seuls les membres d'un ordre professionnel devraient être autorisés à intervenir dans le champ de l'immigration. Selon cette association, tout acte que pourraient poser les consultants entre en conflit avec l'article 128 de la Loi sur le Barreau, prévoyant l'exclusivité pour les avocats de toute activité d'avis et de conseil en matière juridique.

Les représentants de la Société canadienne des consultants en immigration (SCCI) de même que les groupes représentant les consultants – soit l'Organisation des conseillers professionnels en immigration (OCPI) et l'Association canadienne des conseillers en immigration (ACCI), fusionnées depuis janvier 2005 au sein d'une seule organisation, l'Association canadienne des consultants professionnels en immigration (CAPIC selon son acronyme anglophone) – ont invité le gouvernement du Québec à envisager sérieusement la délégation de son pouvoir de réglementation à la SCCI, de façon à profiter de l'infrastructure existante et des économies d'échelle qui peuvent en découler. La SCCI s'est dite parfaitement ouverte à la possibilité d'ajuster ses exigences pour les consultants agissant auprès du gouvernement du Québec, afin de reconnaître la législation et la réglementation propres du Québec en la matière ainsi que le contexte linguistique particulier.

Les experts universitaires rencontrés ont eux aussi reconnu une place aux consultants, place qui devrait cependant être balisée, notamment en raison de la vulnérabilité de la clientèle. Ainsi, concernant le débat sur les activités qui pourraient être confiées à un consultant par rapport à celles qui devraient être réservées à un avocat, M^{me} Piquet a soumis le principe d'un « test » consistant à se demander si un candidat, pour une démarche donnée, était pénalisé ou non du fait d'être avec un consultant plutôt qu'avec un avocat. M^e Crépeau a pour sa part insisté sur l'importance que le système d'encadrement des consultants repose sur deux pôles de contrôle tout aussi forts l'un que l'autre : un système de syndicat et de plainte, plus réactif, et un système d'inspection professionnelle, plus préventif.

Sur ce dernier point, il faut mentionner que, bien que les audiences aient tourné davantage autour de l'encadrement des consultants, les intervenants institutionnels et communautaires ont tenu à souligner les lenteurs, voire l'inefficacité pratique des mécanismes de contrôle des ordres, notamment du Barreau du Québec. Ainsi, tout en constatant l'étendue et le sérieux des encadrements existants au sein des ordres professionnels, ces intervenants se sont interrogés sur leur utilisation, en pratique, pour protéger le public visé dans le cas des candidats à l'immigration. Certains d'entre eux ont aussi mentionné que la seule appartenance au Barreau du Québec ne garantissait pas une connaissance de base en droit de l'immigration, ni une compétence en la matière.

3. L'APPROCHE RÉGLEMENTAIRE PROPOSÉE

Dans sa démarche intellectuelle, le Comité a tenté d'examiner toutes les possibilités envisageables, y compris certaines qui, *a priori*, peuvent sembler sortir des sentiers battus. La complexité de la problématique qui lui était soumise appelait certainement une solution qui couvre les différents angles tout en demeurant réaliste tant sur le plan juridique que sur le plan administratif. Avant de systématiquement analyser les solutions qui sont envisageables afin de déterminer la meilleure solution (ou, certains diront, la moins mauvaise), il convient de rappeler la philosophie qui a guidé le Comité dans son approche. Nous terminerons ce chapitre en examinant succinctement le rôle du ministère dans ce contexte.

3.1 La philosophie de l'approche proposée

D'entrée de jeu, il convenait que le Comité établisse quelles sont les valeurs qu'il privilégierait dans son approche de la réglementation du secteur des personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration. Rapidement, un certain nombre de valeurs furent reconnues comme essentielles au caractère adéquat de la solution proposée. Elles ont trait à la protection du public, au principe de la responsabilité individuelle et collective de l'intermédiaire en immigration, au respect des normes professionnelles en existence, à la coordination avec les normes fédérales en vigueur, à l'information appropriée des demandeurs et à ce que l'on pourrait appeler le réalisme de la solution sur le plan technique (les aspects juridique et administratif ainsi que les coûts).

3.1.1 Réglementer l'activité afin de protéger le public

L'encadrement des activités des personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration est rendu nécessaire par un impératif de protection du public; il ne s'agit pas de réglementer pour le plaisir de réglementer, mais plutôt afin de protéger les demandeurs qui ont recours aux services de telles personnes. Or, la protection du public appelle des standards attendus de comportement des personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration, et ce, peu importe leur appartenance professionnelle (membres d'un ordre professionnel reconnu ou non). Autrement dit, il y a lieu d'envisager la réglementation de l'*activité* des personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration plutôt que celle des *personnes* (consultants et autres) qui l'exercent; ainsi, toutes les personnes se livrant à l'activité d'intermédiaire en immigration seront traitées de la même façon et devront se conformer à des normes au moins similaires. Il s'agit, estimons-nous, de la meilleure approche capable de protéger efficacement le public.

3.1.2 Responsabilité/imputabilité de l'intermédiaire (individuelle et collective)

Actuellement et en l'absence de toute réglementation, le mécanisme des plaintes à l'encontre des personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration constitue plus ou moins le moteur du système de protection du public. Or, le système des plaintes ne pourra jamais qu'être réactif; désormais, la perspective doit être différente. Nous estimons que le nouveau régime doit avant tout reposer sur le principe de la responsabilité et de l'imputabilité de la personne agissant à titre d'intermédiaire en immigration. Cette responsabilité se conjugue tant sur le plan individuel que sur le plan collectif.

Sur le plan individuel, la personne qui agit à titre d'intermédiaire en immigration doit être tenue responsable de ses comportements, et le régime doit prévoir des sanctions administratives en cas de manquements. Dans ce contexte et toujours afin d'assurer la protection du public, on doit viser la préservation de l'ensemble du processus d'immigration; toute une combinaison de moyens peut être envisagée afin d'assurer des comportements corrects de la part des personnes actives dans le secteur de l'immigration : production d'une déclaration périodique, mise sur pied d'un processus d'inspection, exigences de divulgation d'information au moment de la signature du contrat de consultation, etc.

Sur le plan collectif, il est important que les personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration se regroupent au sein d'associations et que ces associations assument collectivement une responsabilité envers le public et le ministère. Afin de protéger adéquatement le public, ces associations doivent en quelque sorte mettre à sa disposition toutes les procédures nécessaires (plaintes, discipline, etc.) afin de

réformer, le cas échéant, les comportements inadéquats de leurs membres. Dans le suivi de la politique d'encadrement des activités des personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration, ces associations doivent d'autre part être responsables de leurs actes et de leurs politiques devant le ministère ou son représentant.

3.1.3 Le respect des processus professionnels existants

Plusieurs des personnes agissant actuellement à titre d'intermédiaires en immigration sont par ailleurs déjà membres d'ordres professionnels; il n'y a pas lieu de croire que cette situation changera dans le futur. Or, à titre de membres d'ordres professionnels, ces intermédiaires doivent déjà respecter toute une série de normes professionnelles allant de leur code de déontologie au Code des professions, en passant par des exigences relatives aux comptes en fidéicomis ou à la publicité. En bref, les activités de ces membres d'ordres professionnels sont déjà soumises à des processus de réglementation élaborés. Dans ce contexte, il serait inutile de dédoubler ces processus, surtout pour en arriver au même point. Le Comité entend donc, dans la recherche d'une solution viable et réaliste, s'astreindre à respecter, dans la mesure du possible, les processus professionnels existants.

3.1.4 Une coordination avec le système fédéral de réglementation

Dans sa démarche, le Comité entend ne pas ignorer les dispositions fédérales déjà applicables dans le secteur. Il faut cependant noter que l'approche régulatoire adoptée par le gouvernement fédéral en la matière est d'une nature particulière qui diffère de l'approche proposée par la Loi sur l'immigration au Québec qui est fondée davantage, on l'a vu, sur l'ordre public. Il ne saurait donc être question, dans ce contexte, d'adopter les normes fédérales de façon aveugle; au contraire; il s'agit plutôt, dans la détermination d'une solution, de tenir compte des normes qui existent déjà et, lorsque c'est possible, de se situer dans la logique de leur prolongement.

3.1.5 Proposer une solution réaliste à tous les plans

Enfin, pour le Comité, il importe que la solution retenue se distingue, à tous égards, par son caractère réaliste. Ce réalisme doit notamment se manifester sur les plans juridique, administratif et budgétaire. Sur le plan *juridique*, la solution doit demeurer simple et réaliste et résister, le cas échéant, aux attaques éventuelles dont elle pourrait faire l'objet. Au surplus, la solution retenue devra s'inscrire dans le prolongement des lois existantes, tant pour ce qui est de l'immigration qu'en ce qui concerne les ordres professionnels. Sur le plan *administratif*, la solution retenue ne saurait être trop lourde, exigeant du ministère qu'il dégage des ressources importantes dont il ne dispose pas. Enfin, sur le plan *budgétaire*, le Comité estime qu'un des principes directeurs de la solution recherchée doit être son coût raisonnable et, idéalement, son autofinancement. En effet, dans un contexte où il n'y a actuellement que quelques centaines de personnes visées, une solution qui serait financièrement trop lourde imposerait des coûts proportionnellement exagérés, coûts qui, en bout de ligne, seraient probablement assumés par les clients, tout en encourageant des stratégies d'évitement de la part de personnes agissant à titre d'intermédiaires.

3.1.6 L'approche valorisée par le Comité

En bref, dans la recherche des solutions à privilégier, le Comité tentera donc de favoriser une approche qui :

- protège adéquatement les droits du public ainsi que ceux des personnes concernées;
- responsabilise les personnes agissant à titre d'intermédiaires dans l'exécution de leurs tâches;
- respecte les processus professionnels existants;
- responsabilise collectivement les intermédiaires et encourage l'instauration de pratiques positives et de standards améliorés;
- se caractérise par sa simplicité, tout en évitant de multiplier les couches de réglementations;

- favorise, dans la mesure du possible, une coordination avec les normes fédérales couvrant le secteur;
- permette de régler de façon impartiale les activités des intermédiaires; et
- entraîne des coûts réalistes de réglementation.

3.2 Les solutions envisageables

On aura compris de la discussion qui précède que la solution, de prime abord, n'est pas simple à trouver. Si elle l'était, elle aurait déjà été reconnue et mise en œuvre depuis longtemps. Pour les besoins de la discussion, les solutions envisageables ont été regroupées sous trois sous-rubriques, à savoir : les solutions à écarter, les solutions envisageables, mais qui comportent des difficultés réelles, et enfin, les solutions envisageables où les avantages l'emportent sur les inconvénients.

3.2.1 Solutions à écarter

D'entrée de jeu, trois solutions nous paraissent devoir être écartées. Elles ont chacune trait à une approche qui aurait pour effet de créer une corporation professionnelle des consultants en immigration ou d'arriver à un résultat équivalent par d'autres voies.

3.2.1.1 Mettre sur pied un nouvel ordre professionnel des consultants en immigration

Certains intervenants ont suggéré, à l'occasion des audiences, qu'une nouvelle profession de « consultants en immigration » soit mise sur pied en vertu du Code des professions (art. 25). Après un examen attentif de cette proposition et à la suite d'une discussion avec les représentants de l'Office des professions (OPQ) qui ont comparu devant lui, le Comité est convaincu qu'il ne s'agit pas d'une solution qui peut, de façon réaliste, être envisagée.

Des raisons essentiellement techniques justifient cette conclusion. Le Code des professions pose cinq exigences pour la création d'un ordre. S'il est possible de reconnaître que le « caractère personnel des rapports », « la gravité des préjudices liés à l'incompétence ou au manque d'intégrité » et « le caractère confidentiel des renseignements » sont des critères éminemment présents dans les activités des consultants, on doit cependant constater que les deux autres exigences sont loin d'être respectées.

Dans un contexte où il y a une quasi-absence de description, de définition ou même de précisions quant à l'activité et à la formation spécifique correspondant à l'exercice de cette activité, il apparaît impossible, à ce moment-ci, de répondre au premier critère portant sur « les connaissances requises pour exercer l'activité » ou encore, de répondre au critère de « la difficulté de porter un jugement sur ces activités pour des gens ne possédant pas une formation et une qualification de même nature ». L'exercice de l'« activité » pourrait même, selon l'OPQ, correspondre à la définition d'actes réservés de professions existantes.

Outre ces considérations, on ne peut ignorer que même si l'éventualité de la mise sur pied d'un ordre professionnel pouvait être envisagée, celle-ci prendrait énormément de temps et serait passablement coûteuse; l'OPQ estime les coûts annuels minimaux de fonctionnement à approximativement 2 500 000 \$. Enfin, une autre conséquence négative liée au recours à cette approche serait de mener à une superposition des réglementations pour certains professionnels.

3.2.1.2 Mettre sur pied par voie législative une structure semblable à celle d'un ordre professionnel

Il serait techniquement possible, au lieu d'établir un nouvel ordre professionnel en vertu du Code des professions, d'opter pour la mise sur pied, par voie législative, d'un encadrement similaire à celui d'une profession, sans en obtenir pour autant la reconnaissance de l'OPQ. C'est le choix qu'a fait l'Assemblée nationale en adoptant la Loi sur le courtage immobilier. D'entrée de jeu, force est de constater que le recours à une telle solution risque d'être nécessairement très lourd, puisqu'il forcerait l'adoption d'une législation complète en bonne et due forme, alors que la voie réglementaire est actuellement celle choisie par l'Assemblée nationale. Encore une fois, le recours à une telle solution impliquerait la nécessité de décrire, de définir et de préciser les caractéristiques de l'activité de consultation, ce qui risquerait d'être

difficile pour les raisons énoncées précédemment. Au surplus, et tout comme c'était le cas pour la solution antérieure consistant à mettre sur pied un nouvel ordre professionnel, le recours à la voie législative pourrait entraîner certains délais alors que la question de l'encadrement des intermédiaires en immigration doit être réglée en urgence; elle risquerait elle aussi de mener à une superposition des réglementations pour certains professionnels et les coûts en cause, pour les motifs énoncés précédemment, seraient importants.

3.2.1.3 Réglementation appliquée par un ordre professionnel existant

Dans leurs représentations auprès du Comité, le Barreau du Québec conjointement avec la Chambre des notaires ont proposé que l'on confie à un ordre professionnel existant (qui ne serait pas nécessairement le Barreau ou la Chambre des notaires) la responsabilité d'agir à titre de responsable de l'application de la réglementation qui sera adoptée.

Après un examen attentif, le Comité a écarté cette solution pour plusieurs raisons. La principale difficulté vient de ce que l'ordre professionnel à qui cette tâche serait confiée, surtout s'il est juridique, se trouverait placé dans une situation de conflit d'intérêts potentiel entre l'ordre professionnel et la communauté des intermédiaires. Au surplus, cette solution est à écarter en raison d'un champ d'activités concomitant et synchronique où une poursuite potentielle pour exercice illégal de la profession pourrait être entreprise par l'ordre chargé d'appliquer la réglementation. On risquerait alors de s'engager dans une dynamique de concurrence plutôt que de continuité comme c'est actuellement le cas, lorsque cette solution a été choisie par exemple dans le cas des sténographes. Si, au contraire et c'est une éventualité que mentionne le Barreau dans son mémoire, la réglementation était confiée à des ordres professionnels non juridiques, tel l'Ordre des conseillers en ressources humaines, se poseraient sans doute des difficultés quant à la pertinence de l'expertise que cet ordre professionnel pourrait apporter dans la mise en œuvre de la réglementation. Enfin, ce dernier cas de figure soulève des difficultés techniques relatives au Code des professions.

En effet, se soulèverait une difficulté technique, puisque l'article 25 du Code des professions qui prévoit cette possibilité exige que toutes ses conditions soient respectées, même si on a affaire à un sous-ordre; on se buterait alors aux mêmes difficultés que celles mentionnées précédemment aux points 3.2.1.1 et 3.2.1.2. Enfin, le Comité estime que cette approche n'en serait pas véritablement une d'autoréglementation, approche qu'il convient de favoriser dans la recherche d'une solution. En bref, même si cette proposition peut, de prime abord, sembler astucieuse, elle doit être écartée.

3.2.1.4 Empêcher toute personne autre qu'une professionnelle ou un professionnel d'agir à titre d'intermédiaire

Les regroupements de professionnels du droit ont soumis au Comité l'opinion selon laquelle la solution la plus simple et efficace consisterait à réserver en exclusivité le domaine de la consultation en immigration à des personnes membres en exercice d'ordres professionnels juridiques. Cette approche trancherait en quelque sorte le nœud gordien en empêchant toute autre personne d'agir à titre d'intermédiaire en immigration auprès du ministère tout en préservant, aux dires des tenants de cette position, les actes réservés autrement garantis par la loi.

L'AQAADI a fait parvenir au Comité, à la suite de sa comparution, une opinion juridique portant sur la portée à donner à l'article 128 de la Loi sur le Barreau; cette opinion conclut qu'à « chaque fois qu'un consultant recueille et analyse des faits donnés par un étranger afin lui recommander la meilleure façon de présenter une demande d'immigration en fonction des textes législatifs et réglementaires applicables, il émet une opinion juridique au sens de l'article 128 de la Loi sur le Barreau ». Le Comité prend acte de cette opinion tout en prenant soin de rappeler qu'il n'est pas de son ressort de se prononcer sur la portée qui doit être accordée à cette disposition. Le cas échéant, il appartiendra aux tribunaux de le faire.

Selon le Comité, la solution qui consisterait à réserver en exclusivité le domaine de la consultation en immigration à des personnes membres d'ordres professionnels juridiques passe à côté du problème qu'il est appelé à examiner, et ce, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il est clair que cette approche n'est pas conforme aux choix implicites du législateur québécois qui, en conférant un pouvoir réglementaire portant sur les « consultants » en immigration a effectué le choix de les laisser coexister avec les membres des

ordres professionnels. Au surplus, on peut estimer que le recours à une telle solution amènerait les personnes intéressées à mettre en place plus ou moins systématiquement des stratégies d'évitement; dans les faits, il y a fort à parier qu'elles continueraient alors d'agir à titre de consultants à l'étranger (*ghosting*) laissant leurs clients sans recours. Cette situation serait d'autant plus inacceptable que ces mêmes personnes pourraient par ailleurs être reconnues pour agir à titre de consultants par la SCCI en ce qui concerne la législation fédérale et que certaines d'entre elles sont déjà encadrées par leur pays d'origine. En outre, cette solution aurait pour désavantage d'écarter toutes les personnes qui exercent de façon capable et compétente la fonction d'intermédiaire en immigration, diminuant d'autant la concurrence dans ce secteur. Le Comité estime que cette proposition n'est pas réaliste dans les circonstances.

3.2.2 Solutions envisageables, mais qui comportent des difficultés réelles

Certaines solutions, même si elles paraissent techniquement valides au Comité, lui semblent comporter plus d'inconvénients que de bénéfices. Elles ont trait à la réglementation directe de l'activité par la ministre ou, autrement, par un organisme public existant ou par un organisme privé.

3.2.2.1 *Réglementation de l'activité et des intermédiaires appliquée par la ministre*

La solution traditionnelle en matière de réglementation voudrait que le gouvernement adopte, ainsi que la Loi sur l'immigration au Québec l'y autorise, une réglementation complète en matière d'encadrement des activités des intermédiaires en immigration. Il reviendrait alors au ministère d'assurer la mise en œuvre de cette réglementation. La plupart des présentations qui ont été faites au Comité par les différents intervenants ont souligné la difficulté sous-jacente à une telle approche où le ministère se trouverait en quelque sorte à être juge et partie. La principale difficulté serait, d'une part, de mettre le MICC dans la difficile position de réglementer les intermédiaires qui, d'autre part, traitent sur une base quotidienne avec lui, soulevant ainsi la possibilité d'apparence de conflit d'intérêts.

Au-delà de cette apparence possible de conflit d'intérêts, cette solution pose des difficultés réelles, notamment sur le plan opérationnel. Une décision ministérielle relative au retrait de la reconnaissance d'un intermédiaire prendrait un effet immédiat, ce qui pourrait causer des difficultés considérables sans que des voies d'appel existent véritablement. Ne serait-ce que pour cette difficulté bien concrète, nous n'estimons pas cette solution réaliste. Au surplus, elle pourrait avoir pour effet d'imputer politiquement, sinon juridiquement, à la ministre les ratés éventuels du système de réglementation.

3.2.2.2 *Réglementation de l'activité et des intermédiaires appliquée par un organisme public de réglementation existant*

Une solution de remplacement consisterait à confier à un organisme public existant la réglementation de l'activité des consultants en immigration. Cette solution est envisageable techniquement et juridiquement, mais comporte une importante difficulté, celle de désigner un organisme administratif ou quasi judiciaire approprié. Il serait en effet difficile de confier la responsabilité d'appliquer la réglementation à un organisme dont l'expérience n'est pas pertinente. L'Autorité des marchés financiers, par exemple, a pour mission de réglementer le secteur financier québécois; or, ici, les dimensions abordées par les intermédiaires en immigration vont bien souvent au-delà des simples aspects financiers. Le Comité a de la difficulté à identifier, parmi les organismes existants, lequel pourrait d'emblée s'acquitter d'une telle responsabilité.

3.2.2.3 *Réglementation de l'activité et des intermédiaires appliquée par un organisme privé de réglementation*

Une autre solution pourrait être de confier l'application de la réglementation à un organisme privé, telle la SCCI. C'est la solution qu'a choisie le gouvernement fédéral en matière d'encadrement des activités des consultants en immigration. Nous ne croyons pas que ce modèle soit suffisant pour le Québec, la principale difficulté étant qu'il ne correspond pas à l'approche réglementaire et d'ordre public mise en avant par l'Assemblée nationale dans la Loi sur l'immigration au Québec. Il s'agirait d'une approche qui ne permettrait pas d'aller aussi loin que nécessaire dans la réglementation d'ordre public. Au surplus, cette approche forcerait la ministre à choisir parmi les associations existantes laquelle agirait à titre de mandataire. Encore

une fois, nous estimons que cette solution comporte une grande part d'inconvénients même si elle inclut des éléments d'autoréglementation que le Comité valorise par ailleurs dans la recherche d'une solution.

3.2.3 Solutions envisageables où les avantages l'emportent sur les inconvénients

La combinaison des solutions qui précèdent et qui doivent être écartées nous mène à cibler deux solutions qui peuvent être envisagées et où les avantages l'emportent sur les difficultés. Il s'agit de la solution qui consisterait à faire réglementer l'activité par un nouvel organisme étatique ou, autrement, de recourir à un modèle mixte combinant une réglementation traditionnelle des activités ainsi qu'une part d'autoréglementation. C'est cette dernière solution que le Comité, en bout de ligne, favorisera.

3.2.3.1 *Confier la réglementation de l'activité et des intermédiaires ainsi que son application à un organisme de réglementation public indépendant du ministère (Commission, Surintendant, etc.)*

La possibilité de confier la réglementation de l'activité et des intermédiaires ainsi que son application à un organisme de réglementation public indépendant du ministère, tel qu'une commission ou un surintendant, semble s'imposer. Cette solution, envisageable techniquement et juridiquement, a pour principal avantage d'éliminer l'apparence de conflits d'intérêts en confiant la police du secteur à un organe qui développe et maintient une expertise réelle. Il s'agit du modèle mis en avant par le Royaume-Uni depuis 2001. L'Office of the Immigration Services Commissioner (OISC) a pour mission d'établir les règles que doivent suivre les consultants d'immigration conformément aux normes établies par l'OISC, de traiter les demandes d'accréditation ou d'exemption, établies par les consultants d'immigration, de maintenir et publier le registre des consultants, de promouvoir les bonnes pratiques des consultants en immigration, de recevoir et traiter les plaintes contre les consultants et d'engager les procédures criminelles contre les conseillers qui n'agissent pas dans les règles établies par la loi. Le commissaire a notamment fait adopter un *Code of Standards* et un document intitulé *Guidance on Competence* où sont déterminés les actes que peut poser un consultant; ceux-ci sont regroupés en catégories définies en fonction de la complexité de ce qui est attendu du consultant. En bref, il s'agit d'un modèle efficace de réglementation. Le principal inconvénient se situe probablement au chapitre des coûts qui risquent d'être élevés pour un petit nombre d'intermédiaires (de 200 à 300) au Québec. En 2004 au Royaume Uni, le fonctionnement de l'OISC a coûté près de 10 millions de dollars et on n'a pu récupérer des consultants que 15 % des coûts. Au Québec, on l'a vu, l'Office des professions estime qu'il faut un budget annuel minimal de 2,5 millions de dollars pour qu'un ordre professionnel puisse jouer son rôle adéquatement. Sous réserve de la question des coûts, le Comité estime que cette approche serait tout à fait adéquate.

3.2.3.2 *Système « mixte » combinant réglementation traditionnelle (activités) et autoréglementation (surveillance et contrôle de l'exercice)*

Une dernière solution, qui est celle que le Comité retient, consiste à combiner une réglementation traditionnelle issue du gouvernement à l'autoréglementation. Cette approche a l'avantage de confier au milieu, à certains égards du moins, la responsabilité de s'autoréglementer, notamment à partir des pratiques positives (*best practices*) en cours dans le milieu.

En vertu de cette approche, le gouvernement adopterait une réglementation d'ordre public déterminant les normes minimales que les personnes désireuses d'agir à titre d'intermédiaires en immigration doivent respecter. La loi permettrait par ailleurs au gouvernement, par l'intermédiaire d'une personne désignée à cette fin, de conclure des ententes qui confieraient pour une période de cinq années la responsabilité de réglementer l'activité à des ordres professionnels ou à des associations de personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration. L'effet de ces ententes serait de confier à ces ordres professionnels ou à ces associations reconnues la réglementation et la surveillance de leurs membres désirant agir à titre d'intermédiaires en immigration. Par ailleurs, seules les personnes qui sont membres en règle d'un ordre professionnel ou d'une association ayant conclu une entente seraient habilitées à agir à titre d'intermédiaires en immigration.

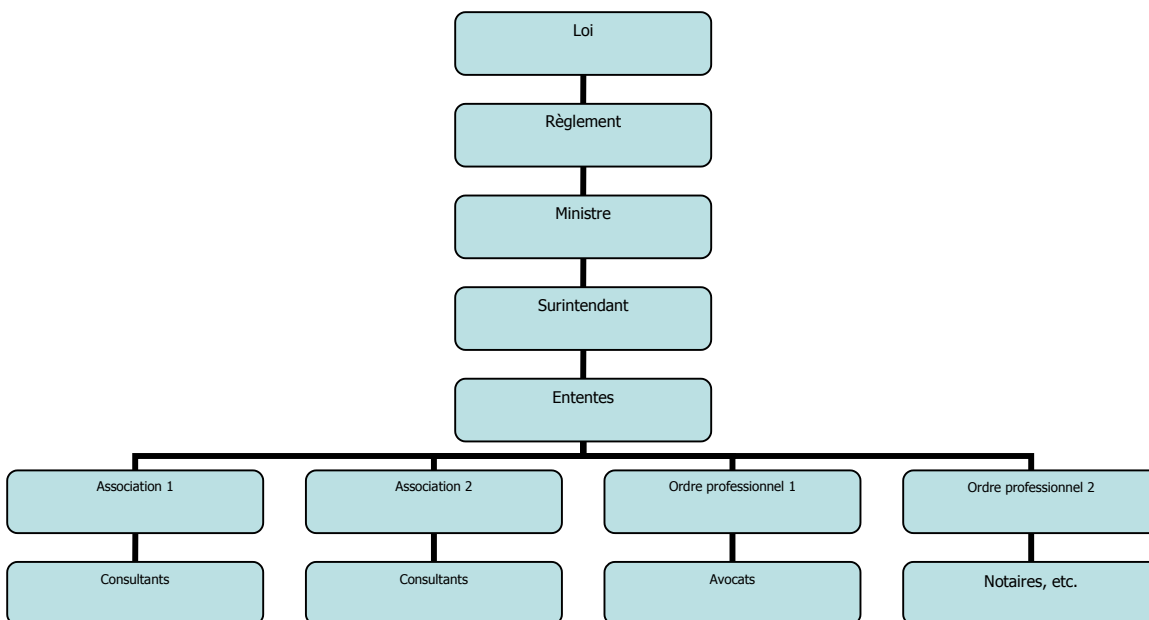
Cette solution a, d'une part, pour avantage d'éviter que les membres d'ordres professionnels ayant conclu une entente soient soumis à une double réglementation; elle permet, d'autre part, de s'assurer que les standards minimaux définis par voie réglementaire sont respectés par tous. Enfin, en vertu de cette approche, il conviendrait d'établir un système léger de supervision ministérielle par la création de la fonction de Surintendant qui assurerait la cohérence globale du système, sa coordination et verrait à la conclusion des dites ententes. Cette solution a cependant pour inconvénient d'exiger une modification législative afin de permettre l'établissement du modèle et l'habilitation de la conclusion d'ententes. Précisons qu'une telle solution ressemble, moyennant certains ajustements, à celle des planificateurs financiers; elle s'est révélée simple et relativement peu coûteuse dans son fonctionnement. Cette solution est retenue par le Comité comme étant la plus avantageuse; elle est développée dans les pages qui suivent.

3.3 La solution retenue

La solution retenue viserait en quelque sorte à continuer de confier au gouvernement la responsabilité de déterminer les règles minimales devant permettre à une personne d'agir à titre d'intermédiaire en immigration. Ces règles de base seraient définies par voie réglementaire. Afin d'assurer la nécessaire impartialité du processus, une personne que, pour les besoins de ce rapport, nous appelons Surintendant, se verrait confier la tâche de voir, au nom de l'État, au respect des normes étatiques. La responsabilité d'assurer la mise en œuvre de ces règles de base et de les compléter, au besoin, par des exigences supplémentaires, reviendrait aux ordres professionnels et aux associations de consultants qui auront conclu une entente à cet effet avec le Surintendant. La loi permettrait la conclusion de telles ententes pour autant que les normes de l'ordre professionnel ou de l'association soient au moins aussi exigeantes que les normes gouvernementales. Ces ententes auraient une durée de vie de cinq années et seraient, le cas échéant, renouvelables.

Deux points particuliers méritent d'être précisés. Tout d'abord, en vertu de l'approche proposée, seules les personnes physiques membres en bonne et due forme d'un ordre professionnel ou d'une association de consultants ayant conclu une entente pourraient alors agir à titre d'intermédiaires en immigration; autrement dit, les personnes qui n'appartiennent à aucun groupe ayant conclu une entente (les « orphelins ») ne pourront agir à titre d'intermédiaires en immigration. Ensuite, la solution préconisée n'affecte en aucune façon les actes qui, par la loi, notamment le Code des professions et les lois particulières (par exemple, la Loi sur le Barreau ou la Loi sur le notariat), sont réservés aux membres de ces ordres professionnels.

Le schéma suivant présente en quelque sorte la structure envisagée.



La solution retenue n'est pas sans ressembler, moyennant certains ajustements, à celle des planificateurs financiers en vertu de la Loi sur la distribution de produits et services financiers, L.R.Q. c. D-9.2. En vertu des articles 59 et suivants de cette législation (dont on trouvera copie en annexe à ce rapport), différents ordres professionnels peuvent conclure avec l'Autorité des marchés financiers une convention « déterminant les responsabilités de l'ordre à l'égard de ses membres qui désirent utiliser le titre de planificateur financier ». L'article 60 précise que « la convention décrit les pouvoirs et les obligations de l'ordre pour la régie et la supervision de ses membres lorsqu'ils exercent des activités à titre de planificateurs financiers. Elle précise notamment les règles de déontologie et les conditions d'exercice auxquelles ils sont assujettis. » Le Comité a pu prendre connaissance de certaines des conventions qui, en vertu de cette législation, ont été conclues avec des ordres professionnels. À titre d'exemple, une copie de la convention signée entre la Chambre des notaires du Québec et l'Autorité des marchés financiers est annexée au présent rapport. Le Comité note en passant que le Barreau du Québec n'a pas conclu de telles ententes. La solution mise en avant par le Comité est semblable, à la principale différence que des ententes pourraient être conclues non seulement avec des ordres professionnels, mais aussi avec des associations qui ne constituent pas de tels ordres.

3.3.1 La réglementation gouvernementale

La Loi sur l'immigration au Québec encadrera, dans tous les cas, la solution proposée par le Comité. En vertu de cette loi, le gouvernement se voit attribuer un pouvoir de réglementation élaboré afin de définir de façon précise les normes qui, dans le cadre de la loi, seront applicables en matière d'immigration au Québec. Il ne saurait être question pour le Comité de proposer de modifier, de quelque façon, cette approche; c'est donc dire que la solution préconisée passera nécessairement par l'adoption d'une réglementation gouvernementale appropriée qui contiendra des dispositions d'ordre public. C'est ainsi que le gouvernement devra réglementer les différentes dimensions de la solution préconisée en définissant à chaque fois les paramètres minimaux qui devront être respectés notamment par les associations et les ordres professionnels dont les membres en règle seront autorisés à agir à titre d'intermédiaires en immigration. Le règlement déterminera par ailleurs les paramètres de l'action du Surintendant en charge de la conclusion des ententes et de leur suivi. Le chapitre 5 du présent rapport reprend chacune des dimensions du système qui devraient être couvertes par la réglementation.

3.3.2 L'entente

On trouve au cœur de la solution préconisée, la conclusion d'ententes avec les ordres professionnels ou des associations agissant dans le secteur. L'effet de la conclusion de telles ententes sera que la ministre reconnaîtra alors aux membres qualifiés de ces associations ou ordres professionnels le statut d'intermédiaire en immigration ainsi que leur capacité de travailler à ce titre et de faire affaire avec le MICC. Pour pouvoir agir à ce titre, une personne devra alors nécessairement joindre l'une ou l'autre des corporations professionnelles ou associations ayant conclu une entente. La Loi sur l'immigration au Québec devra être modifiée afin de permettre la conclusion d'ententes et de conférer un pouvoir réglementaire qui déterminera les conditions minimales qui devront être respectées pour que le Surintendant puisse conclure une entente.

Quels membres des associations ou ordres professionnels sont couverts par l'entente? Il ne saurait être question pour le Comité de recommander que le gouvernement exige des associations ou ordres professionnels que *tous* leurs membres puissent agir à titre d'intermédiaires en immigration. Cependant, il est nécessaire que seules les personnes physiques membres de ces associations ou ordres professionnels qui respectent en tous points les termes de la réglementation et de l'entente puissent être couverts par l'entente et bénéficier de ses avantages. Se pose la difficulté particulière de l'effet du nouvel accord sur la mobilité interprovinciale des professions juridiques sur le régime des ententes à conclure; la même difficulté se soulèvera éventuellement à l'endroit de l'impact des accords internationaux sur le commerce des services juridiques qui seront conclus dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC/WTO). Le Comité propose que cette difficulté soit éventuellement réglée au niveau de l'entente (qui couvrirait cette éventualité) ou encore par la table de concertation (voir *infra*) où une approche commune pourrait être mise en œuvre.

La norme de contrôle permettant la conclusion d'ententes. Le Comité s'est interrogé sur la norme de contrôle la plus adéquate afin de déterminer dans quels cas une entente peut ou doit effectivement être conclue. Il lui semble à cet égard que le concept qui existe déjà à l'article 64 de la Loi sur la distribution de produits et services financiers mériterait d'être repris comme norme de contrôle permettant la conclusion d'ententes (64. « L'Autorité ne peut refuser de conclure une convention lorsque les règles de déontologie et les conditions d'exercice soumises par un ordre *sont au moins aussi exigeantes* que celles applicables aux planificateurs financiers titulaires d'un certificat. »). L'exigence serait donc que les normes de l'ordre professionnel ou de l'association soient « au moins aussi exigeantes » que celles définies par voie réglementaire, ouvrant ainsi la porte à l'adoption éventuelle de standards encore plus élevés par les ordres professionnels et les associations. Cette approche permet de garantir le minimum pour tous, tout en encourageant les associations ou les ordres professionnels à aller au-delà de ces standards minimaux.

Le contenu de l'entente. L'entente à conclure devra notamment couvrir un certain nombre de points relatifs à :

- la déontologie;
- l'assurance responsabilité obligatoire;
- un fonds d'indemnisation ou un mécanisme équivalent (cautionnement);
- des mécanismes de suivi et des mécanismes disciplinaires;
- des exigences de formation de base et de formation spécialisée;
- des exigences de formation continue;
- la participation à une table de concertation;
- la tenue d'un registre des membres répondant aux exigences de la réglementation en vigueur; et à
- l'utilisation du titre.

Ces différents points font l'objet du chapitre 5 du présent rapport.

L'obligation de conclure une entente quand les conditions sont réunies. En vertu de cette approche, l'entente doit être conclue si les normes de l'association ou de l'ordre professionnel sont au moins aussi exigeantes que celles de la réglementation gouvernementale. Le devoir de conclure une entente permet d'écartier toute discrétion à cet égard de la part du Surintendant puisqu'il ne saurait être question d'écartier certains ordres ou associations au profit d'autres.

La durée de validité de l'entente. Le Comité recommande que la durée de validité de l'entente soit de cinq années. Cette période est suffisamment longue pour permettre au Surintendant de tracer un bilan de son application et d'examiner, le cas échéant, les tenants et aboutissants de son renouvellement.

3.3.3 Réglementer les différents titres en usage

Il serait par ailleurs souhaitable que le gouvernement songe à adopter des normes réglementaires qui couvriraient les autres titres dont pourraient se réclamer les intermédiaires en immigration non reconnus. Le règlement pourrait s'inspirer du Règlement sur les titres similaires à celui de planificateur financier adopté en vertu de la Loi sur la distribution de produits et services financiers. Le règlement définirait alors quels titres sont similaires à celui d'intermédiaire en immigration, titres qui ne pourraient être utilisés par quiconque par rapport à la Loi sur l'immigration au Québec, au MICC ou au gouvernement du Québec.

3.3.4 L'appartenance multiple

Rien n'empêche une personne d'être membre en règle de plusieurs corporations professionnelles ou associations couvertes par des ententes. Dans cette éventualité, il conviendra que certaines mesures particulières soient mises en place. Tout d'abord, il serait souhaitable qu'on exige que la personne agissant à titre d'intermédiaire convienne par écrit avec son client de l'appartenance qui guidera l'exécution du mandat. Cette exigence assurera la protection adéquate des membres du public et les renseignera sur les personnes ou organisme à qui ils devront s'adresser en cas de difficulté.

Ensuite, il faudra veiller à ce que la personne suspendue ou radiée d'un ordre professionnel ou d'une association pour un motif pertinent à l'exercice de ses fonctions ne puisse continuer d'agir à titre d'intermédiaire en immigration en utilisant une autre affiliation; en d'autres mots, il faudra que les mécanismes existent pour que la radiation ou la suspension prononcée à l'encontre d'un intermédiaire soit opposable aux autres associations ou ordres professionnels dont il est membre. C'est pourquoi le Surintendant devra veiller à ce que le registre soit en tout temps maintenu à jour et que des mécanismes d'information mutuelle des associations et ordres professionnels soient établis.

3.3.5 Les actes réservés aux membres des ordres professionnels

La loi garantit déjà, on le sait, un certain nombre d'actes réservés aux membres en règle des ordres professionnels. Le Comité tient à réitérer qu'il ne saurait être question dans le contexte de ce rapport ni de remettre en cause en aucune façon ces actes réservés, ni même de tenter d'en définir les contours par rapport au secteur de l'immigration; c'est d'ailleurs ainsi qu'on a procédé dans le cas des planificateurs financiers.

3.3.6 La dimension extraterritoriale

Une des principales difficultés dans le contexte de l'encadrement des activités des personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration est sans contredit que la majorité d'entre elles pratique à l'étranger, hors de l'atteinte des lois québécoises et canadiennes. Le Comité estime néanmoins que la dimension extraterritoriale de l'activité des intermédiaires doit absolument être couverte. Reste à voir comment. L'approche privilégiée est celle qui consiste à imposer des obligations ici aux intermédiaires et à prévoir des sanctions pour leur non-respect. Ces normes pourraient notamment transiter par l'exigence d'un rattachement effectif au Québec, par l'obligation d'y avoir un place d'affaires, et avoir trait à l'utilisation du titre d'intermédiaire en immigration à l'étranger, au contenu (i.e. mentions obligatoires) de la procuration par laquelle l'intermédiaire est mandaté, à l'existence d'une procuration dans le dossier (et, le cas échéant, inspection éventuelle), à la publicité effectuée à l'étranger (obligation de garder dans le dossier des copies originales de ces publicités, etc.) et à l'inspection professionnelle qui pourrait avoir lieu ici, mais aussi à l'étranger. Ces dimensions sont couvertes dans le chapitre 5 du présent rapport.

3.3.7 Dispense pour les ONG et leurs représentants

Dans l'univers des individus apportant leur soutien aux personnes souhaitant immigrer au Canada, on trouve un certain nombre d'organisations à but non lucratif qui peuvent être considérées comme agissant à titre d'intermédiaires en immigration, mais qui le font sans réclamer de rémunération. Ces organisations non gouvernementales ont habituellement pour mission d'aider les demandeurs dans leur démarche; elles leur fournissent souvent des renseignements et des conseils utiles. Ce rôle est d'autant plus important qu'en pratique l'aide juridique au Québec est particulièrement difficile d'accès pour les demandeurs en immigration qui en ont besoin.

Selon le Comité, même si la représentation qui est fournie par ces ONG et leurs employés l'est à titre gratuit, cela ne veut pas dire pour autant qu'elle ne doit pas être faite avec compétence et imputabilité. Il est en effet essentiel que, même s'ils n'ont pas payé, les demandeurs reçoivent des conseils ou soient représentés par des intermédiaires capables et compétents. De la nature non lucrative des services rendus découle qu'il n'y a pas de raison de soumettre les personnes qui fournissent de tels renseignements aux règles décrites dans les sections précédentes qui procèdent d'une logique foncièrement différente. Dans ce contexte, le Comité recommande que les ONG et les personnes qui, à leur emploi, fournissent des renseignements ou agissent à titre d'intermédiaires en immigration, soient, moyennant le respect de certaines conditions, dispensées de l'application des règles autrement applicables en la matière.

3.3.8 Table de concertation

Il conviendra, ainsi qu'on l'a fait avec succès dans le cas des planificateurs financiers, que le Surintendant prévoie l'organisation d'une table de concertation qui réunira un ou deux membres de chaque organisme signataire d'ententes. Le but de l'établissement d'une telle table de concertation est d'assurer un fonctionnement aussi souple et cohérent que possible aux ententes, notamment par la discussion des

règles administratives, la détermination de mécanismes appropriés de résolution des conflits et des échanges entre les associations, les ordres professionnels concernés et le Surintendant. Cette table de concertation se réunirait de une à trois fois par an, selon les besoins.

3.3.9 Les « orphelins »

Se pose enfin la question de la possibilité de réglementer directement les individus qui ne seraient pas membres de l'une ou l'autre des corporations ayant conclu des ententes avec le Surintendant, communément appelés les « orphelins ». Le Comité estime qu'à terme, les coûts de réglementation directe d'un système d'orphelins par le Surintendant seraient trop élevés. Le regroupement demeure à cet égard la seule solution réaliste. C'est donc dire que l'individu ne faisant pas partie d'une association ou d'un ordre professionnel ayant conclu une entente ne peut agir à titre d'intermédiaire en immigration.

RECOMMANDATION N° 1 : Le Comité recommande que le législateur confie au gouvernement la responsabilité de déterminer les règles minimales devant permettre à une personne d'agir à titre d'intermédiaire en immigration et que celles-ci soient définies par voie réglementaire.

Il recommande en outre que la responsabilité d'assurer la mise en œuvre de ces règles minimales et, au besoin, des exigences supplémentaires, revienne aux ordres professionnels et aux associations de consultants qui auront conclu une entente à cet effet avec le gouvernement ou son représentant autorisé.

Le Comité recommande par ailleurs :

- que la loi permette la conclusion de telles ententes pour autant que les normes de l'ordre professionnel ou de l'association soient « au moins aussi exigeantes » que les normes gouvernementales;
- que ces ententes aient une durée de vie de cinq années et soient, le cas échéant, renouvelables; et
- que seules les personnes membres en bonne et due forme d'un ordre professionnel ou d'une association ayant conclu une entente puissent agir à titre d'intermédiaires en immigration auprès du MICC.

Enfin, le Comité recommande que les ONG et les personnes qui, à leur emploi, fournissent des renseignements ou agissent à titre d'intermédiaires en immigration, soient, moyennant le respect de certaines conditions, dispensées de l'application des règles autrement applicables en la matière.

3.4 Le rôle du MICC

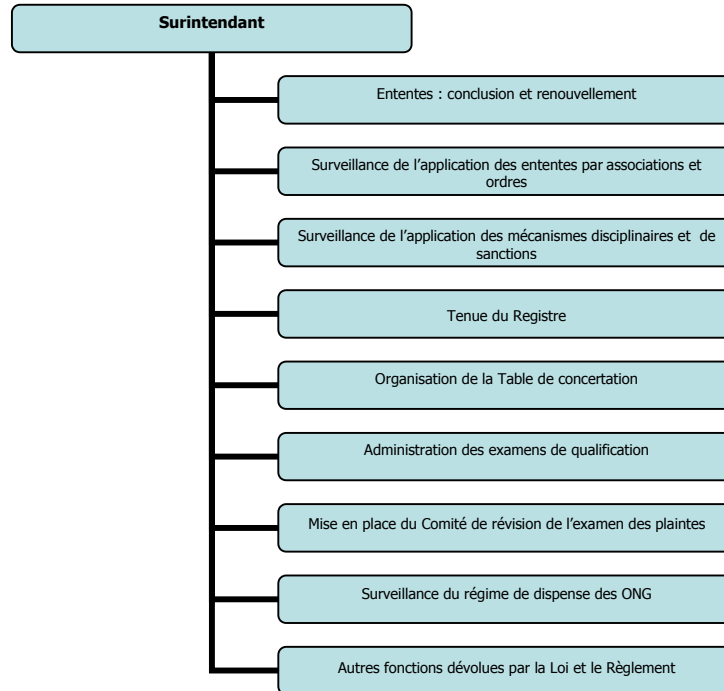
Pour les raisons énoncées précédemment, le Comité estime qu'il ne serait pas souhaitable que la ministre ou le MICC exercent directement le pouvoir de mise en œuvre et d'application de la réglementation en matière d'encadrement des intermédiaires en immigration. La situation risquerait en effet d'être difficile tant juridiquement que politiquement. C'est pourquoi le Comité recommande l'établissement de la fonction de Surintendant à l'intérieur de la Loi sur l'immigration au Québec. Cette fonction devrait, selon le Comité, relever de la responsabilité de la ou du ministre chargé de l'application de cette législation.

On aura compris à la lecture des paragraphes qui précèdent que le Surintendant sera appelé à jouer un rôle important au sein du système proposé. Afin d'assurer une nécessaire impartialité et d'offrir toutes les garanties d'apparence d'impartialité, il est souhaitable que la ministre n'exerce pas elle-même les responsabilités liées à la conclusion des ententes et celles de surveillance de leur mise en œuvre. Ces fonctions seraient plutôt dévolues à une autorité qui puisse traiter à distance du ministère, tout en relevant ultimement de la ministre.

Responsabilités du Surintendant. Cette personne aura pour responsabilité d'appliquer, au nom du gouvernement, de la ministre et du ministère, la réglementation en matière d'encadrement du travail des intermédiaires en immigration. De façon plus précise, le Surintendant, notamment,

- doit évaluer les propositions d'entente (comme le Bureau le fait pour les planificateurs financiers);
- doit conclure une entente lorsque les conditions sont réunies pour ce faire (à moins qu'il n'existe des circonstances majeures militant contre l'ordre public);
- une fois les ententes conclues, s'assure de leur application notamment en vue, le cas échéant, de leur renouvellement;
- tient et publicise le Registre des personnes aptes à agir à titre d'intermédiaires en immigration;
- anime la Table de concertation afin de coordonner l'action des associations et des ordres professionnels liés par des ententes;
- met en place le Comité de révision qui reçoit et examine les demandes de révision de traitement des plaintes et émet des recommandations auprès des syndicats des ordres professionnels ou des associations concernés;
- administre, le cas échéant, les examens de qualification aux personnes souhaitant agir à titre d'intermédiaires en immigration ou, le cas échéant, les en dispense;
- surveille l'application du régime de dispense pour les ONG; et,
- exerce toutes les autres fonctions qui lui sont confiées par la Loi et le Règlement.

Les principales fonctions du Surintendant peuvent être représentées par le tableau suivant.



Une structure légère. Sur le plan administratif, la désignation d'un Surintendant demeure une solution relativement légère puisque nous estimons qu'une seule personne appuyée par le personnel de soutien approprié suffirait sans doute à remplir ses fonctions et à exécuter ses responsabilités.

RECOMMANDATION N° 2 : Le Comité recommande afin d'assurer une nécessaire impartialité et une apparence d'impartialité que les responsabilités de conclusion des ententes et de surveillance de leur mise en œuvre relèvent d'un Surintendant. Il recommande aussi que le Surintendant relève de la responsabilité de la ou du ministre en charge de l'application de la Loi sur l'immigration au Québec.

Il recommande en outre que le Surintendant ait pour responsabilité d'appliquer la réglementation en matière d'encadrement du travail des intermédiaires en immigration et, de façon plus précise, ait pour fonction d'évaluer les propositions d'entente, doive conclure une entente lorsque les conditions sont réunies pour ce faire et surveille leur application, notamment en vue de leur renouvellement.

4. LA DÉFINITION D'« INTERMÉDIAIRE EN IMMIGRATION »

Le mandat du Comité, sans doute inspiré par les termes même de la Loi sur l'immigration au Québec qui, à l'article 3.3 k) donne au gouvernement par voie réglementaire le pouvoir de « définir l'expression "consultant en immigration", déterminer des catégories de consultants et prévoir des normes différentes selon les catégories », était de proposer une définition de l'expression « consultant en immigration ». Pour les motifs expliqués précédemment et en raison de l'approche qu'il propose, le Comité ne compte pas fournir une telle définition, du moins pas directement. Il préfère plutôt recadrer les notions pertinentes à l'intérieur de la solution qu'il préconise.

L'expression « consultants en immigration ». Techniquement, toute personne agissant dans le domaine de l'immigration pourrait se réclamer du titre de « consultant en immigration »; c'est pour cette raison qu'il serait sans doute irréaliste de tenter de réglementer l'utilisation de cette expression. Dans le contexte des remarques qui précèdent, il n'y a donc pas lieu pour le gouvernement de définir, ainsi que le Règlement actuel l'y invite, l'expression « consultant en immigration », ni de prévoir l'existence de catégories de telles personnes ou de normes différentes à l'égard de ces catégories. Il n'est pas question non plus, on l'aura compris, d'exempter des membres ou des catégories de membres d'ordres professionnels de la notion de « consultant en immigration », car celle-ci doit demeurer non définie. Seule compte, la capacité d'agir à titre d'intermédiaire en immigration auprès du MICC.

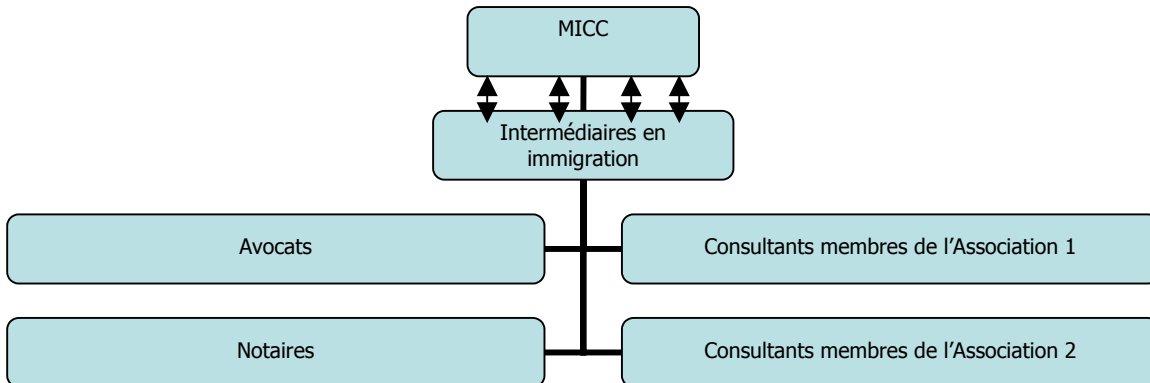
L'expression « intermédiaire en immigration ». Le lecteur attentif de ce rapport aura sans doute noté le recours systématique à l'expression « intermédiaire » plutôt que « consultant » en immigration. Il ne s'agit pas d'une erreur, mais bien d'une dénomination qui reflète de façon plus précise le rôle que joue la personne qui pratique à ce titre. Cette personne, membre d'un ordre professionnel ou d'une association ayant conclu une entente, joue en effet avant tout un rôle d'intermédiaire entre le ministère et son client, plus qu'un simple rôle de consultation. C'est d'ailleurs à titre d'intermédiaire qu'elle a à entrer en contact avec les représentants du MICC. Dans tous les cas, cette personne doit être une personne physique.

La réglementation de l'activité d'intermédiaire en immigration. On a vu à la section 3.1 qu'il convient de régir par voie réglementaire et d'ententes à la fois la capacité d'une personne d'agir à titre d'intermédiaire et les normes minimales qu'elle doit suivre dans l'exercice de son activité. Il s'agit donc de définir le minimum applicable par voie réglementaire, les exigences « plancher » s'appliquant à toute personne se livrant à cette activité, y compris pour les membres d'ordres professionnels.

La réglementation des titres en usage. Nous avons déjà indiqué qu'il serait souhaitable que le gouvernement réglemente les titres en usage et prohibe l'utilisation de titres aptes à induire le public en erreur (voir *supra*, 3.3.2).

Les conséquences de la capacité d'agir à titre d'intermédiaire en immigration. Le respect des normes réglementaires et la signature d'ententes conformes permettront donc au membre en règle des associations ou des ordres professionnels d'agir à titre d'intermédiaire en immigration auprès du MICC. Autrement dit, ce dernier ne pourra traiter qu'avec les demandeurs eux-mêmes ou encore, avec les intermédiaires dûment accrédités des associations ou des ordres professionnels. La sanction du non-respect des exigences réglementaires se trouve pour un intermédiaire de ne pas être en mesure de faire affaire avec le MICC, c'est-à-dire de ne pas être apte à représenter son client. À cet égard, le modèle proposé ressemble à la solution mise en avant au niveau fédéral.

On pourrait représenter ainsi la position de l'intermédiaire en immigration.



Les actes réservés le demeurent. Il convient enfin de réitérer qu'il ne peut être question, tant dans le cadre de ce rapport que dans celui de la réglementation des intermédiaires en immigration en général, de déroger aux dispositions légales qui accordent à certains professionnels du droit des champs réservés de pratique. Autrement dit, les actes réservés par la loi aux avocats et aux notaires ne pourront en aucun cas être posés par les personnes autrement autorisées à agir à titre d'intermédiaires en immigration.

RECOMMANDATION N° 3 : Le Comité recommande que la notion de « consultant en immigration » ne soit pas définie par voie réglementaire. Il recommande par ailleurs que seules les personnes qualifiées puissent agir à titre « d'intermédiaires en immigration » et représenter un client auprès du MICC, et que les titres en usage soient réglementés en conséquence.

Le Comité recommande en outre que les actes réservés par la loi aux avocats et aux notaires le demeurent et ne puissent, par conséquent, en aucun cas être posés par des personnes membres d'associations autorisées à agir à titre d'intermédiaires en immigration.

5. LE CONTENU DE LA RÉGLEMENTATION

La Loi sur l'immigration prévoit la réglementation des « consultants en immigration ». Ses articles 3.3 k), l), m), n), o) et p) témoignent de la volonté claire de l'Assemblée nationale que la question de l'encadrement des « consultants en immigration » procède de l'ordre public. Outre la question de la définition de l'expression « consultant en immigration », ces dispositions confèrent au gouvernement le mandat de définir par voie réglementaire les normes de qualification pour la reconnaissance d'un consultant, les fonctions en matière de surveillance des activités des consultants, les obligations d'un consultant ainsi que les activités qui lui sont interdites, et de prescrire les normes applicables en matière d'assurance responsabilité professionnelle et d'autres pouvoirs, parmi lesquels celui de déterminer les dispositions réglementaires dont la violation constitue une infraction.

La solution préconisée par le Comité dans les pages qui précèdent imposera sans doute une modification de ces dispositions législatives adoptées au printemps 2004 afin, principalement, d'instituer la fonction de Surintendant et de rendre possible la conclusion d'ententes avec les associations ou les ordres professionnels.

Dans ce contexte, les nouveaux pouvoirs réglementaires qui devront être conférés législativement ne viseront plus à confier au gouvernement la réglementation directe de l'activité des consultants, mais serviront plutôt à permettre au Surintendant, au nom de l'État québécois, de conclure des ententes pour autant que les normes minimales autrement prévues par voie réglementaire soient respectées. Le nouveau pouvoir réglementaire doit donc servir à encadrer la discrétion du Surintendant et à baliser sa démarche de vérification aux fins de la négociation et de la conclusion d'ententes avec un ordre professionnel ou une association. Ces nouveaux pouvoirs viendront donc définir les seuils minimaux en deçà desquels une entente ne peut être conclue. Dans cette optique, la perspective réglementaire préconisée est différente de l'approche classique proposée par la loi actuelle.

Deux mises au point supplémentaires méritent d'être faites avant d'examiner en détail les contenus minimaux à envisager afin de réglementer l'activité des intermédiaires en immigration. Une a trait au degré de détail de la réglementation, l'autre à l'équivalence des normes minimales. Il est convenu que, dans le contexte qui vient d'être décrit, la réglementation gouvernementale doit demeurer générale et avoir un caractère minimal; les normes définies par règlement ne visent qu'à déterminer les standards minimaux qui, dans le souci du respect de l'ordre public, doivent être respectés par les intermédiaires en immigration. D'autre part, il importera que les normes adoptées et appliquées par les associations ou les corporations professionnelles soient à tout le moins semblables. Il ne saurait en effet être question d'avoir, dans les faits, des régimes à plusieurs vitesses, du moins en ce qui concerne les exigences minimales visant la protection du public. Au-delà de ces seuils minimaux, il va de soi que les normes et les pratiques puissent varier.

5.1 Qualifications à l'entrée

Dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, le gouvernement établira certaines normes qui s'imposeront à toute personne désirant se réclamer du titre d'intermédiaire en immigration et agir en cette qualité. Ces normes devront être reprises et intégrées par les ordres professionnels et les associations dans leurs systèmes normatifs respectifs. Ces normes ont trait à la citoyenneté de la personne agissant à titre d'intermédiaire, à l'existence d'une véritable place d'affaires au Québec, à ses compétences linguistiques, à sa formation générale préalable et à sa formation spécialisée en immigration ou à son expérience pertinente, à sa réputation et enfin, à certaines autres compétences; elle devra aussi avoir réussi avec succès, dans certains cas du moins, un examen de qualification.

5.1.1 Résidence permanente et véritable place d'affaires

Une des difficultés actuelles, en matière d'encadrement des activités des intermédiaires en immigration est, on l'a vu, que de nombreuses personnes exerçant ces fonctions pratiquent à l'étranger, donc théoriquement hors de portée des lois québécoises et canadiennes qui leur seraient autrement applicables. Il est donc important dans cette perspective que les personnes qui agissent à titre d'intermédiaires possèdent dans tous les cas la citoyenneté canadienne ou la résidence permanente au Canada et aient aussi une véritable place d'affaires au Québec. Ces exigences assureront l'assujettissement de ces personnes aux lois du Québec et permettront de leur rendre les normes applicables même lorsque les fonctions sont exercées à l'extérieur du pays. Au surplus, les exigences de posséder au moins un statut de résident permanent au Canada et d'avoir une véritable place d'affaires au Québec permettent de garantir au public que l'intermédiaire dont les services sont retenus a un lien minimal avec le Québec et une connaissance au moins élémentaire de la société québécoise.

RECOMMANDATION N° 4 : Le Comité recommande que les personnes qui agissent à titre d'intermédiaires en immigration possèdent dans tous les cas la citoyenneté canadienne ou la résidence permanente au Canada et aient une véritable place d'affaires au Québec.

5.1.2 Compétences linguistiques

Dans l'exercice de ses fonctions, l'intermédiaire en immigration agit dans un rôle d'interface entre le demandeur et l'administration québécoise. Il est important, dans cette perspective et afin de faire valoir de façon optimale les intérêts de son client, que cette personne soit à même de communiquer avec l'administration de façon efficace; ses habiletés linguistiques peuvent alors faire une différence. Il est d'autre part utile de rappeler que les compétences linguistiques des personnes agissant dans le domaine de l'immigration constituent un problème dans plusieurs cas, alors que les activités sont pour l'essentiel menées à l'étranger. Le Comité recommande, dans ce contexte, que la réglementation applicable aux personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration précise les compétences linguistiques qui sont attendues.

RECOMMANDATION N° 5 : Le Comité recommande que la réglementation applicable aux personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration précise les compétences linguistiques qui sont attendues.

5.1.3 Formation de base et formation spécialisée

Il importe par ailleurs que les personnes appelées à agir à titre d'intermédiaires en immigration possèdent une culture générale minimale ainsi que des aptitudes intellectuelles suffisantes pour apporter le soutien requis aux personnes qui retiennent leurs services. Le secteur de l'immigration se caractérise notamment par une certaine complexité et une pluralité de moyens de faire valoir de façon optimale les dossiers des demandeurs.

La question de définir quelles devraient être les exigences de base afin qu'un individu puisse agir à titre d'intermédiaire en immigration est délicate. L'impératif incontournable est celui d'exiger des formations suffisantes afin de protéger les membres du public qui feront affaire avec ces intermédiaires. De la situation actuelle, découle la constatation qu'il est difficile d'articuler des exigences précises applicables à tous, surtout dans un contexte où, souvent, les formations détenues par les personnes qui agissent à titre d'intermédiaires en immigration varient considérablement. Il est, dans ce contexte, préférable d'articuler ces exigences de formation autour du nombre minimal d'années de scolarité et, pour la formation spécialisée, de crédits suivis et réussis ou de formations équivalentes.

▪ *Pour la formation de base :*

Il convient d'exiger des intermédiaires qu'ils soient détenteurs d'une formation de base universitaire de type certificat, et ce, peu importe le champ disciplinaire où cette formation a été accomplie. Un minimum de 14 années de scolarité pourrait suffire, ce qui garantit que la personne possède une formation qui la situe entre le diplôme d'études collégiales (DEC) technique et un début de formation universitaire ou une formation équivalente.

Il est manifeste que se soulèvera alors souvent la difficulté de la reconnaissance des diplômes acquis à l'étranger. Il s'agit d'un problème d'une grande complexité qui devra être géré de façon adéquate par les associations ou les ordres professionnels concernés. Il convient de rappeler que les ordres professionnels ont déjà développé une expertise suffisante en la matière et que les associations pourraient pour leur part s'appuyer sur l'expertise du MICC ou du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport sur le même sujet.

▪ *Pour la formation spécialisée en immigration :*

Le principe de base est que la formation spécialisée devrait couvrir tous les aspects de l'immigration, y compris ses dimensions juridiques; elle devrait également minimalement inclure de la formation en déontologie, en analyse financière et en tenue de livres. Cette formation spécialisée doit porter tant sur les contenus que sur les compétences attendues d'un conseiller en immigration, et doit avoir été sanctionnée par la réussite d'examen d'ordre universitaire. Le profil complet de cette formation devra être élaboré en fonction de l'impératif de veiller à une protection adéquate du public.

▪ *Des exigences articulées en fonction des groupes d'appartenance*

Le bagage de formation antérieure des personnes désireuses d'agir à titre d'intermédiaires en immigration est varié et il ne saurait être question, dans ce contexte, d'exiger que des personnes possédant déjà certaines compétences et habiletés reconnues comme nécessaires aient à recevoir une nouvelle formation. C'est pourquoi il est envisagé de laisser au Surintendant la négociation, avec chaque ordre professionnel ou association, des exigences spécifiques de formation s'appliquant aux membres de cette association ou de cet ordre; il pourra prendre en compte les équivalences. À titre indicatif, on peut estimer que :

- la *personne non membre d'un ordre professionnel* qui souhaite agir à titre d'intermédiaire en immigration doit suivre avec succès une formation au moins équivalente à un certificat de 30 crédits universitaires (450 heures);
- la *personne membre d'un ordre professionnel non juridique* qui souhaite agir à titre d'intermédiaire en immigration doit suivre avec succès une formation de l'ordre de 9 à 12 crédits universitaires (de 135 à 180 heures);
- la *personne membre d'un ordre professionnel juridique* détient déjà une formation juridique qui recoupe une bonne partie de celle exigée pour les autres personnes. Dans ce contexte, une formation de 6 crédits universitaires en droit de l'immigration au sein ou à l'extérieur de la formation juridique de base, constituerait une norme d'entrée acceptable. Ces deux cours (90 heures) couvriraient notamment les principales dimensions des régimes fédéraux et québécois.

▪ *Le rôle des ententes et du Surintendant en matière de formation.*

Les exigences relatives à la formation doivent nécessairement se conjuguer en termes de souplesse. Il ne s'agit pas de former pour le plaisir de former, mais plutôt d'exiger une formation afin de protéger le public. La norme réglementaire devra être à même d'assurer cette souplesse en confiant au Surintendant le rôle de préciser, au sein des ententes conclues avec les associations ou les ordres professionnels, l'étendue de l'obligation de formation prenant en compte toutes les circonstances, et, notamment, la formation préalable des membres de cet ordre professionnel ou de cette association. C'est dire que le Surintendant aura alors la fonction, dans le plein respect des standards définis par règlement, de maintenir la cohérence entre les exigences des ordres et des associations au sein du système tout en tentant, à terme, de resserrer ces standards.

RECOMMANDATION N° 6 : Le Comité recommande que les personnes souhaitant agir à titre d'intermédiaires en immigration soient au minimum détentrices d'une *formation de base* comportant au moins 14 ans de scolarité, peu importe le champ disciplinaire où cette formation a été accomplie.

RECOMMANDATION N° 7 : Le Comité recommande que les personnes souhaitant agir à titre d'intermédiaires en immigration aient en outre suivi avec succès une *formation spécialisée en immigration*, formation dont les exigences seront ajustées en tenant en compte de toutes les circonstances et, notamment, de la formation préalable des membres de cet ordre professionnel ou de cette association, de leurs connaissances et compétences, et des impératifs liés à une protection effective du public.

RECOMMANDATION N° 8 : Le Comité recommande afin de maintenir la cohérence entre les exigences des ordres et celles des associations au sein du système tout en tentant, à terme, de resserrer ces standards, que le Surintendant se voie confier le rôle de préciser, au sein des ententes conclues avec les associations ou les ordres professionnels, l'étendue de l'obligation de formation spécialisée, en prenant en compte toutes les circonstances.

5.1.4 Bonnes mœurs et certificat de conformité

Il importe par ailleurs que seules les personnes de bonne mœurs et ne possédant pas d'antécédents judiciaires puissent agir à titre d'intermédiaires en immigration. Cette exigence est habituelle dans les ordres professionnels et se justifie pleinement par la nécessité de protéger les membres du public.

Les personnes souhaitant agir à titre d'intermédiaires en immigration devront, par conséquent, produire un certificat de conformité attestant l'absence de casier judiciaire ou de condamnations antérieures pour une période raisonnable à déterminer par règlement. Lorsqu'il y a eu condamnation antérieure, un pardon devra avoir été obtenu ou, lorsqu'elle a eu lieu dans un pays étranger où un pardon ne peut être obtenu, l'équivalent selon les règles de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés applicables en la matière.

Il conviendra enfin que toute personne ayant fait l'objet d'une radiation de son ordre professionnel, de son association d'appartenance ou d'un organisme national ou international lié à l'activité, ne puisse agir à titre d'intermédiaire en immigration à un autre titre tant et aussi longtemps que dure ladite radiation. Des mécanismes doivent exister afin de se prononcer en toute équité et dans le respect des droits des uns et des autres sur les difficultés d'application de cette exigence.

RECOMMANDATION N° 9 : Le Comité recommande que seules les personnes de bonnes mœurs et ne possédant pas d'antécédents judiciaires puissent agir à titre d'intermédiaires en immigration. À cette fin, la personne devra produire un certificat de conformité et, en présence de condamnation antérieure, un pardon ou l'équivalent.

Le Comité recommande en outre que toute personne ayant fait l'objet d'une radiation de son ordre professionnel, de son association d'appartenance ou d'un organisme national ou international lié à l'activité, ne puisse agir à titre d'intermédiaire en immigration à un autre titre tant et aussi longtemps que dure ladite radiation.

5.1.5 Normes de qualification à l'entrée

La protection du public est, on l'a vu, l'objectif poursuivi par la mise en place d'un système d'encadrement des activités des intermédiaires en immigration. Il importe donc de s'assurer que les personnes qui souhaitent agir à titre d'intermédiaires en immigration possèdent toutes les connaissances et habiletés nécessaires à cette fin. Les standards minimaux en matière de qualification à l'entrée auront été définis par voie réglementaire et les ententes qui seront conclues entre le Surintendant et les associations et ordres professionnels, on l'aura compris, exigeront leur respect et mise en œuvre. Se pose, dans ce contexte, la question de déterminer comment le Surintendant, dans l'exécution de son mandat, peut s'assurer que lesdites normes de qualification sont effectivement respectées.

Selon le Comité, il conviendrait que le Surintendant puisse imposer à toutes les personnes, membres d'un ordre professionnel ou d'une association, souhaitant agir à titre d'intermédiaires, de réussir un examen qu'il préparerait et administrerait. Il serait cependant loisible au Surintendant, lorsqu'il a la conviction que les standards minimaux de qualification sont pleinement respectés pour les membres d'une association ou d'un ordre professionnel, en raison de la formation antérieure ou pour d'autres motifs, de les dispenser de cet examen. Cette dispense pourrait être agréée au moment de la conclusion de l'entente et en faire partie, ou par la suite.

RECOMMANDATION N° 10 : Le Comité recommande que le Surintendant puisse imposer à toutes les personnes, membres d'un ordre professionnel ou d'une association, souhaitant agir à titre d'intermédiaires en immigration, de réussir un examen qu'il préparerait et administrerait. Il recommande aussi qu'il soit loisible au Surintendant, lorsqu'il a la conviction que les standards minimaux de qualification sont pleinement respectés pour les membres d'une association ou d'un ordre professionnel, en raison de la formation antérieure ou pour d'autres motifs, de les dispenser de cet examen.

5.2 Assurance responsabilité professionnelle

Toute personne agissant à titre d'intermédiaire en immigration peut, à un moment ou un autre, être dans une situation où, par son action, elle se trouvera à entraîner sa responsabilité civile à l'égard de son client. C'est ainsi, par exemple, que le refus d'honorer ses engagements ou la négligence dans l'exécution de son mandat peut entraîner l'obligation de réparer le préjudice causé. Afin de protéger adéquatement le public, il est essentiel que la personne physique agissant à titre d'intermédiaire en immigration dispose d'une police d'assurance responsabilité professionnelle apte, le cas échéant, à indemniser son client pour toute faute professionnelle encourue dans l'exercice de ses fonctions. Le niveau de protection exigé par règlement doit être suffisant afin de couvrir tous les cas d'indemnisation envisageables. En vertu des obligations imposées par règlement, la police d'assurance responsabilité que devra détenir l'intermédiaire en immigration devra être d'au moins 500 000 \$.

RECOMMANDATION N° 11 : Le Comité recommande que le règlement exige que la personne physique qui agit à titre d'intermédiaire en immigration possède en tout temps une police d'assurance responsabilité en vigueur. Le niveau de protection exigé par règlement doit être suffisant afin de couvrir tous les cas d'indemnisation envisageables. En vertu des obligations imposées par règlement, la police d'assurance responsabilité que devra détenir l'intermédiaire en immigration devra être d'au moins 500 000 \$.

5.3 Fonds d'indemnisation

Dans certaines circonstances, notamment dans les cas de fraude, le régime d'assurance responsabilité professionnelle ne peut couvrir la responsabilité de la personne agissant à titre d'intermédiaire en immigration. Dans un monde idéal, l'association ou l'ordre professionnel disposerait par ailleurs d'un fonds d'indemnisation afin de couvrir ces éventualités. Les ordres professionnels du Québec disposent déjà de tels fonds. La difficulté se pose cependant pour les associations qui, notamment à cause de leur taille, pourraient avoir des difficultés à se constituer de tels fonds. Si c'était le cas, le Surintendant devra examiner avec ces associations la possibilité de se doter de fonds d'indemnisation ou, à défaut, explorer quels autres moyens pourraient être mis en œuvre afin de protéger adéquatement le public. La caution constitue un de ces moyens.

RECOMMANDATION N° 12 : Le Comité recommande que, lorsqu'une association ne peut se doter d'un fonds d'indemnisation, le Surintendant examine la possibilité que cette association ait recours à d'autres moyens, dont la caution, afin de protéger adéquatement le public.

5.4 Certification des intermédiaires

Une fois qu'une personne est autorisée par l'ordre professionnel ou l'association à agir à titre d'intermédiaire en immigration, le Comité estime qu'il est important qu'elle confirme son intention de maintenir son affiliation et démontre qu'elle en respecte les conditions. C'est dans ce contexte que le Comité recommande que l'entente prévoie la mise en place d'un mécanisme de certification en vertu duquel, au moins tous les deux ans, la personne autorisée à agir à titre d'intermédiaire en immigration soit tenue de produire une déclaration solennelle (ou assermentée) auprès de son association ou de son ordre professionnel. Ces déclarations seront utiles notamment à la vérification des informations contenues dans le registre et, le cas échéant, serviront à l'inspection professionnelle. Le contenu de la déclaration sera déterminé par l'entente intervenue entre l'ordre professionnel ou l'association et le Surintendant.

RECOMMANDATION N° 13 : Le Comité recommande que l'entente prévoie la mise en place d'un mécanisme de certification en vertu duquel, au moins tous les deux ans, la personne autorisée à agir à titre d'intermédiaire en immigration soit tenue de produire une déclaration solennelle (ou assermentée) auprès de son association ou de son ordre professionnel. Les déclarations contenues dans ce certificat seront utiles notamment à la vérification des informations contenues dans le registre et, le cas échéant, serviront à l'inspection professionnelle, et leur contenu sera déterminé par l'entente intervenue entre l'ordre professionnel ou l'association et le Surintendant.

5.5 Registre des intermédiaires en immigration

Il est important que le public en général, y compris ses membres qui sont à l'étranger, puisse connaître les noms des intermédiaires en immigration reconnus comme tels par le Québec. On aura compris que le succès du système dépendra notamment de la capacité du Surintendant, en collaboration avec les associations et les ordres professionnels, de tenir à jour et de publiciser le Registre des personnes autorisées à agir à titre d'intermédiaires en immigration. Il est souhaitable que ce registre contienne les noms de toutes ces personnes ainsi que leur affiliation professionnelle ou associative afin que le public sache, le cas échéant, où diriger les questions – ou les plaintes – les concernant.

RECOMMANDATION N° 14 : Le Comité recommande que le Surintendant, en collaboration avec les associations et les ordres professionnels, tienne à jour et publicise le Registre des personnes autorisées à agir à titre d'intermédiaires en immigration, et que ce registre précise leur affiliation professionnelle.

5.6 Publicité des activités

La publicité des intermédiaires en immigration doit faire l'objet d'un certain encadrement réglementaire afin de protéger le public contre de la publicité trompeuse ou mensongère. Il y aura lieu que la réglementation reprenne, sans en augmenter les exigences mais moyennant les ajustements nécessaires, les articles 60.1, 60.2 et 60.3 du Code des professions. C'est ainsi que les pratiques publicitaires qui garantissent les résultats, faisant état de taux de succès des clients ou présentant de façon trompeuse les frais exigibles seront bannies; les intermédiaires en immigration devront par ailleurs conserver au dossier les originaux des publicités diffusées à l'étranger. Le Surintendant verra à surveiller étroitement l'application, par les associations et les ordres professionnels, de ces normes relatives à la publicité.

RECOMMANDATION N° 15 : Le Comité recommande que la publicité des intermédiaires en immigration fasse l'objet d'un certain encadrement réglementaire et que la réglementation reprenne, sans en augmenter les exigences mais moyennant les ajustements nécessaires, les articles 60.1, 60.2 et 60.3 du Code des professions. Le Comité recommande en outre que le Surintendant surveille étroitement l'application, par les associations et les ordres professionnels, de ces normes relatives à la publicité.

5.7 Mandat et mentions obligatoires

Le Comité estime par ailleurs qu'un certain nombre de mentions devraient paraître sur le formulaire que soumet le demandeur au soutien de sa requête en immigration. Celles-ci auraient notamment trait au fait que le client déclare avoir confié par écrit à un intermédiaire le mandat de le représenter (ou, au contraire, qu'il a préparé et soumis sa demande lui-même) et que toute fausse déclaration peut entraîner le rejet de la demande. Notamment lors de l'inspection professionnelle, l'intermédiaire doit être en mesure de produire ce mandat.

RECOMMANDATION N° 16 : Le Comité recommande que certaines mentions obligatoires apparaissent sur le formulaire produit par le demandeur; celles-ci auraient notamment trait au fait que le client déclare avoir confié par écrit à un intermédiaire le mandat de le représenter (ou, au contraire, qu'il a préparé et soumis sa demande lui-même) et que toute fausse déclaration peut entraîner le rejet de la demande. Notamment lors de l'inspection professionnelle, l'intermédiaire doit être en mesure de produire ce mandat.

5.8 Déontologie et qualité des services

Les personnes autorisées à agir à titre d'intermédiaires en immigration devront, par leur appartenance à une association ou à un ordre professionnel, respecter un certain nombre de standards relatifs à la qualité de leurs services. Ces standards seront regroupés au sein des codes de déontologie dont sont dotés ou se doteront les ordres professionnels ou les associations. La réglementation adoptée en vertu de la Loi sur l'immigration au Québec prévoira cependant certaines mesures spécifiques relatives à la qualité des services rendus et à la tenue de comptes en fidéicommiss.

5.8.1 Standards relatifs à la qualité des services rendus

Le règlement devra prévoir certains standards relatifs à la qualité des services rendus par les intermédiaires en immigration. Ils ont trait notamment aux dossiers dont ils sont saisis et aux mentions obligatoires qui doivent apparaître au mandat qui leur est attribué.

La tenue des dossiers doit en effet faire l'objet de mesures propres à assurer une tenue adéquate du dossier, des documents et pièces originales qui en font partie, leur conservation et archivage et leur transfert éventuel à la demande du client, le tout selon les pratiques d'application générale en la matière. La procuration par laquelle le client mandate un intermédiaire à agir pour son compte doit obligatoirement contenir certaines mentions, notamment celles relatives au choix de juridiction, si l'intermédiaire appartient à plusieurs associations ou ordres professionnels, et concernant les montants payés ou payables par le client.

RECOMMANDATION N° 17 : Le Comité recommande que le règlement prévoie certains standards relatifs à la qualité des services rendus par les intermédiaires en immigration, notamment quant à leurs dossiers qui devront être gérés selon les pratiques d'application générale en la matière et quant à la procuration qui, dans tous les cas, doit être obtenue du client et qui doit contenir certaines mentions obligatoires.

5.8.2 Comptes en fidéicommiss

Le règlement devra prévoir que les sommes confiées par les clients aux personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration doivent être détenues conformément aux pratiques usuelles (comptes en fidéicommiss) assurant ainsi la protection des membres du public faisant affaire avec eux; il conviendra que le compte en fidéicommiss soit à l'abri d'une faillite éventuelle.

RECOMMANDATION N° 18 : Le Comité recommande que le règlement prévoie que les sommes confiées par les clients aux personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration soient détenues conformément aux pratiques usuelles des comptes en fidéicommiss et que le compte soit à l'abri d'une faillite éventuelle.

5.8.3 Code de déontologie

Les codes de déontologie déterminent les comportements attendus des personnes qui doivent le suivre. Déjà, le Code des professions exige des ordres professionnels qu'ils se dotent de codes de déontologie. Il y a lieu, de la même façon, d'exiger que chaque association qui voudra conclure une entente avec le Surintendant se dote d'un code de déontologie apte à régir les activités de ses membres. Ce code devra notamment régir les obligations et devoirs de l'intermédiaire envers son client et insister sur la notion de conflits d'intérêts et l'obligation de les éviter.

RECOMMANDATION N° 19 : Le Comité recommande d'exiger que chaque association qui voudra conclure une entente avec le Surintendant se dote d'un code de déontologie apte à régir les activités de ses membres. Ce code devra notamment régir les obligations et devoirs de l'intermédiaire envers son client et insister sur la notion de conflits d'intérêts et l'obligation de les éviter.

5.9 Formation continue

Dans un contexte où la formation spécialisée a été réussie par tous les membres d'une association ou d'un ordre professionnel couverts par une entente, la formation continue ne doit servir qu'à assurer le maintien à jour des connaissances. Dans ce contexte, une formation annuelle minimale de l'ordre d'une quinzaine d'heures suffirait sans doute, cette formation étant sous la responsabilité de l'association ou de l'ordre professionnel en question. Afin d'en assurer la qualité, cette formation devra être dispensée par l'association ou l'ordre professionnel, ou par une maison d'enseignement ou de formation reconnue.

RECOMMANDATION N° 20 : Le Comité recommande qu'une formation annuelle minimale de l'ordre d'une quinzaine d'heures soit exigée, cette formation étant sous la responsabilité de l'association ou de l'ordre professionnel qui peut, soit préparer et dispenser la formation, soit reconnaître la formation suivie à cet effet au sein d'une maison d'enseignement ou de formation reconnue.

5.10 Vigie : plaintes et inspection professionnelle

Pour les membres du Comité, deux mécanismes sont à la base du suivi qui doit être effectué par un ordre professionnel ou une association à l'endroit de l'intermédiaire en immigration. Il s'agit du *mécanisme des plaintes* et de celui de l'*inspection professionnelle*; le premier est en quelque sorte curatif, alors que le second est de nature préventive. Dans le cas du mécanisme des plaintes, l'ordre ou l'association n'intervient qu'après le fait et habituellement alors que le dommage est déjà fait; les limites intrinsèques de ce système *post facto* de sanctions sont manifestes. C'est pourquoi la prévention doit à tout prix être favorisée et se situer au cœur des processus de vigie, complétant ainsi le mécanisme des plaintes et celui de l'inspection professionnelle.

Les mécanismes qui permettront de soutenir la dimension préventive sont ceux que connaissent déjà les membres des ordres professionnels. L'*inspection professionnelle* est au cœur du mécanisme; elle vise, par une approche d'encouragement, à améliorer les façons de faire de l'intermédiaire et, au besoin, à le forcer à suivre des formations complémentaires ou, lorsque la protection du public le requiert, à lui nier la possibilité de continuer d'agir à ce titre.

L'inspection professionnelle devra survenir à intervalles réguliers et, dans tous les cas, avoir lieu au moins une fois pendant la durée de vie d'une entente. Sa périodicité devra être négociée par le Surintendant et le représentant de l'ordre ou de l'association lors de la conclusion de l'entente. Il est entendu que, dans les circonstances, l'inspection professionnelle peut avoir lieu au Québec ou à l'étranger, au choix de la personne entendant agir à titre d'intermédiaire.

Les dossiers de l'intermédiaire devront en tout temps être disponibles (au Québec ou à l'étranger) afin que l'inspection professionnelle puisse avoir lieu. D'entrée de jeu, la personne indique à son association ou à son ordre professionnel le lieu où ses dossiers sont conservés. Le dossier doit contenir toutes les pièces requises ainsi que la procuration par laquelle l'intermédiaire a été mandaté par son client.

RECOMMANDATION N° 21 : Le Comité recommande que l'inspection professionnelle des personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration ait lieu à intervalles réguliers et, dans tous les cas, se déroule au moins une fois pendant la durée de vie d'une entente. Il recommande par ailleurs que l'inspection professionnelle puisse avoir lieu au Québec ou à l'étranger et que les dossiers de l'intermédiaire soient en tout temps disponibles.

5.11 Sanctions disciplinaires et sanctions pénales

Il ne saurait être question d'avoir un système d'encadrement des activités des intermédiaires en immigration qui ne prévoit pas de sanctions. On aura compris que la principale sanction est celle de retirer à une personne la capacité d'agir à titre d'intermédiaire.

Dans un système reposant sur la conclusion d'ententes entre le MICC et les associations et les ordres professionnels, la responsabilité de sanctionner les comportements fautifs reviendra à l'association ou à l'ordre professionnel; ce sont, en effet, les plus aptes à juger de l'adéquation des comportements avec les standards applicables et d'évaluer les sanctions qui s'imposent. Il sera important à cet égard que le Surintendant convienne, par l'entente, de standards de célérité afin d'éviter qu'il ne faille des années avant de régler un dossier.

La Loi sur l'immigration au Québec prévoit par ailleurs que le gouvernement peut « déterminer parmi les dispositions d'un règlement celles dont la violation constitue une infraction » (a. 3.3q)). L'imposition de telles sanctions (qui seront d'ordre public) relèvera de la responsabilité non pas de l'ordre professionnel ou de l'association, mais bien de la poursuite sur la recommandation du Surintendant dans un cas donné. Les cas de faux ou d'usage de faux pourraient notamment être sanctionnés de cette façon

Le Comité rappelle par ailleurs que, dans tous les cas, les dispositions pertinentes du Code criminel demeurent pleinement applicables.

RECOMMANDATION N° 22 : Le Comité recommande que les sanctions disciplinaires relèvent de la responsabilité des associations et des ordres professionnels, et que le Surintendant veille particulièrement à ce que les dossiers soient traités avec célérité. Il recommande aussi que le gouvernement utilise ses pouvoirs de déterminer des infractions, notamment dans les cas de faux ou d'usage de faux.

Le Surintendant aura un rôle particulier à jouer par rapport au processus de sanctions disciplinaires et pénales. Il est manifeste qu'il ne serait pas approprié, par la logique des systèmes mis en place, que le Surintendant intervienne directement au sein de ces processus. Il est cependant crucial que le Surintendant soit en mesure de s'assurer que les mécanismes de plaintes et de sanctions disciplinaires sont bel et bien en place et mis en œuvre de façon efficace au sein de chaque association. Son rôle, dans ce contexte, devient celui de se prononcer sur le traitement des plaintes par rapport aux impératifs de l'ordre public, exerçant ainsi en quelque sorte un « pouvoir de révision » non pas des décisions individuelles, mais bien de l'application des processus disciplinaires. Ce rôle ressemble, moyennant les ajustements qui s'imposent, au rôle subsidiaire joué par l'Autorité des services financiers dans le contexte des planificateurs.

RECOMMANDATION N° 23 : Le Comité recommande que le Surintendant soit en mesure de s'assurer que les mécanismes de plaintes et de sanctions disciplinaires sont bel et bien en place et mis en œuvre de façon efficace au sein de chaque association. Le rôle du Surintendant, dans ce contexte, doit être celui de se prononcer sur le traitement des plaintes par rapport aux impératifs de l'ordre public, exerçant ainsi en quelque sorte un « pouvoir de révision » non pas des décisions individuelles, mais bien de l'application des processus de traitement des plaintes.

5.12 Réglementation relative aux ONG et à leurs représentants

Le Comité a déjà énoncé le principe que, même si elles n'ont pas payé, les personnes qui reçoivent des conseils ou sont représentées par des intermédiaires doivent l'être de façon capable et compétente. La nature non lucrative des services rendus fait cependant qu'il n'y a pas de raison de soumettre les personnes qui agissent ainsi à titre d'intermédiaires aux règles que nous venons de décrire et qui procèdent d'une logique foncièrement différente. Dans ce contexte, comme nous l'avons vu, le Comité recommande que les ONG et les personnes qui, à leur emploi, fournissent des renseignements ou agissent à titre d'intermédiaires en immigration, soient, moyennant le respect de certaines conditions, dispensées de l'application des règles autrement applicables en la matière.

Cependant, afin de protéger le public faisant affaire avec des ONG, le Comité recommande qu'un certain nombre de règles de base s'appliquent. À cet égard, le Comité adopte la recommandation du *Rapport du Comité consultatif sur la réglementation des activités des consultants en immigration*, présenté au ministre de Citoyenneté et Immigration Canada, en mai 2003, recommandation qui, quoique non suivie subséquemment par le gouvernement fédéral, a néanmoins été reprise et endossée par la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes, dans l'avis présenté au présent Comité en décembre 2004. La solution mise en avant, tout en atteignant son objectif de protection du public, réussit à le faire de façon efficace mais pragmatique.

Le Comité fait donc siennes lesdites recommandations, à quelques nuances près. Afin de bénéficier de la dispense, le Comité recommande que les ONG soient tenues de satisfaire à au moins sept des neuf critères suivants :

1. L'organisation est sans but lucratif;
2. L'organisation est dirigée par un conseil d'administration;
3. L'organisation est constituée en personne morale;
4. L'organisation a le mandat social de fournir des services aux immigrants et de défendre leurs droits;
5. L'organisation est membre d'un organisme cadre national regroupant des organismes qui offrent des services aux immigrants ou défendent leurs intérêts;
6. L'organisme ne perçoit pas de frais ou ne perçoit que des frais symboliques pour tous les services de type conseils, renseignements ou représentation offerts dans le cadre des processus d'immigration;
7. Le représentant de l'ONG se présente comme tel à l'immigrant et à toute autre partie engagée dans le processus ou les services;
8. L'ONG dispose d'un mécanisme de plaintes du public et le rend accessible à ses clients; ou
9. L'ONG favorise le perfectionnement professionnel de ses représentants qui fournissent des services de type conseils, renseignements ou représentation.

Il est par ailleurs recommandé que l'ONG ou son représentant agissant à titre d'intermédiaire à titre gratuit ou contre rémunération symbolique produise avec la demande auprès du MCCI le mandat qu'il a reçu du demandeur.

Le Surintendant devra être chargé de la surveillance du respect de ces exigences par les ONG.

RECOMMANDATION N° 24 : Afin que les ONG puissent bénéficier de la dispense d'application des règlements relatifs aux activités des intermédiaires en immigration, le Comité recommande qu'elles soient tenues de satisfaire à au moins sept des neuf critères suivants :

1. L'organisation est sans but lucratif;
2. L'organisation est dirigée par un conseil d'administration;
3. L'organisation est constituée en personne morale;
4. L'organisation a le mandat social de fournir des services aux immigrants et de défendre leurs droits;
5. L'organisation est membre d'un organisme cadre national regroupant des organismes qui offrent des services aux immigrants ou défendent leurs intérêts;
6. L'organisme ne perçoit pas de frais ou ne perçoit que des frais symboliques pour tous les services de type conseils, renseignements ou représentation offerts dans le cadre des processus d'immigration;
7. Le représentant de l'ONG se présente comme tel à l'immigrant et à toute autre partie engagée dans le processus ou les services;
8. L'ONG dispose d'un mécanisme de plaintes du public et le rend accessible à ses clients; ou
9. L'ONG favorise le perfectionnement professionnel de ses représentants qui fournissent des services de type conseils, renseignements ou représentation.

Le Comité recommande en outre que l'ONG ou son représentant agissant à titre d'intermédiaire à titre gratuit ou contre rémunération symbolique produise avec la demande auprès du MCCI le mandat qu'il a reçu du demandeur et que le Surintendant soit chargé de la surveillance du respect de ces exigences par les ONG.

6. MESURES TRANSITOIRES

Diverses mesures transitoires doivent être envisagées afin, d'une part, de protéger adéquatement le public tout en laissant suffisamment de temps aux futurs acteurs du système d'encadrement de se préparer adéquatement à assumer leur nouveau rôle. Ces mesures ne doivent pas par ailleurs décourager les personnes désirant obtenir la possibilité d'agir à titre d'intermédiaires de ce faire, moyennant le respect des exigences transitoires et, à terme, permanentes.

6.1 Date butoir et entrée en vigueur des ententes

Une date butoir d'entrée en vigueur du nouveau système doit tout d'abord être arrêtée. Une période de deux années à compter de la mise en vigueur des modifications législatives et réglementaires nous paraît minimale afin de laisser assez de temps pour procéder à la nomination d'un Surintendant et à son installation, et de permettre la conclusion d'ententes avec les ordres professionnels et les associations qui le souhaitent. Il n'est par ailleurs pas exclu qu'au moment de la prise d'effet des ententes, celles-ci contiennent elles-mêmes des mesures transitoires, notamment en ce qui concerne la formation professionnelle initiale et continue, qui pourront attendre quelques années avant d'atteindre une vitesse de croisière correcte.

RECOMMANDATION N° 25 : Le Comité recommande qu'une date butoir d'entrée en vigueur du nouveau système soit arrêtée et estime qu'une période de deux années à compter de la mise en vigueur des modifications législatives et réglementaires paraît minimale afin de laisser assez de temps pour procéder à la nomination d'un Surintendant et à son installation, et de permettre la conclusion d'ententes avec les ordres professionnels et associations qui le souhaitent.

6.2 Mesures transitoires à caractère immédiat

Il ne faut toutefois pas attendre la mise en place complète du système dans quelques années avant d'agir. L'impératif de protection du public exige que certaines mesures soient prises dès l'adoption des normes juridiques applicables.

Selon le Comité, un certain nombre de principes doivent être respectés afin de déterminer quelles mesures transitoires à caractère immédiat doivent être mises en place. Ces principes ont trait à la protection du public et à l'exemplification de l'ordre public tout en se situant dans le prolongement des principes et des règles mentionnés précédemment dans ce rapport comme constituant une solution acceptable.

Les mesures transitoires à caractère immédiat. De façon transitoire et en attendant la mise en vigueur du régime permanent, le Comité estime que la personne désirant agir à titre d'intermédiaire en immigration doit :

- posséder la citoyenneté canadienne ou avoir le statut de résident permanent au Canada et avoir une place d'affaires au Québec;
- détenir une police d'assurance responsabilité professionnelle;
- faire preuve d'une compétence minimale acceptable; et
- faire partie d'une association professionnelle possédant des standards de conduite et des mécanismes disciplinaires au moins aussi exigeants que ceux des associations professionnelles reconnues pratiquant dans le secteur de l'immigration, notamment les ordres professionnels des avocats, des notaires, ou encore la SCCI.

On aura compris que les deux premiers principes reprennent des exigences qui feront éventuellement partie du régime permanent d'encadrement des intermédiaires en immigration. Le premier vise à obtenir un rattachement effectif de l'intermédiaire en immigration aux lois québécoises, alors que le deuxième protège les membres du public en cas de faute commise par l'intermédiaire.

Le troisième principe consiste à ne reconnaître que les personnes qui sont en mesure de faire la preuve d'une compétence professionnelle minimale acceptable en matière d'immigration. La preuve de la compétence minimale acceptable pourra notamment reposer sur le fait que l'intermédiaire a présenté un certain nombre de dossiers en immigration (une dizaine?) auprès du MICC durant les deux années précédant l'entrée en vigueur des mesures transitoires; elle pourra aussi être faite par tout autre moyen démontrant l'existence d'expérience pertinente et prouvant ainsi que la compétence minimale acceptable recherchée existe bel et bien.

Enfin, le dernier principe vise à s'assurer que même durant la période temporaire, les personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration sont couvertes par des standards déontologiques et des mécanismes disciplinaires suffisants qui sont au moins aussi exigeants que ceux des associations professionnelles pertinentes.

Mesures temporaires relatives aux ONG. Vu la nature des actes posés par les ONG sans but lucratif qui représentent des demandeurs en immigration, le Comité recommande qu'aucune mesure temporaire ne leur soit applicable.

Les mesures transitoires : les dossiers en cours. Cependant, les personnes ayant déjà soumis un dossier auprès du MICC à la date de publication du présent rapport doivent pouvoir continuer d'agir dans ce dossier sans autre exigence et pour une période raisonnable nécessaire afin de compléter le dossier en question. Il s'agit en quelque sorte d'une clause « grand père ». Si, cependant, un ou plusieurs dossiers n'étaient toujours pas réglés dans un délai raisonnable, il y aurait lieu d'exiger de ces représentants qu'ils se conforment à la réglementation alors en vigueur.

La surveillance des régimes temporaire et transitoire. En attendant la mise en place de tous les instruments législatifs et réglementaires nécessaires au régime permanent proposé, la mise en place et la surveillance des régimes temporaire et transitoire devra être confiée à la ministre et, éventuellement, au Surintendant lorsque cela deviendra possible.

RECOMMANDATION N° 26 : De façon temporaire et en attendant la mise en vigueur du régime permanent, le Comité recommande que la personne désirant agir à titre d'intermédiaire en immigration :

- possède la citoyenneté canadienne ou avoir le statut de résident permanent au Canada et avoir une véritable place d'affaires au Québec;
- détienne une police d'assurance responsabilité professionnelle;
- fasse preuve d'une compétence minimale acceptable; et,
- fasse partie d'une association professionnelle possédant des standards de conduite et des mécanismes disciplinaires au moins au moins aussi exigeants que ceux des ordres professionnels d'avocats ou notaires ou des associations professionnelles reconnues œuvrant dans le secteur de l'immigration, dont la SCCI.

Le Comité recommande par ailleurs qu'aucune mesure temporaire ne soit applicable aux ONG ou à leurs représentants.

Le Comité recommande aussi que les personnes ayant déjà soumis un dossier auprès du MICC puissent, à titre transitoire, continuer d'agir dans ce dossier sans autre exigence et pour une période raisonnable nécessaire afin de compléter le dossier en question.

Il recommande en outre que la mise en place et la surveillance du régime transitoire soient confiées à la ministre responsable du MICC et, éventuellement, au Surintendant lorsque cela deviendra possible.

CONCLUSION

Le Comité est confiant que la solution qu'il propose à la ministre et au gouvernement est réaliste tant sur le plan technique que sur le plan politique. Les audiences avec les représentants des différents groupes ont démontré, si besoin était, la nécessité que l'État québécois réglemente les personnes désirant agir à titre d'intermédiaires en immigration et a fait ressortir les attentes du milieu à cet égard. La disparité des profils des personnes pratiquant actuellement à ce titre complexifie la recherche d'une solution qui, notamment dans l'équité et le respect des cultures professionnelles en présence, saura protéger efficacement le public en matière d'immigration. On aura aussi compris que le Comité, dans sa recherche d'une solution, a opté pour une approche aussi légère que possible qui permet d'éviter que le gouvernement ou la ministre aient à choisir entre les groupes qui occupent actuellement, au Québec et au Canada, le domaine de la consultation en immigration. En vertu de la solution mise en avant, il reviendra aux milieux en présence et à leurs forces vives de choisir le ou les véhicules qui permettront aux individus d'agir à titre d'intermédiaires en immigration. Le dynamisme démontré par les représentations faites par le milieu auprès du Comité témoignent, selon nous, du réalisme de cette approche qui se veut proactive et respectueuse des intérêts et des sensibilités en présence.

Le Comité est conscient que l'approche qu'il propose imposera la mise en place d'ajustements législatifs et réglementaires à l'encadrement juridique existant. Étant donné le caractère modeste de son mandat, il tient par ailleurs à préciser qu'il n'a pas fait effectuer d'études spéciales sur les coûts associés à la mise en œuvre de la solution qu'il privilégie. Par la nature même de cette solution, il est cependant confiant que ceux-ci seront modestes et acceptables dans les circonstances.

Le Comité est également confiant que la solution qu'il prône se conjugue en harmonie avec l'approche d'encadrement privilégiée par l'État fédéral. Les solutions proposées sont en effet en parallélisme avec les approches existantes et, notamment celles de la SCCI quoiqu'elles soient peut-être plus contraignantes et exigeantes à certains égards. Il reviendra au premier chef au milieu d'explorer par la suite la façon d'accentuer encore davantage l'harmonisation des régimes en présence. C'est ainsi qu'il serait avantageux que la reconnaissance par le Québec d'une personne pouvant agir à titre d'intermédiaire en immigration mène plus ou moins automatiquement à une reconnaissance par le gouvernement fédéral, du moins en ce qui a trait aux dossiers québécois en immigration, favorisant ainsi une coordination des normes applicables, malgré leur nature différente.

Enfin, existe la possibilité, plus théorique que réaliste selon le Comité, que, faute de joueurs et d'ententes, la solution mise en avant ne puisse voir le jour à terme. Le gouvernement devra alors recourir à une approche réglementaire plus lourde et plus traditionnelle, ainsi que le rappelle ce rapport dans la section 3.2.3.

A N N E X E S

Loi sur la distribution de produits et services financiers, L.R.Q. c. D-9.2

PLANIFICATEURS FINANCIERS MEMBRES D'UN ORDRE PROFESSIONNEL

Convention avec l'Agence.

59. L'Ordre professionnel des avocats du Québec, l'Ordre professionnel des notaires du Québec, l'Ordre professionnel des comptables agréés du Québec, l'Ordre professionnel des comptables en management accrédités du Québec, l'Ordre professionnel des comptables généraux licenciés du Québec ou l'Ordre professionnel des administrateurs agréés du Québec peut conclure avec l'Agence une convention déterminant les responsabilités de l'ordre à l'égard de ses membres qui désirent utiliser le titre de planificateur financier.

Dispositions non applicables.

Tant qu'une telle convention est en vigueur, les dispositions de la présente loi relatives aux planificateurs financiers, autres que les dispositions pénales, ne s'appliquent pas à eux.

Exception.

Les dispositions du présent chapitre ne s'appliquent pas cependant à un membre de l'ordre qui détient un certificat délivré par l'Agence dans une discipline autre que la planification financière, ou qui est un dirigeant ou un employé d'un cabinet inscrit dans une discipline autre que la planification financière lorsqu'il agit dans le domaine de la planification financière pour ce cabinet.

1998, c. 37, a. 59; 2002, c. 45, a. 356.

Utilisation du titre.

60. Les membres de l'ordre qui sont titulaires d'un diplôme de planificateur financier décerné par l'Institut québécois de planification financière sont autorisés à utiliser ce titre pendant la durée de la convention, tant qu'ils satisfont aux exigences et respectent les règles déterminées par leur ordre.

1998, c. 37, a. 60.

Contenu de la convention.

61. La convention décrit les pouvoirs et les obligations de l'ordre pour la régie et la supervision de ses membres lorsqu'ils exercent des activités à titre de planificateur financier.

Règles de déontologie.

Elle précise notamment les règles de déontologie et les conditions d'exercice auxquelles ils sont assujettis.

1998, c. 37, a. 61.

Assurance responsabilité.

62. La convention doit prévoir que l'assurance de responsabilité imposée par l'ordre à ses membres et que les dispositions relatives à son fonds d'indemnisation couvrent les gestes posés par ses membres qui utilisent le titre de planificateur financier.

Planificateur financier.

Tout geste posé par un membre à titre de planificateur financier dans le cadre de l'application d'une convention est réputé être un geste posé à titre de membre de l'ordre auquel il appartient.

1998, c. 37, a. 62.

Durée de la convention.

63. La convention est d'une durée maximale de cinq ans et peut être renouvelée.

Modification.

Après entente, elle peut aussi être modifiée en tout temps.

1998, c. 37, a. 63.

Conclusion d'une convention.

64. L'Agence ne peut refuser de conclure une convention lorsque les règles de déontologie et les conditions d'exercice soumises par un ordre sont au moins aussi exigeantes que celles applicables aux planificateurs financiers titulaires d'un certificat.

1998, c. 37, a. 64; 2002, c. 45, a. 499.

Réussite d'examens.

65. Un ordre peut exiger de ses membres qui sont titulaires d'un diplôme de planificateur financier une formation additionnelle, la réussite d'examens ou l'obligation de satisfaire à d'autres exigences particulières afin de pouvoir utiliser ce titre pendant la durée d'une convention.

1998, c. 37, a. 65.

Cotisation annuelle.

66. Un ordre peut exiger une cotisation annuelle spécifique de ses membres qui sont autorisés à utiliser le titre de planificateur financier.

1998, c. 37, a. 66.

Registre des membres.

67. Un ordre tient un registre de ses membres qui sont autorisés à utiliser le titre de planificateur financier. Ce registre est ouvert à l'examen du public.

1998, c. 37, a. 67.

Omission d'un membre.

68. Le membre de l'ordre autorisé à utiliser le titre de planificateur financier qui omet de se conformer à une disposition des règles établies par l'ordre le concernant commet une infraction dont peut être saisi le comité de discipline de l'ordre.

1998, c. 37, a. 68.

Constat de négligence.

69. Si elle estime qu'un ordre néglige d'exercer les responsabilités qui lui ont été confiées par une convention, l'Agence signifie à l'ordre un préavis d'au moins 15 jours indiquant les motifs qui lui paraissent justifier cette opinion et la possibilité pour l'ordre de présenter ses observations.

Motifs au ministre.

Si, à la suite de la présentation de ces observations ou à défaut d'une telle présentation, l'Agence est toujours d'avis que l'ordre néglige d'exercer les responsabilités qui lui ont été confiées, elle en saisit le ministre et lui indique les motifs sur lesquels elle s'appuie.

Décision.

Le ministre peut alors mettre fin à la convention.

1998, c. 37, a. 69; 2002, c. 45, a. 499.

PLANIFICATEURS FINANCIERS

CONVENTION

ENTRE : **LE BUREAU DES SERVICES FINANCIERS**, personne morale de droit public instituée en vertu de l'article 158 de la Loi sur la distribution de produits et services financiers, ayant son siège social au 140, Grande-Allée Est, bureau 300, Québec, province de Québec, G1R 5M8

(ci-après appelée le "Bureau");

ET : **LA CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC**, personne morale légalement constituée et régie par le *Code des professions* et la *Loi sur le notariat*, ayant son siège social au 800, Place Victoria, bureau 700, Montréal, province de Québec, H4Z 1L8

(ci-après appelée l'« Ordre »).

ATTENDU que le 19 juin 1998, l'Assemblée nationale adoptait la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (L.Q. 1998, c.-37) (ci-après appelée la « Loi »);

ATTENDU qu'en vertu de l'article 158 de la Loi est institué le Bureau qui, aux termes de l'article 184, a pour mission de veiller à la protection du public dans les domaines soumis à son autorité;

ATTENDU qu'en vertu de l'article 23 du Code des professions (L.R.Q. c. C-26), l'Ordre a pour principale fonction d'assurer la protection du public et qu'à cette fin, il contrôle l'exercice de la profession par ses membres notamment, par l'adoption d'une réglementation visant entre autres la formation, l'inspection professionnelle et la discipline;

ATTENDU que l'ensemble de la réglementation adoptée par l'Ordre s'inscrit précisément dans la poursuite de sa mission de protection du public et qu'à cet égard, certains de ses règlements qui concernent plus particulièrement la relation professionnel-client doivent, pour entrer en vigueur, être approuvés par le gouvernement;

ATTENDU qu'en vertu de l'article 59 de la Loi, l'Ordre peut conclure avec le Bureau une convention déterminant les responsabilités de l'Ordre à l'égard de ses membres qui désirent utiliser le titre de planificateur financier;

ATTENDU qu'en vertu de ce même article, tant qu'une telle convention est en vigueur, les dispositions de la Loi relatives aux planificateurs financiers, autres que les dispositions pénales, ne s'appliquent pas aux membres de l'Ordre qui utilisent le titre de planificateur financier;

ATTENDU qu'en vertu de l'article 60 de la Loi, les membres de l'Ordre qui sont titulaires d'un diplôme de planificateur financier décerné par l'Institut québécois de planification financière sont autorisés à utiliser ce titre pendant la durée de la Convention, tant qu'ils satisfont aux exigences et respectent les règles déterminées par l'Ordre;

ATTENDU que la Convention ne concerne pas les membres de l'Ordre qui exercent des activités de planification financière mais qui ne sont pas autorisés à utiliser le titre de planificateur financier;

ATTENDU qu'en vertu de l'article 61 de la Loi, la Convention décrit les pouvoirs et les obligations de l'Ordre pour la régie et la supervision de ses membres autorisés à utiliser le titre de planificateur financier lorsqu'ils exercent des activités à ce titre. Elle précise notamment les règles de déontologie et les conditions d'exercice auxquelles ils sont assujettis;

/1

--	--

PLANIFICATEURS FINANCIERS

CONVENTION

LA CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC ET LE BUREAU DES SERVICES FINANCIERS

ATTENDU qu'en vertu du 2^e alinéa de l'article 62 de la Loi, tout geste posé par un membre de l'Ordre à titre de planificateur financier dans le cadre de l'application de la présente Convention est réputé être un geste posé à titre de membre de l'Ordre;

ATTENDU qu'en vertu des articles 65 et 66 de la Loi, un Ordre peut imposer des exigences particulières à ses membres titulaires d'un diplôme de l'Institut québécois de planification financière afin de pouvoir utiliser le titre de planificateur financier pendant la durée d'une telle convention;

ATTENDU qu'en vertu de la Loi, le planificateur financier est la personne physique qui utilise le titre de planificateur financier et que nul ne peut se présenter comme tel sans y être dûment autorisé;

ATTENDU qu'en vertu de l'article 465 de la Loi, quiconque utilise, sans y être autorisé, un titre similaire à celui de planificateur financier déterminé par Règlement du Bureau ou une abréviation d'un tel titre, commet une infraction;

ATTENDU que le *Règlement sur les titres similaires à celui de planificateur financier*, approuvé par le décret numéro 835-99 du 7 juillet 1999, prévoit que les titres qui y sont mentionnés ne peuvent être utilisés par quiconque;

ATTENDU qu'en vertu de l'article 466 de la Loi, quiconque, n'étant pas un planificateur financier, se présente comme offrant des services de planification financière, commet une infraction;

ATTENDU que les parties devront débiter la révision de la présente Convention six mois avant son expiration, sans créer par ailleurs aucune obligation de reconduction automatique;

les parties conviennent de ce qui suit :

1. PRÉAMBULE

1.1 Le préambule fait partie intégrante de la présente Convention (ci-après appelée la « Convention »).

2. OBJET

2.1 La Convention décrit les responsabilités de l'Ordre à l'égard de ses membres qui désirent utiliser le titre de planificateur financier. Elle ne concerne pas ses membres qui exercent des activités de planification financière mais qui ne sont pas autorisés à utiliser le titre.

2.2 Tant que la Convention est en vigueur, les dispositions de la Loi relatives aux planificateurs financiers, autres que les dispositions pénales, ne s'appliquent pas aux membres de l'Ordre qui utilisent le titre de planificateur financier.

PLANIFICATEURS FINANCIERS

CONVENTION

LA CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC ET LE BUREAU DES SERVICES FINANCIERS

3. RÈGLES DE DÉONTOLOGIE ET CONDITIONS D'EXERCICE APPLICABLES

3.1 L'Ordre s'engage à prévoir que ses membres autorisés à utiliser le titre de planificateur financier, lorsqu'ils exercent des activités à ce titre, seront aussi assujettis au contenu normatif de règles de déontologie et des conditions d'exercice applicables aux planificateurs financiers titulaires d'un certificat du Bureau, prévu à l'annexe 1a, lequel n'indique que ce qui n'est pas déjà prévu à l'article 3.2 des présentes.

Ce contenu normatif devra, dans le délai indiqué au calendrier d'exécution, être intégré dans les normes professionnelles de l'Ordre et faire l'objet d'une communication aux membres concernés. L'application de ces normes sera vérifiée et contrôlée de la même manière que les autres règles de déontologie et conditions d'exercice applicables par les instances de l'Ordre responsables du contrôle de la pratique professionnelle des membres.

3.2 Dans le cadre de l'application de la Convention, en sus de ce qui est prévu à l'article 3.1 (incluant l'annexe 1a) des présentes, les normes et les règlements adoptés par l'Ordre et leurs amendements éventuels s'appliquent aux membres de l'Ordre qui utilisent le titre de planificateur financier.

À cet égard, il est entendu que parmi les règles de déontologie que l'Ordre exige de ses membres l'on retrouve, sous une forme similaire ou différente, les règles de déontologie applicables aux planificateurs financiers titulaires d'un certificat du Bureau, notamment celles prévues à l'annexe 1b.

3.3 L'Ordre s'engage à recommander à ses membres autorisés à utiliser le titre de planificateur financier de suivre 60 heures de formation continue sur une base biennale dont 15 heures en planification financière intégrée, celle-ci étant définie comme étant des activités de formation intégrée dans les 7 domaines d'intervention de la planification financière personnelle suivants:

- les finances;
- la fiscalité;
- les aspects légaux;
- la retraite;
- les successions; les placements; les assurances.

3.4 L'Ordre s'engage à effectuer auprès de ses membres un contrôle annuel quant au suivi des heures de formation continue recommandées à l'article 3.3.

3.5 Dans l'éventualité où ce contrôle démontrerait que le membre n'aurait pas suivi les heures de formation continue recommandées à l'article 3.3 ou s'il faisait défaut de produire le formulaire visant à effectuer le contrôle annuel mentionné à l'article 3.4, l'Ordre verra à consigner l'information recueillie au dossier du membre et en informer le comité d'inspection professionnelle.

Dans le cadre de son programme d'inspection professionnelle, le comité effectuera les vérifications qu'il jugera nécessaires afin d'assurer que le membre rencontre les critères de compétence professionnelle établis. À défaut pour le membre de rencontrer ces critères, il pourrait se voir contraint de compléter avec succès un stage et \ ou un cours de perfectionnement ou pourrait voir son droit d'exercice limité ou suspendu, le cas échéant, conformément aux dispositions prévues au Code des professions.

PLANIFICATEURS FINANCIERS

CONVENTION

LA CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC ET LE BUREAU DES SERVICES FINANCIERS

3.6 L'Ordre verra à informer le Bureau, dans le cadre de la table de concertation permanente prévue à l'article 6.3, de l'application de la présente Convention et du suivi des engagements qu'elle contient. Un bilan à cet effet sera soumis à titre informatif, le 30 mai de chaque année.

3.7 Le Bureau s'engage à aviser l'Ordre dans les 30 jours de l'avènement de toute poursuite pénale intentée contre un membre de l'Ordre pour une infraction à l'un des articles 465 ou 466 de la Loi et des résultats de cette poursuite.

4. ASSURANCE DE RESPONSABILITÉ PROFESSIONNELLE

4.1 Conformément à l'article 62 de la Loi, l'Ordre déclare que l'assurance de responsabilité professionnelle du Fonds d'assurance responsabilité professionnelle de la Chambre des notaires du Québec détenue par ses membres couvre les gestes posés par ceux qui utilisent le titre de planificateur financier et que la couverture minimale est de 1 000 000 \$ par sinistre, pour la période pendant laquelle il est autorisé par l'Ordre à utiliser le titre.

4.2 L'Ordre déclare qu'un notaire inscrit au tableau de l'Ordre détient en tout temps la couverture minimale indiquée au paragraphe précédent.

5. FONDS D'INDEMNISATION

5.1 Conformément à l'article 62 de la Loi, l'Ordre déclare que les dispositions relatives à son Fonds d'indemnisation prévues dans le *Règlement sur la comptabilité en fidéicommis des notaires* (R.R.Q., 1981, c. N-2, r. 5.1) s'appliquent pour ses membres qui utilisent le titre de planificateur financier.

5.2 L'Ordre et le Bureau s'engagent à chercher des solutions pour l'harmonisation des limites d'indemnisation offertes par les Fonds d'indemnisation.

6. TABLE DE CONCERTATION

6.1. Le Bureau s'engage à constituer une table de concertation permanente sur la planification financière à laquelle l'Ordre pourra participer ainsi que les autres Ordres professionnels signataires d'une convention, la Chambre de la sécurité financière et l'Institut québécois de planification financière.

6.2. La table de concertation traitera de sujets d'intérêts communs pour favoriser, dans le cadre des juridictions respectives, la cohérence des règles applicables aux planificateurs financiers et de leur encadrement, notamment les règles de déontologie, les conditions d'exercice et la formation continue en identifiant les programmes de formation qui pourraient être proposés aux membres. Sans restreindre la portée des articles 3.3 à 3.5, la table ne pourra contraindre l'Ordre à adopter l'un ou l'autre des programmes de formation continue qui pourrait être identifié.

6.3. La table de concertation pourra assurer le suivi de l'application de la Convention. Malgré l'article 6.1, seuls le Bureau et les ordres signataires d'une convention pourront participer aux travaux de cette table lorsqu'elle traitera du suivi de l'application de la Convention.

6.4. Rien dans les articles 6.1 à 6.3 ne doit être interprété comme empêchant le Bureau et l'Ordre d'avoir, à l'occasion, des discussions bilatérales.

/4

--	--

PLANIFICATEURS FINANCIERS

CONVENTION

LA CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC ET LE BUREAU DES SERVICES FINANCIERS

7. REGISTRE

- 7.1 L'Ordre s'engage à tenir un registre de ses membres qui sont autorisés à utiliser le titre de planificateur financier, conformément à l'article 67 de la Loi.
- 7.2 L'Ordre s'engage à transmettre au Bureau le registre de ses membres qu'il autorise à utiliser le titre de planificateur financier.

8. ENTRÉE EN VIGUEUR

- 8.1 La Convention entre en vigueur le 1^{er} juin 2001.

9. DURÉE

- 9.1. La Convention est d'une durée de trois (3) années.
- 9.2. Dans toute éventualité, l'Ordre doit aviser ses membres sans délai de la terminaison de la Convention.

10. RENOUELEMENT

- 10.1 Le Bureau et l'Ordre s'engagent à débiter les discussions portant sur le renouvellement éventuel de la Convention 6 mois avant son expiration prévue le 30 mai 2004.

Le premier alinéa n'a pas pour effet de créer une obligation de reconduction automatique.

- 10.2 Dans l'éventualité où la Convention ne serait pas renouvelée à son expiration, celle-ci demeurera en vigueur jusqu'au 30 novembre 2004 afin de permettre au Bureau et à l'Ordre de terminer leurs discussions portant sur le renouvellement.

Les parties pourront tout de même, pendant cette période, mettre un terme à la Convention par l'envoi à l'autre partie, 90 jours avant la date de terminaison souhaitée, d'une lettre recommandée avisant de la fin de la Convention. Le défaut pour les deux parties de transmettre cette lettre avant le 30 août 2004, jumelé au non-renouvellement de la Convention, signifie la terminaison de la Convention au 30 novembre 2004.

Les procédures de terminaison de la Convention, prévues à l'alinéa précédent, comprennent également le transfert au Bureau de toute l'information pertinente concernant les membres de l'Ordre qui utilisent le titre de planificateur financier, selon les modalités de l'article 14.1.

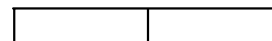
11. CALENDRIER D'EXÉCUTION

- 11.1. Pour la mise en œuvre de la Convention, le Bureau et l'Ordre s'engagent à respecter le calendrier d'exécution prévu à l'annexe 2.

12. MODIFICATION

- 12.1. La Convention peut, d'un commun accord, être modifiée en tout ou en partie. Le cas échéant, toute modification doit être consignée dans un écrit dûment signé par les parties et annexé à la Convention.

/5



PLANIFICATEURS FINANCIERS

CONVENTION

LA CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC ET LE BUREAU DES SERVICES FINANCIERS

12.2 La Convention peut également être révisée si le cadre législatif ou réglementaire qui lui est applicable est lui-même modifié.

13. DÉFAUT

13.1. Tel que prévu à l'article 69 de la Loi, le Bureau peut, s'il estime que l'Ordre néglige d'exercer les responsabilités qui lui sont confiées par la Convention, lui signifier un préavis d'au moins 15 jours indiquant les motifs qui lui paraissent justifier cette opinion et la possibilité pour l'Ordre de présenter ses observations.

Si, à la suite de la présentation de ces observations ou à défaut d'une telle présentation, le Bureau est toujours d'avis que l'Ordre néglige d'exercer les responsabilités qui lui sont confiées, il en saisit le ministre des Finances et lui indique les motifs sur lesquels il s'appuie.

Le ministre peut alors mettre fin à la Convention.

14. FIN DE LA CONVENTION

14.1 L'Ordre peut mettre fin en tout temps à la présente Convention. Il doit alors en informer le Bureau 90 jours à l'avance et lui transmettre toute l'information pertinente concernant ses membres qui utilisent le titre de planificateur financier, et ce, dans les 15 jours suivant cet avis.

EN FOI DE QUOI, le Bureau a signé à _____ ce _____ jour du mois
de _____ 2001.

Par : _____

M^{me} Louise Champoux-Paillé, Économiste, MBA, présidente

EN FOI DE QUOI, l'Ordre a signé à _____ ce _____ jour du mois
de _____ 2001.

Par : _____

M. Richard Gagnon, F. Adm. A., directeur général

PLANIFICATEURS FINANCIERS

CONVENTION LA CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC ET LE BUREAU DES SERVICES FINANCIERS

ANNEXE 1A CONTENU NORMATIF (article 3.1)

Le contenu normatif des règles de déontologie et des conditions d'exercice applicables aux planificateurs financiers titulaires d'un certificat auquel doivent aussi être assujettis les membres de l'Ordre autorisés à utiliser le titre de planificateur financier lorsqu'ils exercent des activités à ce titre et qui n'était pas déjà prévu dans les règlements actuels de l'Ordre, est le suivant :

Lorsqu'un membre de l'Ordre autorisé à utiliser le titre de planificateur financier exige des émoluments de la personne avec laquelle il transige, il doit lui dévoiler le fait qu'il reçoit d'autre part une rémunération pour les produits qu'il lui vend ou les services qu'il lui rend. (Article 17 de la Loi sur la distribution de produits et services financiers).

Le membre de l'Ordre autorisé à utiliser le titre de planificateur financier utilise le titre de « planificateur financier » ou l'abréviation « Pl. Fin. ». (Article 116 du Règlement relatif à la délivrance et au renouvellement du certificat de représentant (n^o 1) du Bureau).

Le membre de l'Ordre autorisé à utiliser le titre de planificateur financier ne peut rendre des services de planification financière offerts à ce titre que s'il a préalablement rédigé un mandat comportant au moins les éléments suivants :

1. la nature et l'étendue de son mandat;
2. l'estimation de sa rémunération et, le cas échéant, le nombre d'heures pour exécuter son mandat;
3. toutes les disciplines ou les catégories de discipline dans lesquelles il est autorisé à agir ainsi que la description des produits et services financiers susceptibles d'être offerts, le cas échéant, dans l'exécution de son mandat;
4. la signature du client attestant l'acceptation du mandat.

Ce mandat ne peut prévoir que le client est tenu d'acheter un produit financier ou de se procurer un service financier offert par le membre de l'Ordre autorisé à utiliser le titre de planificateur financier. (Article 8 du Règlement sur l'exercice des activités des représentants du Bureau).

Le membre de l'Ordre autorisé à utiliser le titre de planificateur financier doit préparer un rapport écrit de la planification effectuée et le remettre au client. (Article 9 du Règlement sur l'exercice des activités des représentants du Bureau).

PLANIFICATEURS FINANCIERS

CONVENTION LA CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC ET LE BUREAU DES SERVICES FINANCIERS

ANNEXE 1A CONTENU NORMATIF (suite) (article 3.1)

Le membre de l'Ordre autorisé à utiliser le titre de planificateur financier doit, lors de la première rencontre avec un client, lui remettre un document, tel une carte d'affaires, lequel doit mentionner les éléments suivants :

1. son nom;
2. ses adresses d'affaires, ses numéros de téléphone d'affaires et, le cas échéant, son numéro de télécopieur;
3. le titre de planificateur financier et de notaire;
4. le nom du cabinet ou de la société pour le compte de laquelle il exerce ses activités, le cas échéant. (Article 10 du Règlement sur l'exercice des activités des représentants du Bureau).

Le membre de l'Ordre autorisé à utiliser le titre de planificateur financier, dont les normes et les règlements adoptés par l'Ordre et leurs amendements éventuels visés à l'article 3.2 des présentes permettent de recevoir un montant provenant d'une commission ou d'un partage de commission, doit le faire conformément à la réglementation applicable laquelle devra s'harmoniser avec les dispositions de l'article 100 de *la Loi sur la distribution de produits et services financiers* ainsi que des articles 22 à 25 du *Règlement sur le cabinet, le représentant autonome et la société autonome* et des articles 13 à 18 du *Règlement sur la tenue et la conservation des livres et registres*.

Le membre de l'Ordre autorisé à utiliser le titre de planificateur financier qui désire permettre à la société pour laquelle il travaille de se présenter comme offrant des services de planification financière doit déclarer à l'Ordre le nom de cette société lors de son inscription au registre.

PLANIFICATEURS FINANCIERS

CONVENTION

LA CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC ET LE BUREAU DES SERVICES FINANCIERS

ANNEXE 1B CONTENU NORMATIF (article 3.2)

Le contenu normatif des règles de déontologie qui sont spécifiquement applicables aux planificateurs financiers titulaires d'un certificat du Bureau et auxquelles sont aussi assujettis, par le biais des règlements actuels de l'Ordre, les membres de l'Ordre autorisés à utiliser le titre de planificateur financier, est le suivant :

- Le membre de l'Ordre autorisé à porter le titre de planificateur financier doit éviter d'adopter des méthodes qui auraient pour effet notamment de privilégier un aspect spécifique de la planification financière pour attirer indûment l'attention d'un client éventuel lorsqu'il effectue de la prospection de clientèle (article 50 du Règlement de la Chambre de la sécurité financière sur la déontologie).

- Le membre de l'Ordre autorisé à porter le titre de planificateur financier doit s'abstenir :
 1. de verser, directement ou indirectement, une rémunération à une personne qui n'est pas légalement habilitée à porter le titre de planificateur financier pour qu'elle agisse à ce titre ou en prenne le titre;
 2. d'accepter ou de se faire verser, directement ou indirectement, une rémunération par une personne non légalement habilitée à porter le titre de planificateur financier qui agit ou tente d'agir à ce titre (article 51(2)(3) du Règlement de déontologie de la Chambre de la sécurité financière).

- Le membre de l'Ordre autorisé à porter le titre de planificateur financier doit informer son client lorsqu'il constate un empêchement à la continuation de son mandat (article 51(4) du Règlement de déontologie de la Chambre de la sécurité financière).

PLANIFICATEURS FINANCIERS

CONVENTION
LA CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC ET LE BUREAU DES SERVICES FINANCIERS

ANNEXE 2
CALENDRIER D'EXÉCUTION
(article 11.1)

Le calendrier d'exécution est constitué d'une liste d'actions spécifiques apparaissant ci-après afin de mettre en œuvre cette Convention.

Un délai approprié doit être déterminé par le Bureau et l'Ordre pour chaque action selon la nature spécifique de cette action. Ce délai ne pourra cependant être de plus de 3 mois de la date de la signature de la Convention.

1. L'élaboration et l'envoi d'un communiqué aux membres pour annoncer le renouvellement de la Convention.
2. La transmission par l'Ordre au Bureau de la résolution de son comité administratif :

 autorisant et ratifiant la signature de ladite Convention ainsi que sa prise d'effet à compter de la date d'expiration de la précédente convention assurant ainsi une portée *ininterrompue*;

 déclarant que le Fonds d'indemnisation continue de couvrir les gestes posés par ses membres qui utilisent le titre de planificateur financier dans le cadre des présentes;

 déclarant que la couverture d'assurance de responsabilité exigée par l'Ordre continue de couvrir les activités de planificateur financier, dans le cadre des présentes ou, à compter de la date à laquelle il est autorisé par l'Ordre à utiliser ce titre.
3. L'intégration du contenu normatif dans les normes professionnelles de l'Ordre et la communication de ce contenu aux membres.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation N° 1 : Le Comité recommande que le législateur confie au gouvernement la responsabilité de déterminer les règles minimales devant permettre à une personne d'agir à titre d'intermédiaire en immigration et que celles-ci soient définies par voie réglementaire.

Il recommande en outre que la responsabilité d'assurer la mise en œuvre de ces règles minimales et, au besoin, des exigences supplémentaires, revienne aux ordres professionnels et aux associations de consultants qui auront conclu une entente à cet effet avec le gouvernement ou son représentant autorisé.

Le Comité recommande par ailleurs

- que la loi permette la conclusion de telles ententes pour autant que les normes de l'ordre professionnel ou de l'association soient « au moins aussi exigeantes » que les normes gouvernementales;
- que ces ententes aient une durée de vie de cinq années et soient, le cas échéant, renouvelables; et
- que seules les personnes membres en bonne et due forme d'un ordre professionnel ou d'une association ayant conclu une entente puissent agir à titre d'intermédiaires en immigration auprès du MICC.

Enfin, le Comité recommande que les ONG et les personnes qui, à leur emploi, fournissent des renseignements ou agissent à titre d'intermédiaires en immigration, soient, moyennant le respect de certaines conditions, dispensées de l'application des règles autrement applicables en la matière.

Recommandation N° 2 : Le Comité recommande afin d'assurer une nécessaire impartialité et une apparence d'impartialité que les responsabilités de conclusion des ententes et de surveillance de leur mise en œuvre relèvent d'un Surintendant. Il recommande aussi que le Surintendant relève de la responsabilité de la ou du ministre en charge de l'application de la Loi sur l'immigration au Québec.

Il recommande en outre que le Surintendant ait pour responsabilité d'appliquer la réglementation en matière d'encadrement du travail des intermédiaires en immigration et, de façon plus précise, ait pour fonction d'évaluer les propositions d'entente, doit conclure une entente lorsque les conditions sont réunies pour ce faire et surveille leur application, notamment en vue de leur renouvellement.

Recommandation N° 3 : Le Comité recommande que la notion de « consultant en immigration » ne soit pas définie par voie réglementaire. Il recommande par ailleurs que seules les personnes qualifiées puissent agir à titre « d'intermédiaires en immigration » et représenter un client auprès du MICC, et que les titres en usage soient réglementés en conséquence.

Le Comité recommande en outre que les actes réservés par la loi aux avocats et aux notaires le demeurent et ne puissent, par conséquent, en aucun cas être posés par des personnes membres d'associations autorisées à agir à titre d'intermédiaires en immigration.

Recommandation N° 4 : Le Comité recommande que les personnes qui agissent à titre d'intermédiaires en immigration possèdent dans tous les cas la citoyenneté canadienne ou la résidence permanente au Canada et aient une véritable place d'affaires au Québec.

Recommandation N° 5 : Le Comité recommande que la réglementation applicable aux personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration précise les compétences linguistiques qui sont attendues.

Recommandation N° 6 : Le Comité recommande que les personnes souhaitant agir à titre d'intermédiaires en immigration soient au minimum détentrices d'une *formation de base* comportant au moins 14 ans de scolarité, peu importe le champ disciplinaire où cette formation a été accomplie.

Recommandation N° 7 : Le Comité recommande que les personnes souhaitant agir à titre d'intermédiaires en immigration aient en outre suivi avec succès une *formation spécialisée en immigration*, formation dont les exigences seront ajustées en tenant en compte de toutes les circonstances et, notamment, de la formation préalable des membres de cet ordre professionnel ou de cette association, de leurs connaissances et compétences, et des impératifs liés à une protection effective du public.

Recommandation N° 8 : Le Comité recommande afin de maintenir la cohérence entre les exigences des ordres et celles des associations au sein du système tout en tentant, à terme, de resserrer ces standards, que le Surintendant se voie confier le rôle de préciser, au sein des ententes conclues avec les associations ou les ordres professionnels, l'étendue de l'obligation de formation spécialisée, en prenant en compte toutes les circonstances.

Recommandation N° 9 : Le Comité recommande que seules les personnes de bonnes mœurs et ne possédant pas d'antécédents judiciaires puissent œuvrer à titre d'intermédiaires en immigration. À cette fin, la personne devra produire un certificat de conformité et, en présence de condamnation antérieure, un pardon ou l'équivalent.

Le Comité recommande en outre que toute personne ayant fait l'objet d'une radiation de son ordre professionnel, de son association d'appartenance ou d'un organisme national ou international lié à l'activité, ne puisse agir à titre d'intermédiaire en immigration à un autre titre tant et aussi longtemps que dure ladite radiation.

Recommandation N° 10 : Le Comité recommande que le Surintendant puisse imposer à toutes les personnes, membres d'un ordre professionnel ou d'une association, souhaitant agir à titre d'intermédiaires de réussir un examen qu'il préparerait et administrerait. Il recommande aussi qu'il soit loisible au Surintendant, lorsqu'il a la conviction que les standards minimaux de qualification sont pleinement respectés pour les membres d'une association ou d'un ordre professionnel, en raison de la formation antérieure ou pour d'autres motifs, de les dispenser de cet examen.

Recommandation N° 11 : Le Comité recommande que le règlement exige que la personne physique qui agit à titre d'intermédiaire en immigration possède en tout temps une police d'assurance responsabilité en vigueur. Le niveau de protection exigé par règlement doit être suffisant afin de couvrir tous les cas d'indemnisation envisageables. En vertu des obligations imposées par règlement, la police d'assurance responsabilité que devra détenir l'intermédiaire en immigration devra être d'au moins 500 000 \$.

Recommandation N° 12 : Le Comité recommande que, lorsqu'une association ne peut se doter d'un fonds d'indemnisation, le Surintendant examine la possibilité que cette association ait recours à autres moyens, dont la caution, afin de protéger adéquatement le public.

Recommandation N° 13 : Le Comité recommande que l'entente prévoie la mise en place d'un mécanisme de certification en vertu duquel, au moins tous les deux ans, la personne autorisée à agir à titre d'intermédiaire en immigration soit tenue de produire une déclaration solennelle (ou assermentée) auprès de son association ou de son ordre professionnel. Les déclarations contenues dans ce certificat seront utiles notamment à la vérification des informations contenues dans le registre et, le cas échéant, serviront à l'inspection professionnelle, et leur contenu sera déterminé par l'entente intervenue entre l'ordre professionnel ou l'association et le Surintendant.

Recommandation N° 14 : Le Comité recommande que le Surintendant, en collaboration avec les associations et ordres professionnels, tienne à jour et publicise le Registre des personnes autorisées à agir à titre d'intermédiaires en immigration, et que ce registre précise leur affiliation professionnelle.

Recommandation N° 15 : Le Comité recommande que la publicité des intermédiaires en immigration fasse l'objet d'un certain encadrement réglementaire et que la réglementation reprenne, sans en augmenter les exigences mais moyennant les ajustements nécessaires, les articles 60.1, 60.2 et 60.3 du Code des professions. Le Comité recommande en outre que le Surintendant surveille étroitement l'application, par les associations et les ordres professionnels, de ces normes relatives à la publicité.

Recommandation N° 16 : Le Comité recommande que certaines mentions obligatoires apparaissent sur le formulaire produit par le demandeur; celles-ci auraient notamment trait au fait que le client déclare avoir confié par écrit à un intermédiaire le mandat de le représenter (ou, au contraire, qu'il a préparé et soumis sa demande lui-même) et que toute fausse déclaration peut entraîner le rejet de la demande. Notamment lors de l'inspection professionnelle, l'intermédiaire doit être en mesure de produire ce mandat.

Recommandation N° 17 : Le Comité recommande que le règlement prévoie certains standards relatifs à la qualité des services rendus par les intermédiaires en immigration, notamment quant à leurs dossiers qui devront être gérés selon les pratiques d'application générale en la matière et quant à la procuration qui, dans tous les cas, doit être obtenue du client et qui doit contenir certaines mentions obligatoires.

Recommandation N° 18 : Le Comité recommande que le règlement prévoie que les sommes confiées par les clients aux personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration soient détenues conformément aux pratiques usuelles des comptes en fidéicommis et que le compte soit à l'abri d'une faillite éventuelle.

Recommandation N° 19 : Le Comité recommande d'exiger que chaque association qui voudra conclure une entente avec le Surintendant se dote d'un code de déontologie apte à régir les activités de ses membres. Ce code devra notamment régir les obligations et devoirs de l'intermédiaire envers son client et insister sur la notion de conflits d'intérêts et l'obligation de les éviter.

Recommandation N° 20 : Le Comité recommande qu'une formation annuelle minimale de l'ordre d'une quinzaine d'heures soit exigée, cette formation étant sous la responsabilité de l'association ou de l'ordre professionnel qui peut, soit préparer et dispenser la formation, soit reconnaître la formation suivie à cet effet au sein d'une maison d'enseignement ou de formation reconnue.

Recommandation N° 21 : Le Comité recommande que l'inspection professionnelle des personnes agissant à titre d'intermédiaires en immigration ait lieu à intervalles réguliers et, dans tous les cas, se déroule au moins une fois pendant la durée de vie d'une entente. Il recommande par ailleurs que l'inspection professionnelle puisse avoir lieu au Québec ou à l'étranger et que les dossiers de l'intermédiaire soient en tout temps disponibles.

Recommandation N° 22 : Le Comité recommande que les sanctions disciplinaires relèvent de la responsabilité des ordres professionnels et des associations et que le Surintendant veille particulièrement à ce que les dossiers soient traités avec célérité. Il recommande aussi que le gouvernement utilise ses pouvoirs de déterminer des infractions, notamment dans les cas de faux ou d'usage de faux.

Recommandation N° 23 : Le Comité recommande que le Surintendant soit en mesure de s'assurer que les mécanismes de plaintes et de sanctions disciplinaires sont bel et bien en place et mis en œuvre de façon efficace au sein de chaque association. Le rôle du Surintendant, dans ce contexte, doit être celui de se prononcer sur le traitement des plaintes par rapport aux impératifs de l'ordre public, exerçant ainsi en quelque sorte un « pouvoir de révision » non pas des décisions individuelles, mais bien de l'application des processus de traitement des plaintes.

Recommandation N° 24 : Afin que les ONG puissent bénéficier de la dispense d'application des règlements relatifs aux activités des intermédiaires en immigration, le Comité recommande, qu'elles soient tenues de satisfaire à au moins sept des neuf critères suivants :

1. L'organisation est sans but lucratif;
2. L'organisation est dirigée par un conseil d'administration;
3. L'organisation est constituée en personne morale;
4. L'organisation a le mandat social de fournir des services aux immigrants et de défendre leurs droits;
5. L'organisation est membre d'un organisme cadre national regroupant des organismes qui offrent des services aux immigrants ou défendent leurs intérêts;
6. L'organisme ne perçoit pas de frais ou ne perçoit que des frais symboliques pour tous les services de type conseils, renseignements ou représentation offerts dans le cadre des processus d'immigration;
7. Le représentant de l'ONG se présente comme tel à l'immigrant et à toute autre partie engagée dans le processus ou les services;
8. L'ONG dispose d'un mécanisme de plaintes du public et le rend accessible à ses clients; ou
9. L'ONG favorise le perfectionnement professionnel de ses représentants qui fournissent des services de type conseils, renseignements ou représentation.

Le Comité recommande en outre que l'ONG ou son représentant agissant à titre d'intermédiaire à titre gratuit ou contre rémunération symbolique produise avec la demande auprès du MCCI le mandat qu'il a reçu du demandeur et que le Surintendant soit chargé de la surveillance du respect de ces exigences par les ONG.

Recommandation N° 25 : Le Comité recommande qu'une date butoir d'entrée en vigueur du nouveau système soit arrêtée et estime qu'une période de deux années à compter de la mise en vigueur des modifications législatives et réglementaires paraît minimale afin de laisser assez de temps pour procéder à la nomination d'un Surintendant et à son installation, et de permettre la conclusion d'ententes avec les ordres professionnels et associations qui le souhaitent.

Recommandation N° 26 : De façon temporaire et en attendant la mise en vigueur du régime permanent, le Comité recommande que la personne désirant agir à titre d'intermédiaire en immigration :

- possède la citoyenneté canadienne ou avoir le statut de résident permanent au Canada et avoir une véritable place d'affaires au Québec;
- détienne une police d'assurance responsabilité professionnelle;
- fasse preuve d'une compétence minimale acceptable; et,
- fasse partie d'une association professionnelle possédant des standards de conduite et des mécanismes disciplinaires au moins au moins aussi exigeants que ceux des ordres professionnels d'avocats ou notaires ou des associations professionnelles reconnues œuvrant dans le secteur de l'immigration, dont la SCCI.

Le Comité recommande par ailleurs qu'aucune mesure temporaire ne soit applicable aux ONG ou à leurs représentants.

Le Comité recommande aussi que les personnes ayant déjà soumis un dossier auprès du MICC puissent, à titre transitoire, continuer d'agir dans ce dossier sans autre exigence et pour une période raisonnable nécessaire afin de compléter le dossier en question.

Il recommande en outre que la mise en place et la surveillance du régime transitoire soient confiées à la ministre responsable du MICC et, éventuellement, au Surintendant lorsque cela deviendra possible.

RAPPORT DISSIDENT

Madame Lise Thériault
Ministre de l'Immigration et
des Communautés culturelles
360, rue McGill, 4^e étage
Montréal (Québec) H2Y 2E9

Madame la Ministre,

Vous trouverez, ci-après, mes conclusions à titre de représentant du milieu professionnel au sein du Comité consultatif externe sur l'encadrement des consultants en immigration.

Les non-juristes qui interviennent en immigration sont au cœur des mes préoccupations professionnelles depuis fort longtemps.

Déjà en 1994, j'ai recommandé que l'exclusivité de la représentation en immigration soit confiée aux juristes devant le Comité permanent de la Chambre des Communes qui tenait des auditions à ce sujet. Depuis 1997, je participe activement aux prises de position du Barreau du Québec sur cette question où ma recommandation demeure la même. D'entrée de jeu, lors de la toute première rencontre du Comité, j'ai fait part de mon expérience sur ce sujet.

Immédiatement après les auditions menées par le Comité en décembre 2004, j'ai exposé ma position personnelle, selon laquelle seuls les juristes devaient être reconnus pour intervenir en immigration. Cette position ne s'est pas répercutée dans les comptes rendus. Puis, la réflexion s'est poursuivie pour trouver la façon la moins mauvaise de faire cohabiter les juristes et les non-juristes dans le processus d'immigration. J'ai prêté mon concours à cette réflexion. J'ai donné mon accord sur plusieurs points individuels. Toutefois, au fil des discussions, j'ai énoncé des réserves sur toute formule visant à introduire un modèle « à l'australienne » où les juristes sont également réglementés par autre chose que l'ordre professionnel dont ils relèvent. J'ai également attiré l'attention du Comité sur les exigences qui auraient pour effet d'introduire une spécialisation au sein des ordres professionnels. Et j'ai également précisé que les non-juristes hors Québec étaient favorisés par le modèle proposé. J'ai réitéré ces réserves lors de l'étude des ébauches du rapport.

Dans la dernière ébauche du rapport, j'ai énoncé la position que j'avais prise en décembre 2004 immédiatement après les auditions, mes réflexions sur les conséquences des recommandations sur le milieu professionnel du Québec et les raisons pour lesquelles en dernière analyse je ne pouvais souscrire aux conclusions du rapport. Ce document est joint à la présente.

Veuillez agréer, Madame la Ministre, l'hommage de ma considération distinguée.

Hugues Langlais, avocat

RAPPORT DISSIDENT

Le représentant du milieu professionnel ne peut souscrire aux conclusions du présent rapport.

Même si le représentant soussigné a suggéré que des exigences particulières puissent être imposées aux membres des ordres professionnels, il s'en trouve d'autres qui ont été imposées par les choix faits en comité ou par le mandat de celui-ci, dont le choix de faire coexister les juristes et les non-juristes dans le processus d'immigration au Québec, et celui d'avoir un cadre d'analyse identique pour ces deux groupes de personnes. Certaines des exigences posées peuvent être acceptables prises individuellement, mais elles ne peuvent l'être dans le cadre d'une vision globale des exigences faites aux membres des ordres ou encore aux ordres eux-mêmes dont celui des avocats.

La cohabitation

D'entrée de jeu, il faut préciser que la nécessité de faire cohabiter dans ce secteur les juristes et les non-juristes est une position intenable. Par ailleurs, le soussigné est d'avis que le travail en cause fait appel à des connaissances juridiques qui relèvent de l'autorité de la Loi sur le Barreau ou de la Loi sur le Notariat. Par conséquent, le représentant du milieu professionnel ne peut être d'accord avec la vision politique du ministère de faire cohabiter au sein du secteur de l'immigration des juristes et des non-juristes. En plus, les droits en cause sont considérables et ceux-ci ne peuvent être laissés à des charlatans pas plus qu'on souhaite faire cohabiter au sein d'une même organisation les médecins et les charlatans en médecine. Or, c'est exactement le mandat que le comité avait, lequel visait à façonner un modèle permettant de faire cohabiter dans ce secteur les juristes et les non-juristes, sur la base de ce qui a été vécu par les planificateurs financiers.

L'option de la cohabitation des non-juristes avec les juristes tant au fédéral qu'au provincial ne peut se justifier que par des considérations politiques visant à éviter de se mettre à dos les communautés immigrantes. Le Canada et le Québec ne sont pas les seuls territoires ouverts à l'immigration. Parmi les autres territoires, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont choisi la coexistence, la Grande Bretagne a réglementé les non-juristes dans ce secteur sans toucher aux juristes, alors que nos voisins du Sud ont condamné le recours à des non-juristes et consacré l'exclusivité aux seuls juristes. Le Canada a choisi la coexistence sans analyser, d'aucune façon, le modèle américain. Le Québec, selon les conclusions du présent rapport, ferait de même. Ce choix que pourrait faire le Québec ne peut être dicté par de nouvelles considérations d'ordre public, puisque l'ordre public est déjà présent dans les lois professionnelles et par celles-ci, la protection du public est largement assurée.

Soit un ordre professionnel protège le public, soit il ne le protège pas. Le représentant du milieu professionnel estime que les lois professionnelles en place au Québec suffisent amplement à protéger le public, même vulnérable, pour peu qu'on fasse respecter lesdites lois.

L'exclusivité aux juristes

Dans un rapport produit lors des audiences du Comité consultatif fédéral sur la réglementation des activités des consultants en immigration, mandaté par le gouvernement canadien pour analyser la même situation, le Barreau du Québec a estimé que seuls les avocats et notaires avaient autorité pour agir. Lors des auditions sur le projet de loi 53 devant l'Assemblée nationale, le Barreau du Québec a réitéré sa position tout en ajoutant être satisfait de l'intention du Québec d'occuper ce champ afin d'éviter d'avoir recours au système mis en place par le fédéral. Le projet de loi a été adopté et la Loi sur l'immigration modifiée. Lors des auditions pour les fins du présent rapport, l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration a réclamé l'exclusivité de la représentation en matière d'immigration en faveur des avocats. L'Association du Barreau Canadien, section immigration, division Québec, a fait de cette exclusivité son premier choix. Le Barreau du Québec et la Chambre des notaires ont réitéré leur demande dans leur champ de compétence respectifs.

Tout modèle visant à ne pas reconnaître l'exclusivité de la représentation aux juristes du Québec est un modèle qui ne peut d'aucune façon être un modèle à suivre, puisqu'il fait exactement ce que le milieu professionnel du Québec ne peut accepter et qu'il a dénoncé à maintes reprises sur toutes les tribunes.

Or, le MICC a choisi, au fil des ans, de faire coexister tous les acteurs et a tardé à mettre en place les mécanismes requis pour faire respecter son autorité en cette matière et a laissé complètement vide ce secteur avant l'entrée en vigueur des modifications réglementaires au Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, le 14 avril 2004, et aussi après. Tant avant ces modifications que depuis celles-ci, des habitudes ont été prises, et la tolérance du gouvernement du Québec a ajouté à la situation connue à ce jour sur la coexistence des juristes et des non-juristes dans un secteur qui relève de sa compétence, soit les professions. En outre, le MICC ne peut pas ne pas savoir qu'en acceptant les demandes qui lui sont présentées par des avocats étrangers au territoire québécois, sans lien d'appartenance aucune avec le Barreau du Québec, ceci pouvait constituer une forme d'exercice illégal de la part de ces mêmes personnes.

De l'avis des intervenants communautaires et institutionnels, le Barreau du Québec a été lent à agir face aux deux plaintes qui lui ont été dénoncées. Le soussigné ne peut vérifier cet aspect, en raison de la confidentialité qui entoure ces situations. Mais si cela peut être véridique, les solutions mises de l'avant dans le rapport ne peuvent solutionner ces problèmes. Il faut interpeller l'Ordre et exiger de lui que les mécanismes prévus soient respectés. Si, pour éviter d'interpeller l'Ordre, on crée une structure sous l'autorité d'un autre ministère, on dénature les lois professionnelles de l'objectif de protection du public qui leur sont propres. La nomination d'un surintendant comme superviseur du préfet de discipline d'un Ordre constitue une ingérence dans l'autonomie de gestion d'un Ordre et se superpose à une structure de surveillance déjà prévue au Code des professions par l'Office des professions.

Ainsi, selon une des recommandations, le rapport prévoit qu'un surintendant soit nommé avec pouvoir de négocier des ententes avec les Ordres et autres associations professionnelles. Tant que ceux-ci respectent les balises qui leur sont dictées par les lois professionnelles et les exigences supplémentaires posées par la Loi sur l'immigration, le Surintendant n'intervient pas et permet l'usage du titre d'intermédiaire en immigration. Toutefois, si le mécanisme de plaintes de l'Ordre n'offre pas la performance ou l'efficacité voulue, le Surintendant peut annuler l'entente, ce qui a pour conséquence que les membres de l'Ordre ne peuvent plus agir comme intermédiaire en immigration. Cette simple perspective qui n'a rien de surréaliste constitue une forme de mise en tutelle appréhendée de l'Ordre par une autorité sans lien avec le milieu professionnel et relevant d'un ministère sans lien aucun avec le ministère de la Justice responsable de l'Office des professions.

Cette solution n'est acceptable pour aucun des ordres professionnels au Québec et surtout pas pour l'Ordre des avocats.

Les activités

Les activités des personnes appelées à agir en immigration ne sont pas définies. Le principe du respect des actes réservés prévu aux lois professionnelles est toutefois confirmé. En conséquence de cette affirmation et en l'absence de définition, le flou demeure sur ce qui est interdit aux non-juristes dans le cadre de la législation québécoise en vigueur. Il en va de l'autorité des ordres professionnels de juristes de faire respecter les lois professionnelles. Les poursuites pour exercice illégal font partie de l'arsenal des moyens mis en place par le Code des professions et les lois professionnelles. Or, l'exercice de ce moyen permet de limiter les actions dans les champs réservés. C'est le moyen qu'a choisi l'Assemblée nationale pour limiter les gestes non autorisés, en indiquant qu'il appartient aux ordres de veiller au respect des activités réservées. Pour en connaître l'efficacité, il doit être mis à l'épreuve. Si, comme il faut le croire, il y a eu échec dans deux cas seulement, il faut interpeller l'Ordre et non pas créer une structure supplémentaire.

Le seul secteur où les juristes ont encore une exclusivité dans le processus d'immigration au Québec est lors des entrevues de sélection devant le conseiller en immigration appelé à prendre une décision. Le modèle proposé dans le rapport ci-dessus pourrait remettre en cause cette exclusivité par la valorisation accordée aux non-juristes.

Code des professions

Au tournant des années 70, l'Assemblée nationale a adopté le Code des professions sous l'autorité de l'Office des professions. Il s'agit d'un modèle unique en Amérique du Nord touchant l'organisation professionnelle. Lors des auditions du Comité, l'Office des professions du Québec dans ses représentations a indiqué que le groupe visé par la consultation ne pouvait constituer un nouvel ordre professionnel, les critères énoncés au Code des professions n'étant pas présents. Plusieurs intervenants ont sollicité que les non-membres d'ordres professionnels œuvrant dans le secteur soient constitués en un ordre professionnel. Les critères stricts du Code des professions ne pouvant trouver application, les réflexions du comité se sont tournées vers la création d'une organisation s'inspirant des ordres professionnels existants et des prescriptions du Code des professions pour constituer un ordre professionnel parallèle, en dehors de la responsabilité de l'Office des professions. L'autorité en sera dévolue à un Surintendant nommé par le ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles. Certes, la Loi sur l'immigration a été modifiée en juin 2004, pour introduire le pouvoir législatif d'encadrer ce secteur. Lors de sa comparution, le Barreau du Québec s'est réjoui de l'intention pour le Québec d'agir dans un secteur de sa compétence, mais a aussi réaffirmé qu'à son avis, les seules personnes qui devaient être autorisées à agir devaient être celles qui sont actuellement habilitées par le Code des professions à agir en matière juridique, soit les notaires et les avocats, dans les limites des compétences définies à leurs lois professionnelles.

Les non-juristes ont demandé la création d'un ordre professionnel, ce qui, pour les raisons énoncées plus haut, ne peut se faire. Le modèle proposé dans le rapport a été considéré comme le moins mauvais modèle permettant de faire coexister les juristes et non-juristes. Il s'agit d'un modèle inspiré du modèle d'encadrement des planificateurs financiers où se côtoient les comptables, les notaires et des non-membres d'ordres professionnels sous l'Autorité des marchés financiers.

Le résultat concret du modèle proposé dans le présent rapport permet à des non-juristes de s'élever au niveau des juristes et de leur permettre de faire des représentations à la clientèle de l'existence d'un statut similaire aux juristes parce qu'ils auront satisfait à des normes au moins aussi exigeantes que celles des juristes membres d'ordres professionnels. Il s'agit d'une valorisation des non-juristes qui ne peut qu'induire en erreur la population. Par cette valorisation, une autorité gouvernementale reconnaît que le Code des professions, mis en place sous l'autorité de l'Assemblée nationale du Québec, ne suffit plus à protéger le public. Et au lieu de réformer ou de proposer des modifications à celui-ci ou aux lois professionnelles, on crée une autorité professionnelle parallèle.

Accord de mobilité interprovinciale et internationale

Les ordres professionnels de juristes au Canada ont signé une entente de mobilité interprovinciale permettant l'exercice par un membre d'un barreau d'exercer dans un autre ressort que le sien, sous réserve des modalités prévues à cet accord. Plusieurs provinces ont mis en œuvre cette entente, le Québec retarde en raison de sa spécificité reliée au Code civil. À terme, lorsque tous les barreaux provinciaux au Canada auront mis en œuvre cet accord, il sera permis à tout avocat d'obtenir une autorisation temporaire pour exercer dans une autre province. Dans l'immédiat, ce n'est pas possible pour les avocats hors Québec.

Par contre, selon le modèle proposé dans le rapport, un non-juriste de Saint-Boniface au Manitoba qui satisfait aux exigences, pourrait dès maintenant offrir ses services en vertu des lois du Québec. Or, les lois interdisent à l'avocat étranger, fut-il d'un barreau d'une province canadienne ou d'ailleurs, d'exercer sur le territoire du Québec ou en rapport avec les lois du Québec pour des impératifs de protection du public. Or, le modèle proposé ici consacre la possibilité pour un non-juriste hors Québec de faire ce que le juriste hors Québec ne peut faire. En outre, l'harmonisation des lois professionnelles au Canada vise justement à protéger le public à travers le Canada et non à donner des avantages à des charlatans. De même, les discussions en cours dans le cadre des Accords sur le commerce des services de l'Organisation mondiale du commerce pourraient permettre à des juristes de ressorts étrangers de venir au Canada pour y exercer des fonctions. Ces juristes seraient exclus d'office du processus sous des motifs d'ordre public contenus à la Loi sur l'immigration.

Le contenu du rapport

Dans le rapport, on indique qu'il y a lieu d'éviter la double réglementation des membres d'ordres professionnels. Or, il ne s'agit pas à proprement parler de double réglementation mais bien plutôt de SURRÉGLER les membres des ordres professionnels agissant dans ce secteur. Ainsi, les mesures suivantes seraient mises de l'avant, à savoir :

- Véritable place d'affaires au Québec;
- Formation de base minimale de 90 heures (6 crédits) pour les juristes et de 150-180 heures pour les professionnels non-juristes;
- Examen de qualification supplémentaire – dispense possible lors de la conclusion d'ententes;
- Revalidation de la certification obtenue aux deux ans;
- Tenue à jour par l'ordre d'un registre des personnes qualifiées pour agir en immigration;
- Existence d'un mandat écrit avec mentions obligatoires et obligation de le produire lors de l'inspection professionnelle;
- Normes publicitaires du Code des professions avec surveillance par le Surintendant;
- Formation continue annuelle minimale de 15 heures;
- Inspection professionnelles une fois tous les cinq ans, même pour avocats à l'étranger;
- Le lieu de conservation des dossiers sera à préciser;
- Introduction d'un standard de célérité dans le traitement des plaintes par l'ordre et pouvoir de révision du mécanisme disciplinaire à défaut, annulation de l'entente et de l'usage du titre pour toutes les personnes visées par l'entente.

Ces obligations prises séparément peuvent sembler acceptables. Vues ensemble, elles constituent un fardeau considérable de surréglementation sur les ordres actuels et sur l'autonomie dont ils jouissent. Ceci constitue une ingérence dans la gestion des ordres par une personne sans rapport avec le mécanisme professionnel existant au Québec depuis la mise en place du Code des professions, soit par un Surintendant et le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'immigration. Or, l'Ordre relève déjà de l'autorité de l'Office des professions et en dernière analyse, du ministre de la Justice.

Formation de base

On a indiqué que la simple appartenance au Barreau ou autre ordre n'était pas un gage de compétence en immigration. C'est le choix du Barreau et des autres ordres professionnels de ne pas reconnaître de spécialisation. Cette situation peut changer si les membres de ces ordres le souhaitent ou si c'est la décision de l'Assemblée nationale. Le rapport recommande une formation de base minimale en immigration pour les juristes, soit au minimum 6 crédits portant sur l'ensemble de la législation en matière d'immigration et de citoyenneté. Voilà qui est une base nécessairement minimale pour qui veut agir efficacement en ce domaine.

Selon le modèle proposé, des normes minimales seront définies par règlement puis un surintendant sera nommé avec les fonctions définies dont celles de conclure des ententes avec des associations de non-juristes dans le domaine de l'immigration et avec les ordres dont les membres oeuvrent en immigration. On remet au surintendant le rôle de négocier les éléments à même l'entente à être signée dont l'à-propos d'un examen de qualification supplémentaire pour les membres des professions juridiques. Or, il s'agit ici d'une proposition qui va à l'encontre de l'autonomie des ordres et qui entache le titre d'avocat et celui de notaire décernés par le Barreau du Québec et la Chambre des notaires. Ces titres sont l'aboutissement d'une formation élaborée de concert avec les établissements de formation et le milieu professionnel. L'octroi du titre par ces ordres permet l'exercice de la profession qui y est associée. La simple possibilité qu'un examen de qualification puisse se tenir constitue une négation de l'autonomie de l'Ordre à définir le parcours menant au titre décerné par celui-ci et à terme, à la valeur du titre professionnel ainsi décerné par l'Ordre en question. Toutefois, elle ouvre toute grande la porte à une spécialisation au sein des ordres, ce que les ordres ne veulent pas.

Les ententes

Les ententes à être conclues avec les ordres et associations permettraient aux membres des associations ou des ordres ayant conclu celles-ci d'utiliser le titre « intermédiaire en immigration ».

Dans ces ententes, il sera prévu, selon le modèle en annexe du rapport, que les règles disciplinaires de l'ordre seront applicables pendant la durée de l'entente mais que l'entente pourra être suspendue si le mécanisme de plaintes n'offre pas la célérité voulue. Si l'entente venait à être suspendue, les membres de l'ordre visé verraient leur droit d'utiliser le titre « intermédiaire en immigration » suspendu. Il s'agit d'une forme de surveillance des ordres que ne prévoit pas les lois professionnelles ou le Code des professions.

Ainsi, l'Ordre sera sous la férule du Surintendant pour ce qui est du mécanisme de traitement des plaintes, en plus d'avoir à s'obliger à assister à des cours de formation permanente continue pour un minimum de 15 heures, pour que l'entente continue de s'appliquer. Ici encore, le Surintendant se superpose à l'Ordre et oblige ce dernier, dans le cadre de son entente, à faire des choses que l'Ordre ne fait pas, celles-ci étant davantage du ressort des associations professionnelles spécialisées. Il sera obligé de faire de la formation permanente en ce secteur afin que ses membres agissant à titre d'intermédiaire soient tenus de se requalifier aux deux ans à titre d'intermédiaire en immigration, malgré une première admission à son ordre. Sur ce point, l'admission à un ordre se fait généralement une fois et tant que le membre de cet ordre n'est pas en contravention avec les règles de ce dernier ou n'est pas sujet à des sanctions, il n'a pas à refaire une admission. De même, si les compétences du membre de cet ordre sont remises en question à la suite d'une plainte ou d'une visite d'inspection, le membre peut se voir imposer une sanction l'obligeant à suivre des cours, à refaire son stage, ou autres conséquences dans l'intérêt public.

La mécanique que prévoit l'entente est contraire à la philosophie des ordres dans la mesure où l'admission à un Ordre donne accès à la pratique de la profession réservée à cet Ordre, sans qu'il soit nécessaire de se requalifier régulièrement pour continuer d'exercer. L'obligation de requalification va à l'encontre de cette philosophie. En outre, cette requalification est le résultat de la spécialisation qui est recommandée par le rapport. Or, la spécialisation des membres des ordres n'est pas une voie privilégiée par les ordres à l'heure actuelle.

Toutes les solutions proposées dans le rapport se trouvent déjà chez les ordres professionnels

Le modèle proposé par le rapport met sur le même pied les juristes et les non-juristes dans le secteur de l'immigration au Québec. Or, de l'avis de l'Assemblée nationale lors de la création de l'Office des professions, celle-ci estimait que l'organisation de la société et la protection du public nécessitaient que l'analyse des lois adoptées par elle relèvent de l'autorité des juristes. Par conséquent, elle adoptait pour le confirmer la Loi sur le Barreau et la Loi sur le notariat. L'évolution de la société pourrait appeler des modifications à ces lois, mais aucune modification à la loi cadre ou à la loi particulière d'un de ces deux ordres n'a encore été proposée afin de confier à d'autres l'analyse des lois. Par conséquent, la gestion interne des ordres demeure sous l'autorité des ces lois, de l'Office des professions et de l'Assemblée nationale et le choix fait que la protection du public dans le domaine juridique soit du ressort exclusif du Barreau du Québec et de la Chambre des notaires n'a pas changé.

Application extraterritoriale

Le présent rapport est muet sur l'application extraterritoriale du titre d'avocat ou de notaire ou autres professionnels encadrés par un Ordre professionnel au Québec. Or, de par la jurisprudence, le titre d'un professionnel utilisé à l'étranger engage la responsabilité de celui-ci et l'oblige à répondre à son ordre en raison de la notoriété du titre. Dès lors qu'un avocat, notaire ou autres professionnels se déplacent à l'étranger ou qu'ils y ont une place d'affaires et qu'ils indiquent agir à titre d'avocat, notaire ou professionnel membre d'un ordre au Québec, ils tombent sous la responsabilité de leur ordre professionnel au Québec et doivent répondre devant lui de leurs actions. Encore ici, l'appartenance à un ordre est le gage de la protection du public. Le modèle proposé n'offre aucune garantie de même nature avec ceux qui font affaire avec des non-juristes à l'étranger.

Mesures transitoires

Le Ministre verra à reconnaître qui, parmi les membres des ordres de juristes ou autres et les non-juristes ou associations, sera reconnu par lui dans le cadre des mesures transitoires. Tous devront se faire reconnaître à titre provisoire alors que le bon sens devrait prévaloir. Pour l'heure, seuls les membres des ordres de juristes au Québec devraient être autorisés à représenter des clients dans le domaine de l'immigration, car seuls les membres des ordres professionnels offrent les garanties requises, le tout dans l'intérêt de la protection du public. Les avocats et notaires sont reconnus d'office comme des gens de loi. Aucune mesure transitoire n'est requise en ce qui les concerne, ceux-ci pouvant déjà agir à tous égards, tant en vertu des lois générales que des lois spéciales dont la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Ils sont les seuls à offrir l'harmonisation requise avec le régime fédéral actuellement en vigueur dans le respect des mécanismes de protection du public, tels que définis par le Code des professions, dans le respect de la spécificité du Québec de gérer les activités des membres des ordres professionnels sur son territoire.

CONCLUSION

Il y a lieu de réserver aux seuls juristes la représentation en matière d'immigration tant dans le processus transitoire que dans le processus subséquent.

Compte tenu de ce qui précède,

- Le représentant du milieu professionnel recommande de reconnaître comme seule personne apte à représenter les candidats à l'immigration temporaire ou permanente via le territoire du Québec, contre rémunération, les avocats ou notaires dans les limites de leurs compétences respectives.

En l'absence de rémunération, il y a lieu de recommander que les représentants des ONG ou les membres de la famille puissent intervenir, comme c'est déjà le cas dans le cadre des recours devant le Tribunal administratif du Québec selon les dispositions pertinentes de la Loi sur les tribunaux administratifs, soit sur présentation d'un mandat faisant état de la gratuité des services rendus en ces cas.

- Il est recommandé que tous les moyens disponibles soient mis en œuvre par les ordres professionnels pour faire respecter les compétences professionnelles de leurs membres.
- Il est recommandé que les ordres en cause voient à agir avec efficacité et efficience dans le traitement des plaintes qu'ils reçoivent.
- Il est recommandé que le MICC collabore avec le Barreau du Québec en dénonçant les activités illégales dont il a connaissance afin que les procédures soient prises afin de faire respecter le droit professionnel du Québec.

Hugues Langlais, avocat
14 mars 2005