

Rapport du

Comité consultatif sur la réglementation des
activités des consultants en immigration

présenté au ministre de la Citoyenneté
et de l'Immigration



Mai 2003

Rapport du

Comité consultatif sur la réglementation des
activités des consultants en immigration

présenté au ministre de la Citoyenneté
et de l'Immigration



Table

des matières

SOMMAIRE	1
CHAPITRE I : INTRODUCTION	5
A. Remerciements	6
B. Membres du Comité	6
C. Mode de fonctionnement	7
D. Historique	8
1. Les protagonistes	8
2. Le problème	8
3. Tentatives précédentes de réglementation	9
4. Besoin confirmé de réglementation	10
CHAPITRE 2 : CADRE JURIDIQUE	11
A. Pouvoir de réglementation	11
1. L'article 30 et le paragraphe 69(1) de la Loi relèvent-ils de la compétence du Parlement fédéral?	11
2. La règle du double aspect	12
3. Application de la règle de la prépondérance	13
4. L'article 26 de la <i>Legal Profession Act</i> est-il inopérant du point de vue constitutionnel à l'égard des personnes agissant en vertu de l'article 30 et du paragraphe 69(1) de la Loi et de ses textes d'application?	13
5. Y a-t-il conflit d'application?	13
6. Conclusion	14
B. Pouvoir de réglementer les activités des consultants en immigration en vertu de la LIPR	14
C. Définition de « conseil »	14
D. Application extraterritoriale de la réglementation fédérale régissant les activités des consultants en immigration accrédités	14
1. Introduction	14
2. Création et application des lois régissant les activités des consultants en immigration	15
CHAPITRE 3 : CADRE DE RÉGLEMENTATION MODÈLE	17
A. Modèles d'autres pays : analyse et comparaison	17
B. Options pour le Canada	23
CHAPITRE 4 : DÉTAILS DU MODÈLE	29
A. Qui va être réglementé?	29
B. Conditions préalables/qualifications	30
1. DACUM	30
2. Réputation	31
3. Formation/contrôle	31
4. Degrés de qualification	32
5. Formation professionnelle continue	32

6. Langues	.33
C. Composition de l'organisme de discipline	.33
1. Exécution des décisions arbitrales	.34
2. Constitution d'un organisme de discipline	.34
3. Accès à l'organisme de discipline	.34
4. Conclusion	.35
D. Code de déontologie	.35
E. Infractions	.43
F. Exclusion	.44
CHAPITRE 5 : POUVOIRS DE L'ORGANISME DE RÉGLEMENTATION	.45
A. Pouvoir de blâmer, d'imposer des amendes, de suspendre ou d'annuler des accréditations, d'exclure, d'adresser des cas aux autorités policières, d'enquêter, d'exiger la remise de documents, de refuser des demandes d'accréditation, etc.	.45
CHAPITRE 6 : MISE EN ŒUVRE ET TRANSITION	.47
A. Ressources	.47
1. Locaux	.48
2. Le personnel : les salaires des membres du Conseil ou de la Commission, le greffier, le personnel administratif, les enquêteurs et les préposés aux audiences	.48
3. Fonds d'indemnisation	.48
4. Fonds d'exploitation	.49
B. Droits acquis	.49
1. Fixer la norme : Exigences minimales pour l'accréditation	.49
2. Délais pour obtenir une nouvelle accréditation	.50
CHAPITRE 7 : RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES MINISTÈRES ET ORGANISMES	.51
A. Activités pour promouvoir la réglementation des activités des consultants auprès des clients	.51
B. Protection des clients	.52
C. Collaboration entre l'organisme de réglementation et les ministères et organismes gouvernementaux	.53
D. Réglementations fédérale ou provinciales	.53
CHAPITRE 8 : URGENCE D'AGIR	.55
Appendice A. Mémoires présentés au Comité	.56
Appendice B. Rapport DACUM	.58
Appendice C. Documents d'information	.67

Sommaire

RECOMMANDATION 1. Le Comité recommande que le ministre exerce, de façon générale, les pouvoirs que lui confère le Parlement en vertu de l'article 91 de la LIPR, reconnaisse le droit des intéressés à un conseil, tel qu'il est énoncé à cet article, et fasse en sorte que le conseil en question soit soumis à une réglementation touchant l'éventail le plus large possible d'affaires dans le domaine de l'immigration.

RECOMMANDATION 2. Afin de pouvoir interdire à des personnes l'exercice des fonctions d'intervenant en immigration, les règlements devraient définir clairement qui peut exercer ces fonctions et quels organismes de réglementation sont reconnus aux fins de la LIPR.

RECOMMANDATION 3. Le Comité recommande les définitions suivantes :

Conseil désigne un avocat ou un consultant en immigration accrédité.

Autre représentant désigne une personne qui, sans obtenir une rétribution ou quelque autre forme de récompense, représente ou conseille une personne dans toute affaire devant le ministre, l'agent ou la Commission.

RECOMMANDATION 4. Le Comité recommande en outre que les ambassades, les consulats et les hauts-commissariats du Canada ne traitent qu'avec les personnes qui correspondent aux définitions de la recommandation 3.

RECOMMANDATION 5. Le Comité recommande que l'accréditation soit refusée aux personnes qui ne peuvent convaincre l'organisme de réglementation que leurs activités comme consultant en immigration sont suffisamment reliées au Canada pour que les statuts et règles de conduite de l'organisme soient dûment appliqués.

RECOMMANDATION 6. Le président du conseil devrait être élu par les membres du conseil. Un mécanisme devrait être établi afin de maintenir une communication continue entre le Ministère, le ministre et la présidence pour s'assurer que l'organisme de réglementation exerce ses responsabilités avec le plein appui du Ministère et du ministre.

RECOMMANDATION 7. Le Comité recommande la création d'un organisme statutaire d'autoréglementation qui serait chargé de la réglementation des activités des consultants en immigration. Le conseil d'administration serait nommé pour un premier mandat de deux ans et un tiers de ses membres seraient issus du milieu de la consultation.

RECOMMANDATION 8. Le Comité recommande qu'après le premier mandat de deux ans de l'organisme de réglementation, le conseil d'administration soit formé en majorité de consultants choisis par leurs pairs.

RECOMMANDATION 9. Le Comité recommande fortement que le conseil d'administration nommé pour le premier mandat de deux ans se consacre à l'élaboration et à la mise en œuvre des éléments suivants :

1. un code de déontologie,
2. un mécanisme de plainte et de discipline,
3. un fonds d'indemnisation,
4. une assurance responsabilité,
5. la mise sur pied et la prestation de services publics bilingues,
6. des procédures administratives internes et externes appropriées,
7. l'emplacement des locaux à bureaux,
8. un processus d'établissement du budget,
9. l'embauche de personnel,
10. un programme national de formation permanente correspondant aux besoins de ce modèle.

RECOMMANDATION 10. Le Comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada rémunère le président et les membres du conseil selon un tarif correspondant à ce que reçoivent les administrateurs de corporations de taille semblable, jusqu'à ce que l'organisme puisse subvenir à ses besoins à l'aide des cotisations de ses membres.

RECOMMANDATION 11. Tout article des statuts modifiant la rémunération du président et des membres du conseil devrait être soumis à l'approbation des membres.

RECOMMANDATION 12. Le Comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada rémunère le personnel de l'organisme de réglementation jusqu'à ce que l'organisme puisse subvenir à ses besoins à l'aide des cotisations de ses membres.

RECOMMANDATION 13. Le Comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada paie les coûts de lancement de l'organisme de réglementation. Toutefois, les coûts de maintien de l'organisme devraient être payés à l'aide des cotisations des membres.

RECOMMANDATION 14. Le processus de réglementation devrait être transparent. Les candidats à l'accréditation devraient connaître les exigences à satisfaire, de même que le délai en deçà duquel une décision sera rendue à l'égard de leur demande. En cas de refus, les motifs devraient être donnés aux candidats.

RECOMMANDATION 15. Le processus de plainte devrait être simple et accessible au public, et disponible en format multilingue.

RECOMMANDATION 16. Le Comité recommande que les membres soient tenus de détenir une assurance responsabilité d'au moins 1 000 000 \$.

RECOMMANDATION 17. Le Comité recommande d'établir un fonds d'indemnisation des victimes de consultants malhonnêtes.

RECOMMANDATION 18. Les avocats et leurs employés devraient être autorisés à devenir membres de l'organisme de réglementation des activités des consultants en immigration à la condition qu'ils respectent les conditions d'admission; ils ne devraient cependant pas être tenus d'y adhérer comme condition préalable à la pratique du droit de la citoyenneté et de l'immigration.

RECOMMANDATION 19. Le public devrait avoir la possibilité de s'informer, sans frais, si une personne est membre ou non de l'organisme de réglementation.

RECOMMANDATION 20. Les ONG qui offrent gratuitement des services aux immigrants et aux réfugiés devraient être dispensées de la réglementation applicable aux consultants.

RECOMMANDATION 21. Les ONG qui fournissent des renseignements, des conseils ou une représentation en matière d'immigration devraient prendre les mesures et les initiatives appropriées pour évaluer leur rôle, leurs responsabilités et leurs obligations concernant leur travail dans ce domaine. Une partie de ce processus pourrait inclure l'évaluation de toutes les possibilités d'améliorer les connaissances et les compétences de leur personnel ou de leurs représentants.

RECOMMANDATION 22. Les organismes intergouvernementaux ou les autres organisations exerçant leurs activités à l'étranger qui perçoivent des frais auprès des immigrants ou des réfugiés devraient être considérés comme des consultants et assujettis à l'autorité de l'organisme de réglementation.

RECOMMANDATION 23. Le Comité approuve le tableau, ainsi que l'analyse et le rapport DACUM annexés au présent rapport comme des outils essentiels pour définir les tâches et les exigences de la profession et pour servir de fondement à l'élaboration d'un programme d'études.

RECOMMANDATION 24. On recommande que toutes les personnes qui présentent une demande d'accréditation fournissent un certificat des services de police ou une preuve semblable afin de prouver que rien n'empêche leur admissibilité.

RECOMMANDATION 25. Le Comité recommande qu'on instaure un programme d'enseignement à l'intention des personnes désirant obtenir l'accréditation, programme qui serait géré par l'organisme de réglementation grâce à des agents d'éducation agréés.

RECOMMANDATION 26. Le Comité recommande que l'organisme de réglementation élabore des niveaux de pratique détaillés, qui permettraient aux consultants de demander l'accréditation en fonction de leur niveau et de leurs domaines d'expérience.

RECOMMANDATION 27. Le Comité recommande l'établissement de programmes de formation professionnelle continue obligatoires.

RECOMMANDATION 28. Le Comité recommande que l'organisme de réglementation établisse les exigences en matière de compétence linguistique dans l'une des deux langues officielles du Canada et élabore un système d'évaluation à partir de l'évaluation de la compétence linguistique par une tierce partie.

RECOMMANDATION 29. Le Comité recommande vivement la création d'un organisme de discipline qui tienne compte des questions relatives à l'indépendance de cet organisme, de l'accès, de la protection de la confidentialité et du coût d'utilisation, et qui s'inspire des mécanismes de règlement des plaintes élaborés par les barreaux provinciaux.

RECOMMANDATION 30. Le Comité recommande l'adoption d'un code de déontologie, lequel sera assujéti à une révision et à une modification constantes, et propose un projet de code de déontologie pour examen dans le cadre du présent rapport.

RECOMMANDATION 31. Le Comité recommande que des dispositions relatives aux pénalités soient intégrées dans la LIPR afin de sanctionner un exercice non autorisé et abusif de la profession. Des propositions de telles dispositions législatives sont incluses dans le rapport.

RECOMMANDATION 32. Il faudrait élaborer des lignes directrices concernant l'incapacité, pour un consultant accrédité, d'obtenir son permis ou la révocation d'un permis existant. Le Comité recommande que l'organisme de discipline ait le pouvoir discrétionnaire d'envisager, au cas par cas, l'exclusion pour des raisons telles que condamnation au criminel, faillite personnelle, sanctions imposées par l'organisme de discipline et interruption d'exercice pendant plus de cinq ans.

RECOMMANDATION 33. Conformément à la recommandation du Comité de créer un organisme indépendant aux fins de l'article 91 de la LIPR, la corporation sans capital-actions créée en vertu de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes* permettrait à l'organisme de réglementation de se doter, aux termes de ses statuts, des pouvoirs de blâmer, d'imposer des amendes, de suspendre ou d'annuler des accréditations, d'exclure, d'adresser des cas aux autorités policières, d'enquêter, d'exiger la remise de documents, de refuser les demandes d'accréditation, etc.

RECOMMANDATION 34. Compte tenu des besoins en ressources notamment pour les locaux, les employés, un fonds d'indemnisation et un fonds d'exploitation, le Comité recommande que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration prévoie un montant de 1,75 million de dollars pour la création du nouvel organisme de réglementation des activités des consultants en immigration. Le Comité recommande en outre que le ministre entame des discussions avec les instances dirigeantes du nouvel organisme pour négocier les modalités du financement initial et, s'il le juge approprié, d'un remboursement de ce fonds de démarrage.

RECOMMANDATION 35. L'organisme de réglementation devrait établir des critères pour des dispositions transitoires qui permettraient d'accréditer des consultants professionnels déjà en affaires.

RECOMMANDATION 36. Le Comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada ainsi que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié assurent une large diffusion de renseignements exacts au sujet de la réglementation des activités des consultants en immigration en procédant à une révision de tous les documents d'information actuellement utilisés, en préparant de nouveaux, au besoin, et en formant leur personnel de façon appropriée. Le Comité recommande également de faciliter l'accès aux services en organisant pour les employés des réunions d'information et en affectant des agents d'information dans les bureaux au Canada et à l'étranger.

RECOMMANDATION 37. Le Comité recommande que l'organisme de réglementation élabore un programme d'information permanent et mette au point un mécanisme pour communiquer et collaborer régulièrement avec les associations d'avocats, Citoyenneté et Immigration Canada, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, la GRC ainsi que tout autre organisme concerné, particulièrement ceux œuvrant dans les domaines de l'éducation et de la justice.

Chapitre 1

Introduction

Les questions concernant le rôle des personnes qui travaillent comme consultants en immigration, au Canada et à l'étranger, la réglementation de leurs activités et l'imposition de normes professionnelles préoccupent depuis longtemps différentes parties intéressées : les consultants eux-mêmes, les avocats, les organisations communautaires et les communautés ethnoculturelles, petites et grandes.

Pendant de nombreuses années, des immigrants éventuels, des réfugiés et des demandeurs d'asile ont eu recours aux services de conseillers juridiques, sans toujours comprendre la différence entre avocats, consultants et organisations non gouvernementales.

Différentes tentatives ont été faites au cours des années pour régler le problème de la réglementation des activités des consultants en immigration et déterminer comment et par qui réglementer leurs activités. Jusqu'ici, ces tentatives ont été infructueuses. Il n'existe donc aucune norme qui encadre l'exercice de ces activités, que ce soit pour le niveau d'études, la qualité des services ou d'imputabilité de rendre compte de son travail.

Le fait que certains consultants aient abusé de la confiance de leurs clients a été dommageable pour l'ensemble de la profession. La création d'un organisme professionnel qui réglemente l'exercice des activités des consultants est un objectif à la réalisation duquel un grand nombre de consultants en immigration ont travaillé activement.

Finalement, le problème a reçu l'attention nécessaire des instances politiques pour qu'une nouvelle initiative soit lancée. L'honorable Denis Coderre, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, a décidé de faire de la réglementation des activités des consultants en immigration une priorité.

Le 3 octobre 2002, le Ministre a nommé un comité consultatif chargé « de cerner les aspects préoccupants concernant les consultants en immigration et de lui faire des recommandations. » Il a annoncé que le Comité « serait entièrement indépendant du ministère

de la Citoyenneté et de l'Immigration » et que son rôle consisterait à « cerner les différents problèmes liés aux activités de consultants en immigration, au Canada aussi bien qu'à l'étranger, et de lui proposer un certain nombre d'options. »

Pour accomplir cette importante et difficile tâche, le Ministre a nommé des personnes ayant une vaste expertise dans leur domaine respectif : des avocats, des consultants en immigration, des membres de groupes communautaires et de groupes offrant des services aux immigrants et aux réfugiés ainsi que des universitaires.

La variété des connaissances et des expériences des membres du Comité a été déterminante dans la production d'un rapport qui reflète les préoccupations et les besoins de tous les intervenants et surtout, elle a permis au Comité de toujours mettre l'intérêt public et les besoins des immigrants et des réfugiés au cœur de ses délibérations.

Le Comité avait six mois pour terminer son travail. Il convient de noter que tous les membres du Comité ont travaillé à titre entièrement bénévole. Cela signifie qu'ils ont librement donné des journées et des semaines précieuses pour atteindre un objectif commun. Cela signifie qu'il a fallu faire de grands efforts pour oublier ses intérêts particuliers, pour écouter les points de vue des autres, pour emmagasiner beaucoup de connaissances en peu de temps et pour essayer d'arriver à un consensus satisfaisant pour tous.

Nous avons réussi. Après maintes réunions et discussions, le Comité consultatif a produit un rapport unanime. Toutes les conclusions et toutes les recommandations ont été approuvées à l'unanimité.

Nous espérons que cela permettra au rapport de recevoir l'appui immédiat du public et orientera clairement le Ministre dans la mise en œuvre des recommandations qu'il nous a chargés de lui soumettre.

Au cours de ses délibérations, le Comité est arrivé à certaines conclusions importantes. Il a également vu, très clairement, les limites des recommandations qu'il pouvait faire. Il n'est pas possible de réglementer tous ceux qui, dans le monde entier (et ils sont légion) donnent des conseils sur l'immigration au Canada et dans d'autres pays. Toutefois, on peut et on doit réglementer les activités de ceux avec lesquels le gouvernement du Canada fera affaire. On peut établir des normes pour la plupart des professions, et c'est ce que l'on fait. Aussi le Comité est-il convaincu que Citoyenneté et Immigration Canada (et d'autres ministères concernés) peuvent n'agréer que certains consultants et organisations de consultants qui seront autorisés à représenter leurs clients au Canada et à l'étranger.

En tant que coprésidents, ce fut un privilège de travailler avec un groupe de gens extraordinaires. Chaque membre a fait bénéficier tout le groupe de ses connaissances, de sa sagesse, de sa diligence et de son expérience. Et surtout, ils ont tous fait preuve d'un sens de l'humour, d'une capacité d'écoute et d'une volonté de tenir compte des besoins des autres.

Le Comité souhaite manifester sa gratitude au Ministre pour lui avoir confié cet important travail. Nous le félicitons d'avoir l'intérêt du public à cœur et de vouloir régler ce problème de longue date d'une manière très constructive. Nous espérons que ce rapport l'aidera à atteindre ses objectifs.

A. Remerciements

Tous les membres du Comité ont apporté une contribution précieuse. Le rapport a été rédigé par les membres eux-mêmes, soit individuellement, soit en petits groupes. Nous souhaitons souligner la participation de plusieurs représentants de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié qui ont fait bénéficier le groupe de leur expertise. Nous remercions particulièrement Sharryn J. Aiken, qui a entrepris la difficile tâche d'uniformiser nos différents styles d'écriture et de réviser notre rapport dans un très court délai.

Le Comité a été secondé avec compétence dans son travail par Geraldine Reyes; Maité Murray, son adjointe

administrative, l'a soutenu avec compétence et discipline. Victoria Cowling, Brian Dingle, Elizabeth Stokes et Lorne Waldman ont également contribué au rapport.

Les coprésidents,

Benjamin J. Trister et Rivka Augenfeld

B. Membres du Comité

Le Comité est composé de 14 membres aux antécédents professionnels variés dans le domaine de l'immigration.

Coprésidents

Rivka Augenfeld, présidente de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes

Benjamin J. Trister, président du Groupe de travail sur la sécurité et l'immigration de la Coalition pour des frontières sécuritaires et efficaces sur le plan commercial, et ancien président de la Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté, Association du Barreau canadien

Membres

Sharryn J. Aiken, professeure adjointe, Faculté de droit, Université Queen's, et ancienne présidente du Conseil canadien pour les réfugiés

Patrice M. Brunet, avocat, Cabinet Brunet Avocats, Montréal (Québec)

Ramesh Kumar Dheer, consultant en immigration, président national de l'International Association of Immigration Practitioners

Stephen Green, ancien président de la Section du droit de l'immigration et de la citoyenneté, Association du Barreau canadien (Ontario)

Frank Marrocco, coauteur des textes annotés de la *Loi sur l'immigration* et de la *Loi sur la citoyenneté*

Christiane Ouimet, directeur exécutif, Commission de l'immigration et du statut de réfugié

Charles Pley, avocat spécialiste de l'immigration et ancien agent des visas, président du Collège des praticiens d'immigration du Canada, et ancien président de l'Organisation des consultants professionnels en immigration

Nadja Pollaert, coordonnatrice, Comité d'aide aux réfugiés

John Ryan, consultant en immigration, ancien agent principal d'immigration et président sortant de l'Association canadienne des conseillers en immigration

Jill Sparling, consultante en immigration et ancienne agente d'immigration, présidente de l'Organisation des consultants professionnels en immigration

Lawrence Woo, président de la United Chinese Community Enrichment Services Society

[**Francisco Rico-Martinez**, codirecteur du FCJ Hamilton House Refugee Project; a démissionné du Comité le 24 mars 2003]

C. Mode de fonctionnement

Le Comité a tenu sa première réunion le 25 octobre 2002. Monsieur Coderre a assisté à cette réunion pour expliquer au Comité les objectifs qu'il voulait atteindre. Pendant cette même réunion, il a été décidé que les organisations, les institutions et les personnes qui ont pratiqué la consultation en immigration ou sont des experts du domaine seraient invitées à présenter leurs commentaires au Comité et qu'elles pourraient le faire jusqu'au 15 janvier 2003. Étant donné que la réglementation des activités des consultants en immigration fait l'objet d'un vaste débat depuis dix ans, que les membres du Comité ont largement participé à ce débat, que le Comité a un délai relativement court pour présenter ses recommandations et qu'il hésitait à dépenser les fonds publics pour tenir des audiences dans toutes les régions du Canada, il a demandé à toutes les parties intéressées ne faisant pas partie du gouvernement de présenter des mémoires¹. L'invitation a été affichée sur le site Web de Citoyenneté et Immigration Canada.

Depuis la première réunion d'octobre 2002, le Comité a entendu les exposés et étudié les mémoires de 55 groupes et particuliers. Ils portaient sur diverses questions, entre autres les suivantes : organisme/structure/statuts proposés²; élaboration d'un code de conduite; études (matières étudiées et normes); exigences en matière de moralité; assurance responsabilité professionnelle obligatoire; organisme pouvant prendre des mesures disciplinaires; règlement habilitant et incorporation par renvoi; reconnaissance des droits acquis; extraterritorialité; fonds d'indemnisation pour les victimes de conduite criminelle; autres questions liées à l'activité des consultants en immigration.

Il est important de noter que, à quelques rares exceptions près, notamment l'Association du Barreau du Québec³, les commentaires reçus du public étaient tous favorables à une réglementation des activités des consultants.

Le Comité a également eu des discussions avec Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), le ministère de la Justice (JC), la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Leurs exposés ont été extrêmement utiles au Comité. Par exemple, les commentaires du ministère de la Justice ont servi de base à l'analyse juridique du fondement de la réglementation des activités des consultants en immigration et des moyens de réglementation. L'exposé de la CISR a clarifié différentes questions concernant les normes professionnelles et les mesures disciplinaires. L'exposé de CIC a rassuré le Comité en confirmant que le Ministère était ouvert à la réglementation. Quant à l'intervention de la GRC, le Comité a été particulièrement touché par le désir profond de cet organisme de voir les activités des consultants en immigration réglementées.

Le présent rapport a également été rédigé à partir d'autres documents et renseignements recueillis par le Comité. Ces autres sources, mentionnées dans le rapport, incluent des données pertinentes de sources gouvernementales et non gouvernementales, des mémoires de différentes associations d'avocats et d'organisations communautaires, ainsi que des renseignements glanés dans différentes pétitions.

Après avoir analysé les points de vue exprimés pendant la période de consultation et avec les pleines assistance et coopération du gouvernement du Canada, le Comité s'est acquitté de son mandat et est en mesure de présenter ses recommandations. Le Comité souhaite remercier pour leur contribution à ses travaux les ministères fédéraux concernés et leurs fonctionnaires, ainsi que les membres des organisations non gouvernementales et d'autres groupes, et les associations d'avocats. Il souhaite également remercier pour leur contribution financière à la préparation de l'analyse DACUM⁴, l'Organisation des consultants professionnels en immigration, l'Association canadienne des conseillers en immigration et l'International Association of Immigration Practitioners.

1. Voir à l'appendice A une liste complète des personnes et organisations qui ont présenté un mémoire ou se sont présentées devant le Comité.
2. À noter qu'on utilise « organisme de réglementation » dans le présent rapport.
3. Dans son mémoire, l'Association du Barreau du Québec a déclaré : « Si l'initiative d'encadrer l'exercice du droit de l'immigration par des non-avocats nous paraît par ailleurs louable et nécessaire, nous ne croyons pas que la création d'un organisme de réglementation présentant les mêmes caractéristiques de l'encadrement des professions fait par les provinces puisse se réaliser, notamment à cause du contexte constitutionnel... » Il conclut ainsi : « Conséquemment, les membres du Barreau sont, à notre avis, les seuls qui puissent véritablement offrir des services juridiques de qualité. » (p. 12)
4. Pour une explication de l'analyse DACUM, voir la section IV.B.1.

D. Historique

1. Les protagonistes

Depuis la fin des années 1980, le rôle des consultants en immigration et la nécessité d'un ordre professionnel qui encadre les activités des consultants ont fait l'objet de vastes discussions.

Les principaux groupes ayant participé à ces discussions ont été l'Association du Barreau canadien, la Law Society of British Columbia et le Barreau du Haut-Canada⁵ et, parmi les organisations de consultants, l'Organisation des consultants professionnels en immigration (OCPI) et l'Association canadienne des conseillers en immigration (ACCI) ont joué un rôle prépondérant. L'International Association of Immigration Practitioners (IAIP), fondée en 1999, a milité activement pour une réglementation. Plus récemment, le Collège de praticiens d'immigration du Canada (CPIC) a été fondé pour faire avancer le dossier de la réglementation.

Toutes ces parties intéressées ont soumis à maintes reprises des observations aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Toutes ont rencontré en privé des députés et des sénateurs. Toutes les organisations ont rencontré en privé les différents ministres de l'Immigration ainsi que les hauts fonctionnaires du Ministère pour les convaincre de la nécessité d'un tel corps professionnel.

En cours de route, d'autres groupes et personnes intéressés sont intervenus directement auprès de responsables concernés ou ont défendu en public la réglementation des activités des consultants en immigration. Quelques-uns ont cherché à restreindre la capacité des consultants de représenter des clients devant la CISR. Bon nombre de ces groupes et personnes représentaient les ONG, la GRC, les dirigeants municipaux et les associations professionnelles.

Toutefois, ce sont les groupes qui représentent les consultants, le Collège des praticiens d'immigration et l'Association du Barreau canadien, qui ont été les premiers à déclarer publiquement la nécessité de réglementer les activités de ces consultants et qui ont fait publiquement la promotion d'une telle réglementation.

2. Le problème

Depuis de nombreuses années, la conduite de consultants en immigration, au Canada et à l'étranger, soulève des problèmes et suscite des préoccupations. Beaucoup de consultants effectuent leur travail avec honnêteté, mais beaucoup d'autres ne le font pas. Ces consultants malhonnêtes et leur comportement, souvent criminel, ont fait l'objet de nombreux rapports dans les médias depuis quelques années. Leur comportement nuit à la réputation du Canada à l'étranger. Il met en danger la sécurité nationale. Il est préjudiciable pour des demandeurs vulnérables et il est dommageable car il porte atteinte aux intérêts économiques du Canada. Nous savons que certains consultants sont impliqués dans le trafic de personnes. Nous savons que certains consultants utilisent, ou fabriquent, de faux documents pour aider des étrangers à entrer dans notre pays. Nous savons que certains consultants abusent de la confiance de leurs clients en leur faisant des promesses qu'ils ne peuvent pas tenir. Nous savons que certains consultants demandent des honoraires exorbitants.

Nous savons également que certains consultants ont très peu de formation ou d'expérience en immigration, voire aucune, qu'il s'agisse du droit, des politiques ou des procédures dans ce domaine, et pourtant ils se font passer pour des experts en immigration auprès de demandeurs qui leur font confiance.

La loi canadienne n'a pas permis de régler le problème d'intervenants sans scrupules ou incompetents. Quant aux consultants offrant leurs services à l'étranger, leurs actions ne font souvent l'objet d'aucune enquête ni sanction, car elles échappent à l'application des lois canadiennes. Les services de police d'autres pays ne semblent pas prêts à intervenir dans les cas de fraude dont le gouvernement d'un autre pays, ou même leurs propres concitoyens, sont les victimes.

De l'avis du Comité, une réglementation est encore plus importante aujourd'hui que dans le passé, car il s'agit de corriger l'image très négative que le problème a donnée de notre programme d'immigration. Nous devons être vigilants et préserver l'intégrité de notre programme d'immigration.

5. L'Association du Barreau du Québec mérite également d'être mentionnée pour sa contribution constructive aux discussions, dans le passé et dans le contexte actuel.

On peut se demander pourquoi la profession ne peut pas se réglementer elle-même. C'est qu'en l'absence d'un organisme de réglementation, la profession ne peut compter que sur la bonne volonté des personnes concernées. L'OCPI, l'ACCI, le CPIC et l'IAIP sont des organisations bénévoles. Leurs membres se conforment à un code de conduite et il existe des mesures disciplinaires et des procédures de traitement des plaintes, mais ces organisations n'ont aucun pouvoir coercitif. Avec les meilleures intentions du monde, elles n'ont pas le pouvoir de contraindre un membre. Si un membre transgresse les règles, elles ne peuvent que l'expulser.

Le seul moyen d'imposer un code de conduite à tous les consultants qui font affaire avec CIC consiste, pour le gouvernement, à mettre rapidement en place un cadre national d'autoréglementation des activités des consultants en immigration et à ne traiter qu'avec les consultants soumis à cette réglementation.

3. Tentatives précédentes de réglementation

Les principales organisations de consultants, l'ACCI et l'OCPI, ont été créées pour faire avancer la cause de la réglementation des activités des consultants en immigration. Elles estiment qu'il faut mettre en place un cadre national de réglementation. Même si les deux organisations offrent une vaste gamme de services à leurs membres, la réglementation de la profession reste leur principal objectif. Elles ont pris plusieurs mesures dans ce sens : elles ont établi un code de conduite et des normes de pratique pour leurs membres; elles sont toutes les deux à l'origine de la création du CPIC qui a pour mission d'obtenir la réglementation; elles ont également adopté un code de déontologie depuis de nombreuses années. Toutefois, les progrès qu'elles ont réalisés par leurs propres moyens ne sont pas suffisants. L'adhésion à ces associations est volontaire, et il y a des centaines de consultants au Canada et à l'étranger qui ne sont membres d'aucune association.

Au début des années 1990, lorsque les organisations de consultants ont été créées, l'Association du Barreau canadien a recommandé la création d'un régime d'autoréglementation pour les consultants en immigration.

En septembre 1995, le Comité permanent de la Chambre sur la citoyenneté et l'immigration a recommandé fortement une réglementation par la profession elle-même.

Peu après, il y a eu des rencontres entre les groupes de consultants et des hauts fonctionnaires de CIC. À la suite de ces rencontres, et sur les instances du Ministère, le Collège des praticiens d'immigration a été constitué en personne morale et désigné comme l'organisme qui allait négocier la réglementation de la profession. Le Ministère a signé un protocole d'entente avec le Collège. Des démarches ont été faites auprès de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) pour déterminer les études requises pour l'exercice de la profession. Le Collège a également fourni au gouvernement un avant-projet de règles disciplinaires et de normes de comportement. Malheureusement, ce projet n'a jamais été réalisé.

En 2001, dans les observations soumises à la Cour suprême du Canada dans l'appel *Mangat*, les avocats représentant les procureurs généraux de la Colombie-Britannique et du Manitoba, la Law Society of British Columbia, la Société du Barreau du Manitoba, l'OCPI, l'ACCI et le procureur général du Canada ont reconnu qu'il était nécessaire de réglementer les activités des consultants en immigration. Les représentants du procureur général du Canada ont informé la Cour que les consultants jouaient un rôle important dans les auditions tenues par les tribunaux de CIC.

Des mémoires sur le projet de loi C-31 ainsi que sur la nécessité d'une réglementation ont également été remis au Comité sénatorial permanent des sciences et de la technologie.

En 2002, à l'occasion de l'étude du projet de loi sur l'immigration [*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR)], le Comité permanent de la Chambre sur la citoyenneté et l'immigration a entendu d'autres exposés sur la nécessité d'une réglementation. C'est à la suite de ces exposés que le Comité a recommandé instamment (recommandation 62) que la profession de consultant soit réglementée, conformément aux recommandations de son rapport de 1995. Le gouvernement y a donné suite en formant le Comité consultatif ministériel actuel.

Il est important de noter que le pouvoir de réglementer figure à l'article 91 de la LIPR. En vertu de cet article, le gouvernement peut prendre des règlements qui :

... peuvent prévoir qui peut ou ne peut représenter une personne, dans toute affaire devant le ministre, l'agent ou la Commission [Section d'appel de l'immigration], ou faire office de conseil.

En fait, la *Loi sur l'immigration* de 1976 donnait déjà d'importants pouvoirs qui auraient permis de réglementer les activités des consultants en immigration. Toutefois, ces pouvoirs n'ont jamais été utilisés pour prendre des mesures dans ce sens.

4. Besoin confirmé de réglementation

En octobre 2002, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, Denis Coderre, a annoncé la constitution d'un Comité consultatif ministériel sur les consultants en immigration, chargé de cerner les problèmes et de lui soumettre des recommandations. Le Ministre a déclaré :

« Certaines personnes qui veulent immigrer au Canada placent leur confiance dans des consultants en immigration dont elles retiennent les services pour faciliter les formalités. Malheureusement, il y a des consultants qui profitent de cette confiance ou ne gèrent pas le dossier à l'avantage de leurs clients. De telles pratiques sont inacceptables, et le comité consultatif constitue une première mesure importante en vue de régler ce problème. »

Chapitre 2

Cadre juridique

A. Pouvoir de réglementation

La réglementation des professions et de l'exercice du droit relève normalement des gouvernements provinciaux. L'immigration, cependant, est dans une large mesure une compétence fédérale. Il est donc nécessaire d'évaluer la capacité du gouvernement fédéral de réglementer la profession de consultant en immigration. L'arrêt faisant jurisprudence sur cette question est *Law Society of British Columbia c. Mangat*⁶, dans lequel la Cour suprême du Canada a dû se prononcer sur les deux questions suivantes :

(1) L'article 30 et le paragraphe 69(1) de l'ancienne *Loi sur l'immigration*⁷ (la « Loi ») relèvent-ils de la compétence du Parlement fédéral?

(2) L'article 26 de la *Legal Profession Act*⁸, qui interdit l'exercice du droit à toute personne autre qu'un membre en règle de la *Law Society of British Columbia* ou qu'une personne figurant dans la liste d'exceptions, est-il inopérant ou inapplicable du point de vue constitutionnel à l'égard des personnes agissant en vertu de l'article 30 et du paragraphe 69(1) de la *Loi sur l'immigration* et de ses textes d'application?

Le juge Gonthier, au nom de la Cour suprême du Canada, a conclu que les dispositions de la Loi étaient valides et l'emportaient sur celles de la *Legal Profession Act*.

1. L'article 30 et le paragraphe 69(1) de la Loi relèvent-ils de la compétence du Parlement fédéral?

L'article 30 s'énonce comme suit :

L'intéressé doit être informé qu'il a le droit de se faire représenter par un avocat ou autre conseiller et se voir accorder la possibilité de le choisir, à ses frais.

L.R., 1985, ch. I-2, art. 30; R.S., 1985, ch. 28 (4e suppl.), art. 9; 1990, ch. 8, art. 51; 1992, ch. 49, art. 19.

De même, le paragraphe 69(1) de la Loi précise ce qui suit :

Dans le cadre de toute affaire dont connaît la section du statut, le ministre peut se faire représenter par un avocat ou un mandataire et l'intéressé, à ses frais, par un avocat ou autre conseil.

Pour déterminer si l'article 30 et le paragraphe 69(1) relèvent de la compétence du Parlement fédéral, la Cour a entrepris une analyse en deux étapes. La première étape visait la recherche du caractère véritable des dispositions contestées. La seconde consiste à classer ce caractère essentiel sous l'un des chefs de compétence établis dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, afin de déterminer si les dispositions en cause relèvent de la compétence du gouvernement qui les a adoptées. Dans l'affirmative, les dispositions seraient valides.

6. [2001], 3 R.C.S. 113. (« *Mangat* »)

7. L.R.C. 1985, ch. I-2.

8. Alors S.B.C. 1987, ch. 25, art. 26; maintenant S.B.C. 1998, ch. 9, art. 15.

a. Quel est le caractère véritable de l'article 30 et du paragraphe 69(1) de la Loi?

La Cour a d'abord examiné le contexte législatif de la Loi, y compris les objectifs énoncés à l'article 3, la nature quasi judiciaire des audiences de la CISR et la formation professionnelle des commissaires de la CISR. Elle a ensuite étudié la matière de l'article 30 et du paragraphe 69(1). L'article 30 confère les droits suivants à toute personne à l'égard de qui la Section d'arbitrage doit tenir une enquête :

1. être informée de son droit de se faire représenter par un avocat ou autre conseiller;
2. se voir accorder la possibilité de choisir ce représentant, à ses frais; et
3. se faire représenter par un avocat ou autre conseiller.

En outre, le paragraphe 69(1) confère à toute personne qui fait l'objet de procédures devant la Section du statut le droit d'être représentée par un avocat ou autre conseil, à ses frais.

Constatant que la matière des dispositions en cause de la Loi relevait de la compétence du Parlement fédéral en ce qui a trait à la naturalisation et aux aubains en vertu du paragraphe 91(25) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le juge Gonthier a conclu que, de par leur caractère essentiel ou véritable, les dispositions en cause avaient pour objet d'accorder certains droits aux étrangers dans le processus administratif d'immigration, y compris le droit de se faire représenter, moyennant rétribution, par un avocat ou un autre conseil dans les procédures devant la CISR. Ces droits sont prévus expressément à l'article 30 et implicitement au paragraphe 69(1), étant donné que la représentation comprend la préparation de documents et les consultations relatives aux procédures. Cependant, la Cour a statué que le droit en cause se limite à ces activités; il n'est pas question en l'espèce d'autres services en matière d'immigration. En effet, le juge Gonthier a pris soin d'indiquer qu'il ne faut pas interpréter cet arrêt comme conférant aux personnes qui ne sont pas membres du Barreau un droit général d'exercer le droit dans toutes les affaires mettant en cause des étrangers et des immigrants.

b. De quels chefs de compétence relèvent l'article 30 et le paragraphe 69(1)?

La Cour a soutenu que l'article 30 et le paragraphe 69(1) traitent des droits des étrangers dans le processus d'immigration visé au paragraphe 91(25) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. De cette compétence relative à la

naturalisation et aux aubains découle le pouvoir de constituer un tribunal administratif chargé de statuer sur les droits en matière d'immigration dans chaque cas particulier, dans le cadre de l'administration de ces droits. La capacité de prescrire les pouvoirs d'un tel tribunal et sa procédure, dont la procédure de comparution devant lui, découle également de cette compétence. La Cour était d'avis qu'afin de pouvoir décider qui est un étranger et qui devrait être naturalisé, le gouvernement fédéral devait pouvoir déterminer la nature et le contenu d'une procédure équitable en la matière et qui peut y participer. Cependant, la Cour a conclu que la matière des dispositions contestées relevait également de la compétence provinciale dans le domaine des droits civils dans la province, conformément au paragraphe 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, en ce qui concerne la représentation par avocat et l'exercice du droit.

Comme la représentation des étrangers par un conseil ou conseiller devant la CISR comporte un aspect fédéral et un aspect provincial, la Cour a conclu que les lois fédérales et les lois provinciales ainsi que leurs textes d'application respectifs coexistent dans la mesure où ils n'entrent pas en conflit. Bref, le Parlement et les législatures provinciales peuvent tous deux légiférer conformément à leur compétence et à leurs fins respectives.

2. La règle du double aspect

Comme une loi peut relever de plusieurs chefs de compétence aux termes de l'article 91 ou 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le problème constitutionnel se pose lorsqu'on peut dire d'une loi qu'elle relève à la fois d'un domaine de compétence fédérale et d'un domaine de compétence provinciale. Selon la règle relative au double aspect, lorsque la cour estime que les aspects fédéral et provincial de la règle attaquée sont d'importance à peu près égale de sorte qu'aucun de ces aspects ne peut être ignoré relativement au partage des pouvoirs législatifs, elle décide que la règle contestée peut être adoptée tant par le Parlement fédéral que par la législature provinciale.

En l'espèce, la Cour a conclu que l'aspect fédéral et l'aspect provincial des dispositions contestées ont une importance équivalente de sorte qu'aucun de ces aspects ne saurait être ignoré dans l'analyse du partage des pouvoirs. Elle a soutenu que le Parlement doit pouvoir décider qui peut comparaître devant les tribunaux administratifs qu'il a créés et que les provinces doivent pouvoir régler l'exercice du droit. Après avoir décidé que la matière visée à

l'article 30 et au paragraphe 69(1) de la Loi comporte à la fois un aspect fédéral et un aspect provincial, la Cour a conclu, en vertu de la règle du double aspect, que le Parlement a validement adopté ces dispositions.

3. Application de la règle de la prépondérance

Au terme des discussions sur la règle de la prépondérance et la règle de l'exclusivité des compétences, la Cour a conclu que le fait que la matière visée à l'article 30 et au paragraphe 69(1) comporte un double aspect joue en faveur de l'application de la règle de la prépondérance plutôt que de celle de l'exclusivité des compétences, car l'application de cette dernière pourrait mener à une division de la réglementation et du contrôle de la profession juridique au Canada.

4. L'article 26 de la *Legal Profession Act* est-il inopérant du point de vue constitutionnel à l'égard des personnes agissant en vertu de l'article 30 et du paragraphe 69(1) de la Loi et de ses textes d'application?

L'alinéa 114(1)v) de la Loi mentionne explicitement que le gouverneur en conseil peut, par règlement, exiger de quiconque comparait devant un arbitre, la Section du statut ou la Section d'appel en qualité de procureur rétribué sans être membre du barreau d'une province, qu'il soit titulaire d'une autorisation délivrée à cet effet par les autorités habilitées à le faire aux termes des règlements. Cela démontre que le Parlement a prévu que des personnes qui ne sont pas des avocats joueraient un rôle dans le processus d'immigration. Le fait que l'alinéa 114(1)v) de la Loi crée seulement la possibilité de réglementer les activités de ces personnes indique que le Parlement avait d'abord et avant tout l'intention d'autoriser une catégorie de personnes à agir comme représentants et à fournir des services en cette qualité, et qu'il avait ensuite l'intention de permettre que cette catégorie de personnes soit assujettie à une réglementation.

5. Y a-t-il conflit d'application?

Avant d'appliquer la règle de la prépondérance fédérale, il faut essentiellement vérifier s'il existe un conflit entre la

loi fédérale et la loi provinciale. Il y a un conflit d'application lorsque l'application de la loi provinciale a pour effet de déjouer l'intention du Parlement. En l'absence de conflit, la règle de la prépondérance est bien entendu inapplicable. Le critère applicable est énoncé dans l'arrêt *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon* : « une loi dit "oui" et [...] l'autre dit "non" »; « on demande aux mêmes citoyens d'accomplir des actes incompatibles »; « l'observance de l'une entraîne l'inobservance de l'autre »⁹.

En l'espèce, la Cour a statué qu'il existait un conflit d'application, étant donné que l'article 30 et le paragraphe 60(9) de la Loi permettent aux non-avocats de comparaître, moyennant rétribution, devant un tribunal, alors que la *Legal Profession Act* leur interdit de le faire. Il est impossible de se conformer aux deux lois sans déjouer l'intention du Parlement. Exiger que les « autres conseillers » ou « autres conseils » soient des membres en règle du barreau de la province ou refuser qu'ils soient rétribués irait à l'encontre de l'intention que le Parlement avait en adoptant l'article 30 et le paragraphe 69(1) de la Loi. Comme la présente affaire ne concerne que les audiences devant la section d'arbitrage et la Section du statut, le juge Gonthier a conclu que la *Legal Profession Act* est inopérante dans la mesure où elle interdit aux non-avocats d'être rétribués pour représenter des gens et fournir des services à cet égard. Il a ajouté que la prestation de services s'entend de la préparation de documents et du fait de donner des consultations sur des questions pertinentes relativement au dossier de l'intéressé.

Ayant conclu que les dispositions contestées de la Loi sont valides et l'emportent sur les dispositions de la *Legal Profession Act*, la Cour a rendu une ordonnance déclarant que l'article 30 et le paragraphe 69(1) de la Loi et ses textes d'application relèvent de la compétence du Parlement. Le juge Gonthier a en outre statué que l'article 26 (maintenant l'article 15) de la *Legal Profession Act* est inopérant en ce qui concerne les non-avocats qui, agissant en vertu de l'article 30 et du paragraphe 69(1) de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, sont rétribués pour représenter des gens devant la section d'arbitrage ou la Section du statut et pour fournir des services à cet égard.

9. [1982], 2 R.C.S. 161, p. 191; cité dans l'arrêt de la note 6, au par. 69.

6. Conclusion

Le Comité arrive à la conclusion que l'arrêt *Mangat* soutient la position selon laquelle le gouvernement fédéral peut réglementer la profession de consultant en immigration.

B. Pouvoir de réglementer les activités des consultants en immigration en vertu de la LIPR

À la suite de l'affaire *Mangat*, le Parlement a précisé à l'article 91 de la LIPR que les règlements « peuvent prévoir qui peut ou ne peut représenter une personne, dans toute affaire devant le ministre, l'agent ou la Commission, ou faire office de conseil ».

L'article 91 de la LIPR prévoit ainsi un large éventail d'affaires (« toute affaire devant le ministre, l'agent ou la Commission ») dans lesquelles un conseil ou conseiller peut avoir des droits et envisage de le soumettre à une réglementation. À l'heure actuelle, la LIPR mentionne explicitement le droit à un conseil dans une affaire devant la Commission (par. 167(1) de la LIPR), tout comme les Règles de la Section d'appel de l'immigration. Cependant, rien n'a encore été prévu à cet égard dans le contexte, par exemple, des contrôles au point d'entrée (au cours desquels les agents d'immigration peuvent maintenant exercer sommairement le pouvoir de prendre des mesures d'exclusion), des enquêtes et des contrôles des motifs de détention, ou dans le cas des demandes de visa pour entrer ou séjourner au Canada.

De par leur nature, les affaires dans le contexte de l'immigration ont de graves conséquences sur les droits et le statut des intéressés, y compris en ce qui concerne l'intérêt supérieur de leurs enfants.

Il est primordial pour la protection du public d'assurer, conformément aux principes de justice fondamentale, l'intégrité de la conduite des affaires d'immigration. À cette fin, il faut absolument garantir le droit d'accès à un conseil compétent accrédité. Dans ce contexte, l'étendue du droit à un conseil et, par conséquent, la portée possible de la réglementation touchant les consultants en immigration, sont encore mal définies.

RECOMMANDATION 1. Le Comité recommande que le ministre exerce, de façon générale, les pouvoirs que lui confère le Parlement en vertu de l'article 91 de la LIPR, reconnaisse le droit des intéressés à un conseil,

tel qu'il est énoncé à cet article, et fasse en sorte que le conseil en question soit soumis à une réglementation touchant l'éventail le plus large possible d'affaires dans le domaine de l'immigration.

RECOMMANDATION 2. Afin de pouvoir interdire à des personnes l'exercice des fonctions d'intervenant en immigration, les règlements devraient définir clairement qui peut exercer ces fonctions et quels organismes de réglementation sont reconnus aux fins de la LIPR.

C. Définition de « conseil »

RECOMMANDATION 3. Le Comité recommande les définitions suivantes :

Conseil désigne un avocat ou un consultant en immigration accrédité.

Autre représentant désigne une personne qui, sans obtenir une rétribution ou quelque autre forme de récompense, représente ou conseille une personne dans toute affaire devant le ministre, l'agent ou la Commission.

D. Application extraterritoriale de la réglementation fédérale régissant les activités des consultants en immigration accrédités

1. Introduction

Depuis la toute première réunion du Comité, il y a un consensus avec les diverses parties intéressées : tout règlement ou toute loi ayant pour but de réglementer la profession de consultant en immigration devrait avoir force exécutoire.

De par sa nature, l'exercice du droit de l'immigration oblige les professionnels concernés à agir en même temps dans divers cadres de compétence. Très rapidement, ces professionnels apprennent à appliquer le droit du territoire visé, et plus particulièrement pour conclure des contrats de service avec les clients. Par-dessus tout, cependant, ils constatent les limites du système judiciaire lorsque vient le temps de faire respecter, en leur faveur ou non, les obligations contractuelles.

Il est donc assez facile pour les consultants non soumis à une réglementation d'utiliser les textes de loi étrangers

pour cacher leurs responsabilités professionnelles : au mieux, il sera difficile d'y faire appel; au pire, les clients sont nettement manipulés grâce aux relations personnelles du consultant sur le territoire en question.

2. Création et application des lois régissant les activités des consultants en immigration

Quels que soient les efforts investis pour élaborer une législation solide concernant bien la profession de consultant en immigration, tout ce travail sera futile en l'absence d'une politique ferme ayant pour but de contrôler les activités des consultants qui exercent hors de la juridiction canadienne.

Le Migration Agents' Registration Authority d'Australie ou MARA (organisme d'accréditation des consultants en immigration) est fort préoccupé par cette question. Administrant un programme d'accréditation depuis trois ans, le MARA déclare que le fait que les activités des intervenants en immigration à l'étranger ne soient pas visées l'inquiète fortement. Selon lui, c'est une anomalie du système qui réduit la crédibilité du programme actuel¹⁰.

Certaines avenues peuvent être empruntées pour apaiser cette préoccupation. En voici deux :

Restreindre l'accréditation aux citoyens canadiens. À première vue, cette solution a l'air sensée, mais elle est impensable s'il s'agit là de la seule exigence. La citoyenneté canadienne n'oblige pas à rendre des comptes au système juridique canadien et n'exige pas une présence effective au Canada. Une infraction n'aurait aucune conséquence sur le statut de citoyen canadien d'un consultant en défaut, qui peut demeurer à l'étranger pendant une période indéterminée.

Étant donné que des milliers de citoyens canadiens vivent actuellement en permanence hors du Canada, ce critère serait en réalité une invitation à l'abus, car il suffirait de recourir à des citoyens canadiens comme paravent pour rendre honnêtes des activités frauduleuses. Par conséquent, si la citoyenneté canadienne était une condition préalable à l'accréditation, elle devrait être jumelée à des mesures plus coercitives.

Restreindre l'accréditation aux avocats. Aux États-Unis, l'exercice du droit de l'immigration est réservé aux membres du barreau des États et des ONG¹¹. Lorsqu'un problème d'exercice illégal surgit, il est confié au barreau concerné afin qu'il le règle. Les avantages de cette solution résident dans le fait que les organismes de réglementation influeraient facilement sur les intervenants en immigration et que ceux qui ne seraient pas accrédités auraient pour leur part un accès restreint au système d'immigration. D'après le mandat qu'il nous a donné, le Ministre croit que les consultants ont un rôle important à jouer dans le système canadien d'immigration. Le Comité est du même avis.

Un bon nombre de consultants impliqués dans des affaires d'immigration au Canada exercent actuellement leurs fonctions hors du Canada. Cela limite d'emblée les tentatives d'enquête sur une plainte d'inconduite qui aurait eu lieu dans un pays étranger. Le Comité recommande donc que l'accréditation soit refusée aux personnes qui ne peuvent convaincre l'organisme de réglementation que leurs activités comme consultants en immigration sont suffisamment reliées au Canada pour que les statuts et règles de conduite de l'organisme soient dûment appliqués. Les ambassades du Canada devraient être avisées de faire savoir aux demandeurs qui se trouvent dans un pays étranger que leur conseil ou représentant mentionné dans la demande d'immigration n'est pas accrédité par les autorités canadiennes. Les ambassades devraient ensuite refuser de communiquer avec un conseil ou un représentant non accrédité. Nous désirons également signaler que la divulgation de renseignements en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information* est limitée aux citoyens canadiens, aux résidents permanents et aux autres personnes qui résident au Canada. Ce qui nous préoccupe à ce chapitre, ce n'est pas la divulgation de renseignements, mais plutôt le fait que l'organisme de réglementation doit toujours être en mesure de faire enquête sur les plaintes formulées. Nous ne croyons pas qu'une réelle enquête est possible lorsque les consultants exercent leurs activités dans un pays étranger et n'ont aucun lien avec le Canada, à part le fait que leurs clients veulent y vivre.

RECOMMANDATION 4. Le Comité recommande en outre que les ambassades, les consulats et les hauts-

10. Tiré de *The MARA Submission to the Review of the Migration Advice Industry 2001*, section 3.3.5.1.

11. Il y a quelques exceptions, mais d'une importance négligeable.

commissariats du Canada ne traitent qu'avec les personnes qui correspondent aux définitions de la recommandation 3.

RECOMMANDATION 5. Le Comité recommande que l'accréditation soit refusée aux personnes qui ne peuvent convaincre l'organisme de réglementation que leurs activités comme consultant en immigration sont suffisamment reliées au Canada pour que les statuts et règles de conduite de l'organisme soient dûment appliqués.

Chapitre 3

Cadre de réglementation modèle

A. Modèles d'autres pays : analyse et comparaison

Au cours de ses travaux, le Comité a constaté la nécessité d'examiner les modèles qui existent actuellement dans divers pays de même que d'autres modèles possibles qui pourraient être appliqués dans le contexte canadien.

Trois systèmes existants de réglementation des activités des consultants ont été étudiés : ceux du Royaume-Uni (R.-U.), de l'Australie et de la Chine. Un quatrième système, adopté par les États-Unis, interdit tout simplement à toute personne qui n'est pas un avocat qualifié de représenter un client devant les U.S. Bureau of Citizenship and Immigration Services (services de la citoyenneté et de l'immigration des États-Unis).

La méthodologie retenue consiste à examiner les modèles existant dans d'autres pays, leur forme actuelle et leur évolution dans le temps, sous l'angle de la protection du consommateur.

1. Modèle britannique

a. Genèse de l'Office of the Immigration Services Commissioner

L'*Immigration and Asylum Act 1999* – Part V (Loi sur l'immigration et l'asile de 1999 – Partie V) établit un mécanisme de réglementation des activités des consultants en immigration au R.-U. La Loi crée l'Office of the Immigration Services Commissioner ou OISC (commissariat des services de l'immigration) à titre d'organisme public indépendant chargé de s'assurer que les consultants en immigration sont aptes et compétents pour agir dans le meilleur intérêt de leurs clients.

Depuis le 30 avril 2001, c'est une infraction criminelle pour un consultant de donner des conseils ou des services en immigration si son organisation

n'est pas accréditée auprès de l'OISC ou n'a pas de certificat d'exemption de l'OISC ou n'est pas autrement visée par la Loi.

b. Rôle de l'OISC

L'OISC est chargé :

- de réglementer les activités des consultants en immigration conformément au code des normes et des règles du commissaire;
- de traiter les demandes d'accréditation ou d'exemption des consultants en immigration;
- de tenir et de publier le registre des consultants;
- de promouvoir les bonnes pratiques chez les consultants en immigration;
- de recevoir et de traiter les plaintes visant les consultants en immigration;
- d'intenter des poursuites criminelles contre les consultants fautifs.

c. Qui est visé par l'OISC?

À moins d'être visée par une autre disposition de la Loi, toute personne qui offre des conseils ou des services en immigration au R.-U. est assujettie à la réglementation de l'OISC. Les consultants qui pratiquent dans un but lucratif doivent être accrédités auprès de l'OISC et payer une cotisation annuelle. Les consultants qui pratiquent sans but lucratif doivent demander un certificat d'exemption de l'OISC. Tous les consultants sont tenus d'afficher leur certificat d'accréditation ou d'exemption. Le certificat affiché avec le logo de l'OISC indique que l'organisation en cause respecte les normes établies par l'OISC.

d. Qui n'est pas visé par l'OISC?

L'OISC ne réglemente pas tous les consultants en immigration. Les membres de certains ordres professionnels (appelés « ordres professionnels désignés » dans la Loi) peuvent offrir des conseils en immigration sans être accrédités auprès de l'OISC, de

même que les gens travaillant sous leur supervision. Les ordres professionnels désignés sont :

- The Law Society (société du barreau);
- The Law Society of Scotland (société du barreau d'Écosse);
- The Law Society of Northern Ireland (société du barreau d'Irlande du Nord);
- The Institute of Legal Executives (institut des cadres juridiques);
- The General Council of the Bar (conseil général du barreau);
- The Faculty of Advocates (ordre des avocats);
- The General Council of the Bar of Northern Ireland (conseil général du barreau d'Irlande du Nord).

Les établissements d'enseignement de l'État et leurs associations d'étudiants ainsi que les organismes du secteur de la santé ne sont pas non plus réglementés par l'OISC, mais ils doivent se conformer au code des normes du commissaire.

Il existe un autre groupe qui n'est pas actuellement visé par l'OISC. Une exemption globale, valable jusqu'au 31 décembre 2003, a été donnée aux employeurs donnant des conseils uniquement à leurs employés et employés éventuels.

e. Plaintes

L'étude des plaintes visant les consultants en immigration donne à l'OISC l'occasion de hausser les normes sur la consultation en immigration. Le commissaire peut entendre les plaintes concernant tout consultant en immigration, y compris les membres des ordres professionnels désignés et d'autres qui ne sont pas réglementés. Toutes les plaintes sont étudiées et les suites appropriées sont données.

Tous peuvent porter plainte : les clients, les autres consultants ou les membres du public.

f. Formalités d'accréditation

i. Programme réglementaire. Toute personne offrant des conseils ou des services en immigration peut présenter une demande d'accréditation ou d'exemption auprès de l'OISC à moins d'échapper au cadre réglementaire. Le défaut de s'y conformer peut mener à des accusations au criminel et entraîner une amende et/ou une peine d'emprisonnement.

ii. Conseils et services en immigration. L'*Immigration and Asylum Act 1999* (loi sur l'immigration et l'asile de 1999) définit « conseils en immigration » et « services d'immigration ». Essentiellement, l'expression conseils en immigration désigne les conseils donnés à un individu concernant :

- une demande d'asile;
- une demande, ou la modification d'une demande, d'autorisation d'entrée ou de séjour au R.-U.;
- la nationalité et la citoyenneté britanniques ou la citoyenneté de l'Union européenne (UE);
- l'admission ou la résidence dans les États membres de l'UE;
- le renvoi ou l'expulsion du R.-U.;
- une demande de cautionnement en vertu des lois sur l'immigration;
- un appel ou une demande de contrôle judiciaire concernant un des points ci-dessus.

Les services d'immigration portent sur les mêmes domaines, mais concernent la présentation d'observations devant un tribunal ou un arbitre au nom d'un individu ou l'envoi de correspondance à un ministre ou à un ministère au nom d'un individu.

La Loi ne s'applique qu'aux personnes au R.-U. qui offrent des conseils ou des services d'immigration « dans le cadre d'une entreprise ». Les individus qui conseillent leurs parents, par exemple, ne sont pas visés par la Loi. La notion d'« entreprise » englobe tant les organisations à but lucratif qu'à but non lucratif.

iii. Accréditation ou exemption. Une organisation à but lucratif est tenue de verser la cotisation fixée (allant de 1 800 £ pour un consultant seul jusqu'à 6 000 £ pour une organisation de 20 consultants ou plus) et de présenter une demande d'accréditation auprès de l'OISC. Les autres organisations peuvent demander un certificat d'exemption, sans frais. Pour avoir droit à l'exemption, le demandeur doit normalement être :

- un organisme caritatif enregistré, exempté ou exclu selon la définition de la *Charities Act 1993* (loi sur les organismes caritatifs de 1993); ou
- une organisation bénévole fonctionnant dans le cadre d'un régime de gestion ou une organisation assimilée; ou
- un groupe (trust) dirigé par un conseil d'administration.

En outre, le demandeur doit fonctionner dans un but non lucratif et n'exiger aucuns frais pour les conseils et services d'immigration offerts, sauf dans les cas suivants :

- des frais sont exigés par le Home Office (ministère de l'Intérieur), le Foreign and Commonwealth Office (ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth) ou l'Immigration Appellate Authority ou IAA (cour d'appel de l'immigration); ou
- des frais statutaires sont exigés pour les services juridiques locaux; ou
- une contribution à l'aide juridique en matière civile est requise.

iv. Niveaux d'activité. Les conseils et services d'immigration peuvent être offerts à divers niveaux de compétence et d'expertise. Les consultants peuvent demander une accréditation ou une exemption à trois niveaux distincts. En voici un bref aperçu.

Le « niveau 0 » concerne les activités non visées par le programme de réglementation.

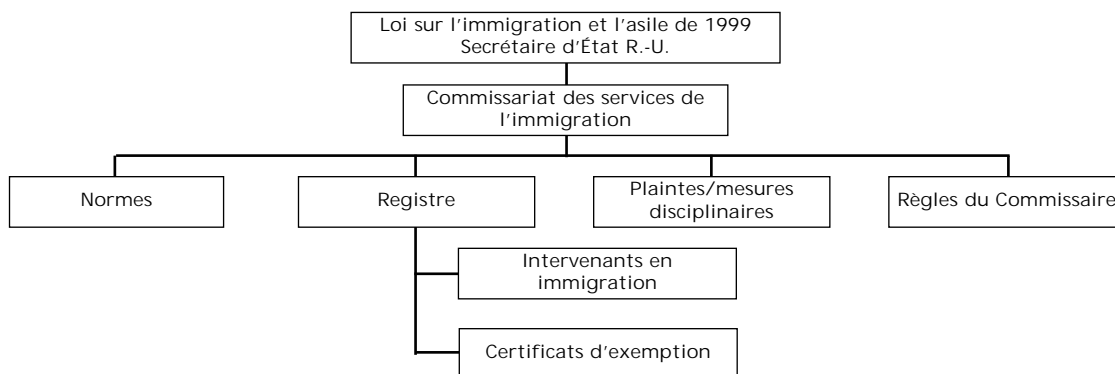
Niveau 0 – Orientation et information. Aucun conseil n'est donné et il n'existe pas de relation continue entre les parties. L'unique activité consiste à donner des renseignements à un individu qui fera ses propres démarches ou à diriger cette personne vers le fournisseur de services approprié. Une organisation ne fonctionnant qu'à ce niveau n'a pas à demander d'accréditation ou d'exemption.

Niveau 1 – Demandes de base. Diagnostic des besoins du client en matière de conseils en immigration, soutien administratif de base et certaines demandes de base d'autorisation d'entrée ou de séjour, ou modifications de demandes. Cependant, si une demande est refusée ou exige un suivi, le cas est renvoyé à un fournisseur de plus haut niveau.

Niveau 2 – Dossiers généraux. Pour l'immigration, ce niveau comprend le suivi des dossiers, les appels sur papier à l'IAA et les demandes de cautionnement présentées devant un arbitre. Pour les questions d'asile, seul le suivi des dossiers est compris.

Niveau 3 – Spécialistes. Il s'agit ici du travail des avocats devant les tribunaux et l'IAA.

Le modèle du R.-U.



v. Catégories de conseils ou de services. La prestation de conseils ou services d'immigration est divisée en six catégories :

1. asile;
2. demande ou modification d'une demande d'autorisation d'entrée ou de séjour;
3. entrée ou séjour illégal au R.-U., rejet d'une autorisation d'entrée ou de séjour au R.-U., et renvoi ou expulsion du R.-U.;
4. nationalité et citoyenneté en vertu du droit britannique;
5. citoyenneté de l'UE, admission et résidence dans les États membres en vertu du droit communautaire;
6. demande de libération, c.-à-d. admission temporaire, cautionnement accordé par un arbitre ou par l'agent d'immigration en chef.

Il y a de nombreuses combinaisons possibles des niveaux et des catégories¹².

2. Modèle australien¹³

a. Historique

En Australie, les activités des consultants en immigration ne sont réglementées que depuis peu. Avant les années 1990, elle ne l'était pratiquement pas. Après les modifications apportées à la Loi en 1989, les processus de demande et de décision en matière d'immigration se sont complexifiés, de telle sorte que la période qui a suivi a été marquée par une augmentation des plaintes visant les consultants en immigration. En septembre 1992, le gouvernement adoptait le Migration Agents Registration Scheme ou MARS (programme d'accréditation des consultants en immigration), un cadre global de réglementation des activités des consultants en immigration. Cette initiative faisait suite aux préoccupations du gouvernement soulevées par le nombre et la nature des plaintes visant des agents incompetents ou malhonnêtes. Le gouvernement reconnaissait que de nombreux consommateurs de services de consultation en immigration n'étaient pas en mesure de faire un choix éclairé quant à la qualité des conseils en immigration qu'ils achetaient et étaient donc susceptibles d'être victimes

d'exploitation. Maintenant que les activités des consultants sont réglementées, seuls les consultants en immigration accrédités sont autorisés par la loi à offrir des « conseils en immigration » selon la définition de la Loi.

En juin 1996, le gouvernement a commandé une revue du MARS. C'était la première fois que le gouvernement fédéral examinait des mesures réglementaires à titre de partie à un accord sur les principes de protection de la concurrence. Dans ce contexte, le cadre de référence de l'examen incluait de faire rapport sur « les mesures appropriées pour réglementer les activités des consultants en immigration, y compris sur les possibilités d'une plus grande autoréglementation ».

Les résultats de l'examen du MARS ont été publiés en mars 1997. Après les avoir étudiés, le gouvernement décidait que les activités des consultants en immigration devraient passer à l'autoréglementation volontaire à la suite d'une période transitoire de deux ans d'autoréglementation statutaire. Après l'adoption des modifications à la partie 3 de la Loi et sous réserve d'une clause d'extinction (art. 333 de la Loi), l'autoréglementation statutaire est entrée en vigueur le 21 mars 1998, pour une période de deux ans allant jusqu'au 21 mars 2000 au cours de laquelle un examen des mesures serait fait. Le 21 mars 1998, le ministre de l'Immigration et des Affaires multiculturelles a désigné le Migration Institute of Australia Limited ou MIA (institut des migrations de l'Australie) à titre de Migration Agents' Registration Authority ou MARA (organisme d'accréditation des consultants en immigration) pour administrer les dispositions pertinentes de la Loi et assumer le rôle d'organisme de réglementation des activités des consultants.

L'abandon de la réglementation par le gouvernement a entraîné un changement fondamental dans la façon de réglementer les activités des consultants en immigration. Le MARA était créé et le MIA (une association du secteur privé) assumait la fonction de réglementation qui relevait auparavant du gouvernement fédéral. En même temps, des procédures rigoureuses et acceptables pour le public devaient être élaborées et mises en œuvre en peu de temps et sous la surveillance étroite du gouvernement, des

12. *About the OISC*, The Office of the Immigration Services Commissioner (Commissariat des services de l'immigration), 10 mars 2003 <http://www.oisc.org.uk/about_oisc/about_oisc.stm>.

13. Le Comité remercie chaleureusement pour leur aide à la préparation de cette partie du rapport David Thomas Mawson, directeur exécutif, Migration Agents' Registration Authority; Leonard Christopher Holt, vice-président, Migration Institute of Australia, OAM; et Raymond John Brown, président sortant, Migration Institute of Australia.

consultants en immigration, des groupes de défense des consommateurs et du grand public.

Le Règlement est entré en vigueur le 1^{er} avril 1998 et prévoyait les éléments suivants :

- a) des titres professionnels prescrits pour la première accréditation d'un consultant en immigration;
- b) la publication d'un avis d'intention de demander l'accréditation d'un consultant;
- c) la publication d'un avis d'annulation ou de suspension de l'accréditation;
- d) les personnes pouvant porter plainte;
- e) le perfectionnement professionnel permanent des consultants;
- f) le code de déontologie des consultants;
- g) la publication dans la gazette des avis d'intention de demander l'accréditation d'un consultant, des avis d'annulation ou de suspension de l'accréditation et des activités approuvées de perfectionnement.

Le cadre réglementaire comporte aussi les autres éléments suivants :

- h) la *Migration Agents Registration Application Charge Act 1997* (loi sur les frais d'accréditation des consultants en immigration de 1997);
- i) les *Migration Agents Registration Application Charge Regulations 1997* (règlement sur les frais d'accréditation des consultants en immigration de 1997);
- j) l'acte d'accord entre le ministre (au nom du gouvernement fédéral) et le MIA à titre de MARA énonçant les dispositions – et les normes d'exécution – que le MIA et le ministère de l'Immigration et des Affaires multiculturelles doivent appliquer dans l'exercice de leurs fonctions respectives. L'acte actuel est daté du 14 décembre 2000.

L'examen de la période transitoire d'autoréglementation statutaire a commencé en août 1999. Tout comme le dernier examen, l'examen précédent portait sur l'efficacité du cadre d'autoréglementation statutaire et sur la capacité des consultants en immigration de passer à une autoréglementation complète. Selon les résultats de l'examen, l'autoréglementation statutaire avait atteint ses objectifs, soit améliorer la protection des consommateurs, et la compétence et les normes déontologiques des consultants, mais les consultants n'étaient pas prêts à s'autoréglementer entièrement. Il a été recommandé de prolonger la période

d'autoréglementation statutaire et de procéder à un nouvel examen de l'autoréglementation statutaire.

Le gouvernement a accepté les résultats de l'examen et a décidé de prolonger de trois ans la période d'autoréglementation statutaire, soit jusqu'au 21 mars 2003, et d'effectuer un nouvel examen avant cette date :

[...] afin de permettre à la profession de prendre plus de maturité et de développer sa capacité de soutenir un régime d'autoréglementation volontaire, la *Migration Act* (loi sur l'immigration) devrait être modifiée de manière à prolonger l'actuel programme d'autoréglementation statutaire d'au moins trois ans jusqu'en mars 2003. Un nouvel examen de l'autoréglementation statutaire devrait être entrepris pendant cette période.

Le gouvernement australien a décidé de supprimer la date d'extinction du 21 mars 2003 et de prolonger le programme indéfiniment.

Le MIA, à titre de MARA, a été désigné le 23 mars 1998 pour réglementer les activités des consultants en immigration en Australie.

Le MIA, à titre de MARA, s'est vu conférer des pouvoirs statutaires en vue d'exercer le rôle qu'assumait antérieurement le ministère de l'Immigration et des Affaires multiculturelles dans le cadre du programme d'accréditation des consultants en immigration.

Le gouvernement a publié récemment le rapport de l'examen de 2001-2002 de l'autoréglementation statutaire des activités des consultants en immigration (*2001-02 Review of Statutory Self-Regulation of the Migration Advice Industry*), qui présentait 27 recommandations sur la réglementation de la profession. Le gouvernement a endossé les recommandations, et le Ministère et le MARA les mettront en œuvre au moyen de modifications législatives et administratives.

Ces changements rehausseront les normes professionnelles des consultants, donneront au MARA plus de pouvoir pour imposer des sanctions aux consultants malhonnêtes, en particulier ceux qui présentent des demandes de visa injustifiées n'ayant aucune chance d'être acceptées, et étendront le régime aux consultants offrant de l'aide sur les questions de visas australiens à l'étranger.

La première recommandation à mettre en œuvre sera de garantir l'avenir du MARA à titre d'organisme de réglementation des activités des consultants en retirant la

disposition de la loi sur l'immigration de 1958 qui prévoyait son abolition en 2003. Le programme sera revu de nouveau d'ici cinq ans.

b. Rôle du MARA

Les fonctions principales du MARA sont :

- de traiter les demandes d'adhésion et de renouvellement de l'accréditation des consultants en immigration;
- de surveiller la conduite des consultants en immigration accrédités, incluant les avocats et les autres consultants accrédités, et la conduite des avocats qui ne sont pas des consultants mais qui offrent de l'aide juridique dans les affaires d'immigration (mais qui n'offrent pas d'aide en matière d'immigration);
- d'administrer le mécanisme de règlement des plaintes qui permet aux individus et aux organisations insatisfaits des services ou de la conduite d'un consultant accrédité de déposer une plainte auprès du MARA;

- d'imposer des sanctions disciplinaires aux consultants pour des pratiques contraires à l'éthique, ce qui inclut le pouvoir discrétionnaire d'adresser aux ordres professionnels compétents les plaintes visant des consultants qui sont aussi avocats.

c. Consultants en immigration

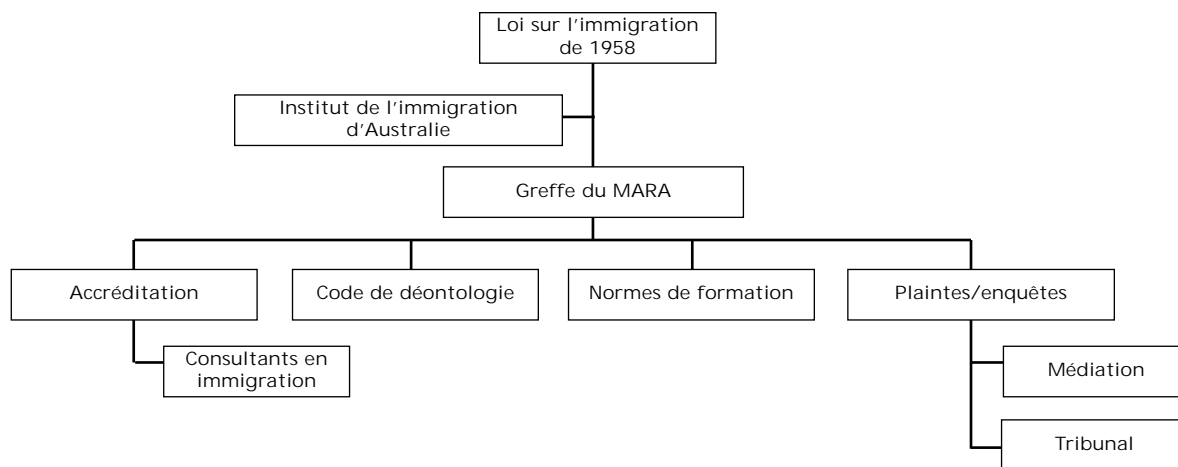
Quiconque se sert de ses connaissances des procédures d'immigration pour offrir des conseils ou de l'aide à une personne désirant obtenir un visa d'entrée ou de séjour en Australie doit être accrédité auprès du MARA.

Ceci inclut les avocats de même que les gens travaillant pour des organisations bénévoles et offrant leurs conseils gratuitement.

Dans le cadre du programme actuel, la définition « d'aide en immigration » a été élargie et comprend l'aide offerte aux gens qui parrainent des demandeurs de visa.

Des pénalités allant jusqu'à dix ans d'emprisonnement sont prévues pour les gens qui pratiquent la consultation en immigration en Australie sans être accrédités.

Le modèle australien



Les consultants éventuels doivent respecter les normes pour obtenir l'accréditation et se conformer au code de déontologie énoncé dans le règlement sur les consultants en immigration.

Pour être accrédité à titre de consultant en immigration, le candidat doit :

- avoir 18 ans ou plus; et
- être citoyen ou résident permanent australien ou détenir un visa d'une catégorie spéciale; et
- être une personne intègre ou par ailleurs être une personne qualifiée; et
- détenir un diplôme en droit (selon les dispositions du règlement sur les consultants en immigration de 1998) conféré par un établissement d'enseignement supérieur d'Australie; ou
- être admis comme avocat à la Haute Cour d'Australie ou à la Cour suprême d'un État ou d'un territoire; ou
- posséder une connaissance approfondie du droit et de la procédure de l'immigration. (La connaissance approfondie peut être établie par la réussite de l'examen du MIA ou obtenue en suivant avec succès un cours sur le droit et la procédure de l'immigration reconnu par le MARA¹⁴.)

3. Modèle chinois

Le règlement sur l'établissement des sociétés de services d'entrée et de sortie, mis en place en décembre 2001, vise à contrôler les activités des entreprises qui offrent aux Chinois des services de sortie et d'entrée dans des pays étrangers.

L'organe de sécurité publique de l'État chinois supervise le programme et délivre les permis aux demandeurs qui répondent aux critères suivants :

1. Le déclarant doit détenir le « houkou » des résidents chinois (carnet de famille).
2. Le déclarant ne doit pas avoir d'antécédents négatifs en matière de droit criminel ou administratif.

3. Une entreprise doit avoir au moins cinq employés connaissant bien les lois, règlements et politiques de sortie et d'entrée de la Chine. Ceux-ci doivent également bien connaître les lois, règlements et politiques de sortie et d'entrée des pays en cause.
4. Un chef du personnel doit, au minimum, avoir fait des études de niveau collégial et les autres employés avoir des titres de compétences en anglais, en droit et en finances.
5. Un demandeur doit avoir signé un accord de coopération avec une entreprise ou un établissement étranger connaissant bien les lois sur l'entrée et la sortie du pays en cause.
6. Un demandeur doit verser un dépôt de sécurité allant de 1 000 000 à 2 000 000 RMB à l'organe de sécurité publique.

B. Options pour le Canada

Il faut réglementer les activités des consultants en immigration afin d'offrir une protection adéquate aux membres du public ayant recours à des consultants en immigration. La protection du public exige que les consultants soient compétents en matière d'immigration, aient une bonne réputation, soient tenus de répondre d'un comportement contraire à l'éthique et détiennent une assurance responsabilité suffisante en cas d'erreurs ou d'omissions.

Le Comité a examiné des modèles de réglementation en vigueur dans d'autres pays. Le modèle australien a été étudié en profondeur et une présentation en a été faite au Comité consultatif. Le Comité a également examiné l'approche du R.-U., qui est semblable à l'option 1 présentée ci-dessous. Le Comité estime que les trois options qu'il présente correspondent aux solutions possibles. Nous suggérons l'option que nous jugeons préférable.

Il est également important dans l'étude des options possibles de tenir compte de l'article 91 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la Loi), dont voici le libellé :

14. *Review of Statutory Self-Regulation of the Migration Advice Industry: Discussion Paper*; Ch. 4, The Migration Agents Regulatory Authority, Sydney, Australie, septembre 2001.

Les règlements peuvent prévoir qui peut ou ne peut représenter une personne, dans toute affaire devant le ministre, l'agent ou la Commission, ou faire office de conseil.

Aux termes de l'article 91, le pouvoir de décision touche deux types de personnes : (1) les personnes qui peuvent représenter ou conseiller une personne assujettie à la Loi et (2) les personnes qui ne peuvent pas représenter ou conseiller une personne assujettie à la Loi. Le Comité estime que pour qu'un régime réglementaire soit efficace, l'organisme de réglementation ou Citoyenneté et Immigration Canada doit être investi du pouvoir d'interdire de façon permanente aux personnes qui ne sont pas qualifiées de représenter une personne assujettie à la Loi.

Les solutions possibles sont énoncées dans les trois options exposées ci-après.

Option 1 : Établissement d'un commissaire à la consultation en immigration

Suivant cette option, une personne agissant à titre de délégué du ministre s'occuperait des questions réglementaires mentionnées dans le paragraphe précédent. Il n'est pas clair si l'article 91 permet de nommer une telle personne. Si l'article 91 ne suffisait pas, il faudrait peut-être le modifier.

Le Comité n'est pas enclin à recommander cette option parce qu'elle comporte un défaut inhérent. Le consultant a manifestement une relation de fiduciaire avec son client. Il n'est pas utile de faire une analyse juridique approfondie de cette question pour les fins de ce rapport. Il suffit de dire que nombre des clients qui ont généralement recours aux consultants sont extrêmement vulnérables parce qu'ils ne connaissent rien aux formalités prévues par la Loi et le Règlement. Nombreux sont les clients sans instruction. Beaucoup d'autres, même s'ils ont fait des études, ne sont pas informés et ne peuvent pas comprendre de quelle façon les agents d'immigration et des visas exercent les pouvoirs que leur confèrent la Loi et le Règlement. Le consultant doit donc répondre à des normes très élevées dans ses rapports avec ses clients. Il doit agir avec la plus entière bonne foi et présenter la cause de son client avec toute la vigueur nécessaire. Dans certains cas, ceci provoque des conflits entre les agents d'immigration et des visas qui exercent leur pouvoir discrétionnaire dans le but d'appliquer la Loi et le Règlement et les consultants qui représentent le plus vigoureusement qu'ils le peuvent les

intérêts de leurs clients. Il n'y aurait pas apparence d'équité dans un tel conflit si en plus le consultant devait dépendre pour obtenir son permis de pratiquer, donc pour gagner sa vie, d'un commissaire qui relèverait du même ministre que les agents d'immigration et des visas. Ce système comporterait donc un défaut inhérent et irrévocable, et c'est pour cette raison que nous ne le recommandons pas.

Cette option recèle un inconvénient supplémentaire. Le ministre devrait assumer tous les coûts liés à son administration et à toute obligation qui pourrait en découler.

Option 2 : Création d'une corporation sans capital-actions

La deuxième option consiste à adopter une loi créant une corporation sans capital-actions chargée de réglementer les activités des consultants en immigration. Cette loi constituerait le fondement du pouvoir de la corporation de réglementer les activités des consultants en immigration dans le but de protéger le public canadien payant pour les services des consultants. Ce modèle permettrait aux consultants de fonctionner avec l'indépendance nécessaire et de préserver l'intégrité de leurs conseils.

La loi préciserait les questions que la corporation administrerait sous la direction d'un conseil, la composition du conseil d'administration et le mode de nomination des membres, qui pourraient être élus ou nommés par le ministre, ou les deux. Une fois créée, la corporation fonctionnerait indépendamment du gouvernement et ses statuts prévoiraient les comités voulus pour exercer son mandat.

La principale difficulté de ce modèle tient au fait que les problèmes résultant de la loi habilitante ne peuvent être corrigés que par une modification de cette loi et que la capacité d'adopter cette modification dépendra de nombreux facteurs, dont le programme législatif du gouvernement de l'heure. Bref, nous estimons que le modèle de la corporation statutaire n'a pas la souplesse voulue pour réagir immédiatement aux problèmes que pourrait poser sa loi constitutive. La responsabilité serait aussi un enjeu dans cette option.

Option 3 : Le modèle de l'article 91 (autoréglementation statutaire)

Le Comité croit que l'article 91 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* donne le pouvoir voulu pour créer un organisme indépendant et souple de

réglementation des activités des consultants en immigration.

Une corporation sans capital-actions pourrait être créée en ayant recours aux dispositions existantes de la Partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*. Cette corporation aurait pour objet de réglementer les activités des consultants en immigration. L'organisme de réglementation aurait un conseil d'administration, qui en viendrait à être élu par les membres.

Le premier membre de l'organisme de réglementation serait un représentant du ministre. Cette personne, qui détiendrait le seul droit de vote au moment de la création de l'organisme de réglementation, serait chargée de voir à ce qu'un conseil d'administration soit nommé. Ce conseil serait composé de neuf membres, dont un tiers auraient de l'expérience dans le domaine de l'autoréglementation, un tiers représenteraient le public et un tiers seraient des consultants en immigration actifs. Le conseil élirait ensuite son président.

RECOMMANDATION 6. Le président du conseil devrait être élu par les membres du conseil. Un mécanisme devrait être établi afin de maintenir une communication continue entre le Ministère, le ministre et la présidence pour s'assurer que l'organisme de réglementation exerce ses responsabilités avec le plein appui du Ministère et du ministre.

Pour son premier mandat, le conseil d'administration serait élu pour deux ans. Le mandat suivant pourrait être de quatre ans. Les statuts de l'organisme pourraient prévoir que la majorité des membres du conseil seraient élus par les membres de l'organisme. Les autres administrateurs proviendraient du public et seraient nommés par le ministre, et agiraient comme conseillers dans l'optique de la protection des consommateurs.

Le principal avantage du modèle de l'article 91 tient au fait que l'organisme de réglementation serait en mesure, en modifiant ses statuts, de réagir immédiatement aux problèmes liés à la réglementation des activités des consultants en immigration. Il suffirait de modifier les statuts de l'organisme, ce que pourrait faire le conseil d'administration, sous réserve de l'approbation du ministre responsable de la Loi.

Conformément aux principes du droit des sociétés, l'organisme de réglementation et ses administrateurs seraient tenus responsables des actes de l'organisme, de ses employés et des administrateurs. Le ministre n'aurait pas

de lien de dépendance avec l'organisme, de sorte que le Ministère pourrait critiquer l'organisme de réglementation lorsqu'il le juge à propos sans par le fait même critiquer son propre ministre.

Le conseil d'administration serait chargé d'établir un régime de réglementation approprié des activités des consultants en immigration comportant les éléments essentiels énoncés ci-dessus. Compte tenu de la composition du conseil exposée précédemment, il est manifeste que l'organisme de réglementation et les consultants accrédités par celui-ci auraient le degré requis d'indépendance à l'égard du ministre, point dont l'importance a déjà été soulignée. L'organisme de réglementation serait en mesure de réagir aux nouveaux problèmes en modifiant ses statuts, ce que le conseil d'administration pourrait faire très rapidement.

Une fois l'organisme de réglementation bien établi, une disposition réglementaire pourrait être adoptée stipulant qu'outre les membres des sociétés du barreau et des ONG reconnues, seules les personnes accréditées par cet organisme de réglementation peuvent représenter, conseiller ou consulter une personne visée par une procédure ou une demande devant le ministre, un agent ou la Commission. À cet égard, une disposition réglementaire devrait aussi être adoptée prévoyant que le ministre peut demander une injonction permanente interdisant à une personne non accréditée par l'organisme de réglementation ou non autrement autorisée à pratiquer de continuer de représenter, conseiller ou consulter une personne visée par une procédure ou une demande devant le ministre, un agent ou la Commission. Cette disposition est essentielle pour assurer une réglementation appropriée. La disposition réglementaire serait aussi édictée aux termes de l'article 91 parce qu'elle concernerait qui ne peut pas représenter une personne pour une question d'immigration, comme le prévoit l'article 91.

Après avoir examiné les éléments qui précèdent, le Comité énonce les recommandations suivantes visant à établir un système de réglementation approprié au Canada.

RECOMMANDATION 7. Le Comité recommande la création d'un organisme statutaire d'autoréglementation qui serait chargé de la réglementation des activités des consultants en immigration. Le conseil d'administration serait nommé pour un premier mandat de deux ans et un tiers de ses membres seraient issus du milieu de la consultation.

RECOMMANDATION 8. Le Comité recommande qu'après le premier mandat de deux ans de l'organisme de réglementation, le conseil d'administration soit formé en majorité de consultants choisis par leurs pairs.

RECOMMANDATION 9. Le Comité recommande fortement que le conseil d'administration nommé pour le premier mandat de deux ans se consacre à l'élaboration et à la mise en œuvre des éléments suivants :

1. un code de déontologie,
2. un mécanisme de plainte et de discipline,
3. un fonds d'indemnisation,
4. une assurance responsabilité,
5. la mise sur pied et la prestation de services publics bilingues,
6. des procédures administratives internes et externes appropriées,
7. la location de locaux à bureaux,
8. un processus d'établissement du budget,
9. l'embauche de personnel,
10. un programme national de formation permanente correspondant aux besoins de ce modèle.

RECOMMANDATION 10. Le Comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada rémunère le président et les membres du conseil selon un tarif correspondant à ce que reçoivent les administrateurs de corporations de taille semblable, jusqu'à ce que l'organisme puisse subvenir à ses besoins à l'aide des cotisations de ses membres.

RECOMMANDATION 11. Tout article des statuts modifiant la rémunération du président et des membres du conseil devrait être soumis à l'approbation des membres.

RECOMMANDATION 12. Le Comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada rémunère le personnel de l'organisme de réglementation jusqu'à ce que l'organisme puisse subvenir à ses besoins à l'aide des cotisations de ses membres.

RECOMMANDATION 13. Le Comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada paie les coûts de lancement de l'organisme de réglementation. Toutefois, les coûts de maintien de l'organisme devraient être payés à l'aide des cotisations des membres.

Le Comité estime que d'exiger dès le départ que tous se soumettent à des procédures d'admission rigoureuses et unilatérales empêcherait les consultants de continuer à exercer leurs activités. Le Comité estime que l'organisme devrait plutôt recourir à des processus différents afin d'évaluer les compétences de chaque candidat et de déterminer quelles normes les individus seront appelés à respecter avant que l'accréditation ne leur soit accordée. Il croit que certains consultants ne réussiraient pas à obtenir l'accréditation complète avant quelques années alors que d'autres pourraient acquérir la pleine compétence beaucoup plus tôt. À cette fin, il sera absolument nécessaire d'arrêter rapidement des normes d'admission fondées sur les principes énoncés ci-dessus et d'élaborer un programme de formation national pour atteindre ces objectifs.

Le premier conseil d'administration de ce nouvel organisme de réglementation doit être conscient des défis à relever concernant l'accréditation des consultants en immigration, l'établissement rapide de normes d'admission et la mise sur pied d'un programme de formation national.

Peu importe le modèle qui sera ultimement retenu, le Comité désire faire les recommandations générales suivantes :

RECOMMANDATION 14. Le processus de réglementation devrait être transparent. Les candidats à l'accréditation devraient connaître les exigences à satisfaire, de même que le délai en deçà duquel une décision sera rendue à l'égard de leur demande. En cas de refus, les motifs devraient être donnés aux candidats.

RECOMMANDATION 15. Le processus de plainte devrait être simple et accessible au public, et disponible en format multilingue.

Même si les consultants font de leur mieux, ils peuvent commettre des erreurs. Si une erreur ne peut être corrigée, l'équité exige que la victime de l'erreur soit dédommée. Il devrait donc être obligatoire pour les consultants accrédités par l'organisme de réglementation de détenir une assurance responsabilité pour garantir que s'ils commettent des erreurs ou des omissions en donnant des conseils en immigration, ils puissent dédommager les membres du public qui sont victimes de leurs conseils erronés.

RECOMMANDATION 16. Le Comité recommande que les membres soient tenus de détenir une assurance responsabilité d'au moins 1 000 000 \$.

En général, l'assurance responsabilité ne couvre pas les actes intentionnels. Les membres du public qui subissent des pertes financières en raison des actes de consultants malhonnêtes ne pourront vraisemblablement pas obtenir réparation de ces consultants; ces situations sont pour le moins difficiles. En conséquence, il faudra établir un fonds d'indemnisation des victimes de consultants malhonnêtes administré par l'organisme de réglementation.

Il est également important de souligner que les consultants en immigration accrédités offriront des services semblables à ceux qui sont offerts par la profession juridique au Canada. Toutes les sociétés du barreau du Canada prévoient l'indemnisation des personnes victimes d'avocats malhonnêtes. L'organisme de réglementation des activités des consultants en immigration doit donc offrir le même genre de protection au public. Lors de la création de l'organisme, il n'y aura pas suffisamment de membres pour soutenir un tel fonds. Toutefois, la création du fonds doit être un objectif de l'organisme, et celui-ci doit insister pour que tous les membres versent une contribution annuelle à ce chapitre. Le Comité recommande que le Ministère mette à la disposition de l'organisme un montant forfaitaire de 500 000 \$ pour payer les indemnités résultant du programme réglementaire en place avant que le fonds n'ait atteint un niveau suffisant. Au début, les personnes, et non les sociétés, seraient indemnisées à l'aide du fonds. L'indemnisation maximale ne dépasserait pas 5 000 \$. Ceci permettrait de pouvoir compter sur un fonds d'indemnisation dès le début, tout en limitant la responsabilité de l'organisme à cet égard.

RECOMMANDATION 17. Le Comité recommande d'établir un fonds d'indemnisation des victimes de consultants malhonnêtes.

Les avocats et leurs employés devraient être autorisés à devenir membres de l'organisme de réglementation, à la condition qu'ils respectent les conditions d'admission. Les avocats et leurs employés ne devraient cependant pas être tenus de devenir membres de l'organisme de réglementation puisqu'il existe déjà une protection adéquate des membres du public qui recourent à des avocats et qui traitent non seulement avec les avocats mais aussi avec leurs employés.

RECOMMANDATION 18. Les avocats et leurs employés devraient être autorisés à devenir membres de l'organisme de réglementation des activités des consultants en immigration à la condition qu'ils respectent les conditions d'admission; ils ne devraient cependant pas être tenus d'y adhérer comme condition préalable à la pratique du droit de la citoyenneté et de l'immigration.

RECOMMANDATION 19. Le public devrait avoir la possibilité de s'informer, sans frais, si une personne est membre ou non de l'organisme de réglementation.

Chapitre 4

Détails du modèle

A. Qui va être réglementé?

1. Organisations non gouvernementales

Il faut souligner que les motivations qui sous-tendent le travail des organisations non gouvernementales (ONG) et des consultants en immigration auprès des immigrants et des réfugiés sont différentes.

Les ONG sont des organisations sans but lucratif dirigées par un conseil d'administration ayant pour mandat social particulier d'aider les immigrants et les réfugiés. En plus d'offrir des services de première ligne, leur but est de défendre les droits des immigrants et des réfugiés au Canada en revendiquant un processus équitable à l'égard des immigrants et des réfugiés dans notre pays. Les ONG sont déterminées non seulement à travailler au nom des personnes, mais aussi à utiliser une approche globale fondée sur les valeurs humanitaires et les principes relatifs aux droits de la personne.

Pour remplir leur mandat, les ONG fournissent souvent aux immigrants et aux réfugiés des renseignements ou des conseils sur les procédures canadiennes les concernant. Elles peuvent aussi, à l'occasion, les représenter devant certaines instances. Les demandes d'aide auprès des ONG émanent le plus souvent des immigrants et des réfugiés qui n'ont pas accès à l'aide juridique ou y ont un accès limité.

Les relations entre les personnes qui travaillent pour les ONG ou les représentent et les immigrants et les réfugiés à qui elles fournissent des services doivent être fondées sur la confiance. Par définition, les ONG ne doivent pas faire payer leurs services. Toutefois, elles doivent se préoccuper des questions de compétence et d'imputabilité.

Le présent rapport ne prétend pas traiter toutes les questions touchant la compétence des ONG qui effectuent divers types de travail en matière d'immigration, en particulier parce que bon nombre

de ces organisations font ce travail de façon accessoire à leur mandat principal.

RECOMMANDATION 20. Les ONG qui offrent gratuitement des services aux immigrants et aux réfugiés devraient être dispensées de la réglementation applicable aux consultants.

RECOMMANDATION 21. Les ONG qui fournissent des renseignements, des conseils ou une représentation en matière d'immigration devraient prendre les mesures et les initiatives appropriées pour évaluer leur rôle, leurs responsabilités et leurs obligations concernant leur travail dans ce domaine. Une partie de ce processus pourrait inclure l'évaluation de toutes les possibilités d'améliorer les connaissances et les compétences de leur personnel ou de leurs représentants.

Les consultants en immigration, au contraire, travaillent dans un but lucratif et ne sont pas dirigés par un conseil d'administration ni guidés par un mandat social. Quelle que soit la motivation personnelle du consultant, les relations entre celui-ci et son client sont essentiellement de nature économique du fait qu'il reçoit un paiement pour les services rendus.

Compte tenu des différences fondamentales susmentionnées entre les ONG et les consultants, on propose que les ONG ne soient pas perçues ni même considérées comme appartenant à la même catégorie que les consultants en immigration. Il s'ensuit que les ONG ne devraient pas être réglementées de la même façon que les consultants. Ce sont les ONG qui sont responsables des actes de leurs représentants.

Afin de protéger l'intégrité du modèle d'auto-réglementation pour les consultants en immigration décrit dans le présent rapport, tout en excluant les ONG légitimes, nous suggérons que, pour être dispensées de la réglementation imposée aux consultants, les ONG soient tenues de satisfaire à certains critères.

Toute organisation qui prétend être une ONG mais ne satisfait pas aux critères ci-dessous peut relever du champ de compétence de l'organisme de réglementation. Dès qu'une organisation qui se présente comme « non lucrative » commence à faire payer ses services ou demande des dons directs en contrepartie de ceux-ci, elle devrait relever de l'organisme de réglementation.

On propose que, pour bénéficier de la dispense, les ONG soient tenues de satisfaire à au moins sept des neuf critères ci-après :

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 réfugiés et aux immigrants et de défendre leurs droits.
5. L'organisation est membre d'un organisme cadre national, régional ou provincial regroupant des organismes qui offrent des services aux réfugiés et aux immigrants ou défendent leurs intérêts.
6. L'organisme ne perçoit des frais d'aucune sorte 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 au réfugié ou 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.
9. L'ONG favorise le perfectionnement professionnel de ses représentants qui fournissent des services de type conseils, renseignements ou représentation.

2. Organismes intergouvernementaux

Les organismes intergouvernementaux, comme le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), ne sont pas des ONG. L'OIM offre divers services et préparatifs de voyage aux réfugiés et aux autres migrants. Ces dernières années, dans certains pays, l'OIM a fourni, moyennant des frais, des renseignements et des conseils aux immigrants éventuels cherchant à venir au Canada. L'OIM présente ces frais non comme un profit, mais essentiellement comme un « recouvrement de coûts ».

De l'avis du Comité, dès que des frais sont perçus, les mêmes critères que ceux qui sont imposés aux consultants au chapitre de la compétence et de l'imputabilité devraient s'appliquer.

3. Organisations de recommandation

La LIPR et son Règlement [paragraphe 150(1)] modifient la façon dont CIC fera dorénavant la sélection des réfugiés à l'étranger. D'une façon générale, les réfugiés ne pourront plus se présenter spontanément. Les réfugiés pris en charge par le gouvernement doivent maintenant être recommandés à CIC par des organisations désignées. La principale organisation de recommandation est le HCR, qui ne perçoit pas de frais pour ses services.

Dans certaines régions, CIC peut sous-traiter à d'autres organisations le mandat de traiter la demande des réfugiés éventuels pris en charge par le gouvernement et de les recommander en vue de leur rétablissement au Canada. Il est très possible que ces organisations perçoivent des frais auprès des réfugiés dans le but de recouvrer leurs coûts. Cette situation serait totalement inacceptable pour les ONG qui travaillent auprès des réfugiés et des immigrants au Canada.

RECOMMANDATION 22. Les organismes intergouvernementaux ou les autres organisations exerçant leurs activités à l'étranger qui perçoivent des frais auprès des immigrants ou des réfugiés devraient être considérés comme des consultants et assujettis à l'autorité de l'organisme de réglementation.

L'organisme de réglementation peut décider de délivrer un permis spécial après avoir examiné l'activité, la compétence et l'imputabilité d'un tel organisme.

CIC ne devrait pas faire affaire avec des organisations qui perçoivent des frais sans l'approbation de l'organisme de réglementation.

B. Conditions préalables/qualifications

1. DACUM

Le Comité a reconnu l'importance de disposer d'une base cohérente et digne de foi pour définir la profession de consultant en immigration. Pour ce faire, il fallait définir les tâches du consultant, ainsi que les aptitudes, les compétences et la formation nécessaires à leur exécution.

Une fois cette première étape essentielle terminée, on pourra s'atteler aux tâches suivantes :

- élaborer des conditions uniformes d'accès à la profession;
- élaborer des dispositions cohérentes en matière de droits acquis;
- établir les exigences minimales en matière de formation et de titres de compétences;
- élaborer, revoir et approuver un programme d'études.

Après un examen des meilleurs moyens d'atteindre cet objectif, le Comité a jugé important de chercher à obtenir un DACUM pour les consultants en immigration.

Le terme « DACUM » correspond grosso modo à « Designing A CUrriculuM » (élaboration d'un programme d'études). Il s'agit d'un processus éprouvé et normalisé, élaboré au Canada et reconnu dans le monde entier, qui vise à établir les fonctions et les exigences d'une profession (compétences, niveau d'instruction, formation), lesquelles servent à leur tour de fondement à l'élaboration d'un programme d'études. Cette procédure normalisée reconnue sert à définir les tâches précises d'une personne dans une profession donnée, ainsi que les compétences et les aptitudes nécessaires à l'exécution de ces tâches.

On trouvera à l'annexe B le rapport sur le DACUM, notamment une « analyse des lacunes » concernant le programme de certificat des intervenants en immigration du Seneca College mentionné dans le présent rapport, ainsi qu'un tableau DACUM exposant les tâches, les compétences, les aptitudes et les titres de compétences nécessaires pour être consultant en immigration.

Le Comité remercie les organisations qui ont financé le DACUM, Egenuity Inc., le facilitateur et les participants qui ont donné généreusement de leur temps. Une fois l'organisme de réglementation établi, on disposera d'assises crédibles sur lesquelles fonder les mécanismes et les normes nécessaires pour réglementer les activités des consultants en immigration.

Le Comité fait observer que les participants au DACUM ont ajouté certains éléments à la description de travail générale, en particulier qu'un « conseiller en immigration » est « établi au Canada, est citoyen canadien ou résident permanent du Canada », et ont tiré respectueusement d'autres conclusions concernant ces restrictions, tel que cela est indiqué dans le présent

rapport. À l'exception de cette observation, le Comité a approuvé à l'unanimité le tableau, ainsi que l'analyse et le rapport DACUM comme des outils essentiels pour l'organisme de réglementation, et les a intégrés dans ses observations au ministre.

RECOMMANDATION 23. Le Comité approuve le tableau, ainsi que l'analyse et le rapport DACUM annexés au présent rapport comme des outils essentiels pour définir les tâches et les exigences de la profession et pour servir de fondement à l'élaboration d'un programme d'études.

2. Réputation

Afin d'élaborer un modèle pour la réglementation des activités des consultants, il faut évaluer la réputation de toute personne fournissant des conseils aux clients. Quiconque présente une demande d'accréditation doit se conformer à un code de déontologie établi par l'organisme de réglementation compétent.

Les personnes qui reçoivent des conseils et de l'aide d'un consultant doivent être convaincues qu'il agira au mieux de leurs intérêts. Les consultants qui sont soumis à une réglementation doivent agir de façon à susciter le respect pour la profession et l'application de la LIPR et du RIPR.

On doit également évaluer le passé criminel du consultant afin d'établir s'il a le droit d'être accrédité dans le cadre de réglementation. Une personne dont les antécédents révèlent qu'elle a commis une fraude, un crime avec violence, un vol ou d'autres infractions peut ne pas avoir droit à l'accréditation du fait de sa réputation. Une personne est admissible à l'accréditation malgré une condamnation au criminel si elle est en mesure de démontrer qu'elle est réadaptée.

RECOMMANDATION 24. On recommande que toutes les personnes qui présentent une demande d'accréditation fournissent un certificat des services de police ou une preuve semblable afin de prouver que rien n'empêche leur admissibilité.

3. Formation/contrôle

À l'heure actuelle, il n'existe aucun programme national pour permettre aux personnes d'acquérir une bonne connaissance de la LIPR et du RIPR.

Le Seneca College à Toronto et l'Université de la Colombie-Britannique à Vancouver administrent un

programme de certificat d'intervenant en immigration; toutefois, ce programme n'est pas obligatoire et n'est pas prescrit à l'échelle nationale. Ce programme a été élaboré par le Seneca College avec l'aide d'avocats, de consultants et un professeur d'université connaissant bien la pratique du droit de l'immigration. Il comprend une année complète de cours hebdomadaires, répartis entre les six thèmes principaux touchant le droit de l'immigration. L'étudiant doit passer un examen écrit à la fin de chaque module et obtenir une moyenne globale de 70 %. Les chargés de cours sont des spécialistes reconnus dans leur domaine. Actuellement, le programme n'est pas offert dans les deux langues officielles ni accessible en ligne aux étudiants qui ne peuvent se rendre à Toronto ou à Vancouver. Toutefois, les deux cours sont administrés par un seul comité, qui veille à ce que les programmes soient présentés de la même façon aux étudiants de Toronto et de Vancouver. L'Association canadienne des conseillers en immigration et l'Organisation des consultants professionnels en immigration appuient le programme.

Par ailleurs, le Comité a eu l'occasion d'examiner le système d'éducation du Royaume-Uni, supervisé par l'Office of the Immigration Services Commissioner (OISC) (bureau du commissaire aux services d'immigration). L'approche utilisée par le Royaume-Uni semble être une méthode individuelle d'évaluation de ses propres compétences. Elle repose sur l'obligation de démontrer que l'on possède les compétences voulues par suite d'une formation interne, de son expérience professionnelle ou d'une formation juridique permanente. Il n'existe pas de programme d'enseignement national au Royaume-Uni.

On a aussi examiné les exigences australiennes en matière de formation. En Australie, les personnes désirant exercer le droit de l'immigration doivent démontrer qu'elles possèdent une solide connaissance des processus d'immigration du pays. La Deakin University, le MARA et le MIA offrent des programmes d'enseignement de base afin de permettre aux personnes d'acquérir et de démontrer de solides connaissances grâce auxquelles elles pourront devenir membres du MARA.

On doit instaurer un programme national d'enseignement à l'intention de ceux qui désirent être accrédités. Ce programme serait géré par l'organisme de réglementation, du fait que différents établissements d'enseignement demandent à être agents d'éducation agréés. Le programme serait élaboré à partir d'un DACUM. Toutes

les personnes désirant obtenir l'accréditation devraient au préalable terminer le volet de formation.

RECOMMANDATION 25. Le Comité recommande qu'on instaure un programme d'enseignement à l'intention des personnes désirant obtenir l'accréditation, programme qui serait géré par l'organisme de réglementation grâce à des agents d'éducation agréés.

4. Degrés de qualification

Il ressort des nombreuses observations qui ont été faites que bon nombre de personnes engagées dans le droit de l'immigration limitent leurs domaines de pratique. Ces domaines peuvent comprendre, entre autres, les demandes présentées pour des motifs d'ordre humanitaire, les demandes émanant de la catégorie « immigration économique », les permis de travail, ainsi que les questions relatives aux réfugiés et à l'établissement. C'est pourquoi le Comité s'est demandé si l'on pourrait délivrer des permis particuliers en fonction du niveau d'activité d'un consultant et de la complexité de son travail.

Les niveaux d'accréditation feraient en sorte que le public saurait qu'un consultant n'a de l'expérience que dans certains domaines. Bon nombre de consultants soutiennent qu'ils ne désirent pas exercer dans certains domaines du droit de l'immigration et qu'ils ne devraient donc pas être tenus de suivre une formation à cet égard. Il y a lieu de mentionner le modèle britannique, qui prévoit trois niveaux d'accréditation pouvant être attribués à un consultant.

RECOMMANDATION 26. Le Comité recommande que l'organisme de réglementation élabore des niveaux de pratique détaillés, qui permettraient aux consultants de demander l'accréditation en fonction de leur niveau et de leurs domaines d'expérience.

5. Formation professionnelle continue

La formation professionnelle continue fait partie intégrante du maintien des normes inhérentes à toute profession. L'organisme de réglementation des activités des consultants doit établir des programmes de formation professionnelle continue qui constitueront une exigence obligatoire pour demeurer accrédité. L'organisme de réglementation devrait évaluer le nombre d'heures qu'un candidat doit accumuler pour conserver son accréditation.

RECOMMANDATION 27. Le Comité recommande l'établissement de programmes de formation professionnelle continue obligatoires.

6. Langues

Pour qu'un consultant représente un client de façon appropriée et satisfasse au code de déontologie, sa connaissance de la langue doit être évaluée. Il faut reconnaître que les représentations sont faites, oralement ou par écrit, au nom des clients et qu'elles doivent être effectuées de façon professionnelle.

Le Comité encourage fortement la mise en place d'une évaluation linguistique comme condition préalable à l'enregistrement. Pour qu'il y ait transparence, on juge que l'évaluation de la compétence linguistique par une tierce partie constituerait la façon la plus appropriée pour le candidat de démontrer son niveau de compétence dans l'une des langues officielles du Canada. On recommande que l'organisme de réglementation établisse le niveau de compétence nécessaire pour qu'une personne soit évaluée. En outre, les candidats devraient être en mesure de prouver leur compétence dans une langue officielle en présentant une preuve de leur situation, par exemple le fait qu'ils vivent et travaillent dans un milieu francophone ou anglophone.

RECOMMANDATION 28. Le Comité recommande que l'organisme de réglementation établisse les exigences en matière de compétence linguistique dans l'une des deux langues officielles du Canada et élabore un système d'évaluation à partir de l'évaluation de la compétence linguistique par une tierce partie.

C. Composition de l'organisme de discipline

Les organismes disciplinaires existent actuellement sous diverses formes. Qu'un organisme de discipline soit créé aux fins de la loi ou d'une entente consensuelle, sa fonction impose que toutes les parties suivent obligatoirement ses règles et respectent ses décisions sans appel, à l'exclusion de tout recours au droit interne¹⁵.

L'organisme de discipline recevrait toutes les plaintes de façon strictement confidentielle et engagerait une procédure selon laquelle une ou trois personnes instruiraient la plainte et auraient le pouvoir de sanctionner le membre conformément à des règles préétablies. Encore une fois, il reviendrait au comité intérimaire d'établir cette procédure et d'énoncer les recours possibles afin de limiter les interventions de l'organisme de discipline.

La création d'un organisme de discipline doit être envisagée avec soin, étant donné que l'intégrité des règles de discipline elles-mêmes et la survie du règlement dans son ensemble reposent sur ces éléments, qui établissent sa crédibilité.

Toute faille dans le fonctionnement de l'organisme de discipline, qu'elle soit reconnue par ses membres ou par un tribunal interne, risque de saper le fondement du système et pourrait bien nous ramener à la case départ¹⁶.

La création d'un organisme de réglementation nécessite la mise sur pied d'un secrétariat permanent, qui fournira des renseignements généraux (non des avis juridiques) et coordonnera un processus de règlement des plaintes par l'intermédiaire d'un organisme de discipline dûment constitué.

15. Bien que, dans la plupart des systèmes judiciaires, il soit généralement entendu que les erreurs et les omissions sont révisables par les tribunaux internes.

16. Dans les années 1970, le Comité international olympique (CIO) a créé et financé le Tribunal arbitral du sport (TAS) (établi à Lausanne, en Suisse), qui a servi de cour d'arbitrage dans des litiges mettant en cause des athlètes, des fédérations sportives internationales ou des comités nationaux olympiques. Dans une importante décision rendue en 1994, la Cour fédérale de la Suisse a jugé que le TAS n'était pas suffisamment indépendant du CIO, étant donné qu'il nommait la plupart de ses arbitres, finançait ses activités et était reconnu en quelque sorte comme une branche judiciaire du CIO. En conséquence, le CIO s'est immédiatement distancé du TAS en créant, en 1995, un conseil de spécialistes en droit sportif indépendants qui, à son tour, a renouvelé la liste d'arbitres, y nommant des personnes moins proches du CIO. Depuis 1996, le TAS jouit d'une réputation incontestée de tribunal indépendant qui, en de nombreuses occasions, a statué contre le CIO (p. ex. la décision *Rebagliatti*, Jeux olympiques de Nagano, 1998).

En fin de compte, l'organisme de discipline sera habilité à rendre des décisions définitives et à en assurer l'exécution.

1. Exécution des décisions arbitrales

Les décisions arbitrales peuvent revêtir différentes formes. Par exemple, elles peuvent se présenter sous la forme de restitution de sommes d'argent, de dommages-intérêts exemplaires, de suspension ou d'expulsion d'un membre, ou encore d'une réprimande.

Pour analyser l'exécution des décisions, on doit tenir compte des particularités du système judiciaire canadien.

Si, par sa législation, le gouvernement fédéral permet à l'organisme de discipline d'imposer la restitution de sommes d'argent ou le versement de dommages-intérêts exemplaires, il devra analyser soigneusement les conséquences de l'exécution de ces décisions. L'exécution des décisions touchant la récupération de sommes d'argent peut relever de la compétence des tribunaux civils provinciaux, créant ainsi un système non homogène où les interprétations varient d'une province à l'autre. En outre, l'obligation de recourir aux systèmes judiciaires provinciaux pour faire exécuter les décisions peut sérieusement entraver l'efficacité d'un tel système et coûter très cher au client¹⁷.

Toutefois, selon nous, la suspension ou l'expulsion de membres serait possible si le gouvernement fédéral légiférait sur les conditions d'admission et la conservation de l'accréditation.

L'organisme de discipline doit disposer d'un pouvoir étendu en matière d'imposition de sanctions. Il doit notamment être autorisé à suspendre, expulser, refuser ou révoquer un membre ou à le soumettre à une enquête. Il devrait même aller plus loin en étant autorisé à exécuter les décisions ordonnant de restituer des sommes d'argent ou de verser des dommages-intérêts exemplaires.

2. Constitution d'un organisme de discipline

On propose que l'organisme de discipline soit indépendant des organes suivants, entre autres :

- la CISR;
- CIC;
- les barreaux et les ordres des avocats provinciaux;
- la Cour fédérale;
- le Parlement (y compris le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada).

L'organisme de réglementation superviserait la composition et les fonctions de l'organisme de discipline ainsi que son administration, suivrait les lignes directrices sur la nomination des arbitres et conseillerait périodiquement le ministre sur les modifications à apporter à ses lois applicables et règlements en vigueur.

3. Accès à l'organisme de discipline

Les questions suivantes sont d'une importance capitale pour la fiabilité d'un organisme de discipline efficace : lieu où se trouve le client, statut au Canada, coût d'utilisation et règles de la preuve.

a. Lieu où se trouve le client

Les clients de l'organisme de discipline peuvent souvent se trouver à l'extérieur du Canada¹⁸. De plus, ces clients peuvent venir d'un milieu dépourvu d'entités équivalentes à des organismes de discipline; il sera donc très important de sensibiliser les clients à l'exercice de leurs droits.

Il sera également capital de s'assurer que le client ne perçoit pas le recours au processus disciplinaire comme diminuant de quelque façon ses chances de finir par immigrer au Canada. Cette question est très importante et doit être au cœur d'une stratégie de communication émanant de CIC.

L'accès au processus disciplinaire nécessitera l'affichage d'articles détaillés en plusieurs langues sur le site Web de

17. Dernièrement, le gouvernement fédéral a instauré un processus d'arbitrage fédéral dans le domaine du sport amateur. Dans l'affaire *Nadine Rolland* (été 2002), deux décisions arbitrales, en apparence contradictoires, ont été rendues. Pour exercer ses droits, Nadine Rolland a dû introduire des procédures d'injonction simplement pour faire exécuter la sentence arbitrale qui la concernait (coût estimatif supérieur à 15 000 \$). Seul le tribunal provincial pouvait exécuter la décision arbitrale, même si les procédures avaient été établies par le gouvernement fédéral.

18. Il reste encore à déterminer si les consultants accrédités établis à l'extérieur du Canada auraient accès, eux aussi, à l'organisme de discipline.

CIC, outre des hyperliens vers des formulaires de plainte en format PDF. Par ailleurs, il faudra former à grande échelle les employés des bureaux des visas et des ambassades du Canada (y compris les Affaires étrangères) afin qu'ils soient en mesure de conseiller les clients qui désirent avoir recours à l'organisme de discipline de partout dans le monde où l'accès à Internet est limité.

b. Statut au Canada

Les clients vulnérables sans statut juridique au Canada s'abstiennent habituellement de déposer une plainte contre un professionnel. Il est compréhensible qu'ils craignent d'être pris à partie et expulsés avant le début du processus disciplinaire. Et même en cas d'issue favorable, ils craignent tout de même qu'en s'identifiant, ils n'enclenchent un processus irréversible qui entraînera leur expulsion.

Pour que l'organisme de discipline soit efficace, il faut mettre en place des mesures de protection concernant la confidentialité des parties en cause et même les prolonger jusqu'à la décision finale. Cet argument vient appuyer la nécessité d'établir un organisme de discipline indépendant de CIC.

Le défaut de mettre en place ces mesures de protection rendrait inefficace tout organisme de discipline, car une grande partie des clients les plus vulnérables seraient empêchés de facto d'y avoir recours.

c. Coût d'utilisation

Dans la plupart des cas, les sommes en jeu ne sont pas suffisamment importantes pour que l'on recoure à un tribunal ordinaire. Elles dépassent rarement 10 000 \$ et, en général, sont inférieures à 5 000 \$. D'habitude, ces sommes ne justifient pas le recours aux tribunaux nationaux et les coûts connexes. Compte tenu de l'absence de réglementation actuelle, un consultant négligent peut accumuler un certain nombre de plaintes légitimes portant sur 5 000 \$ sans jamais recevoir une seule lettre de réclamation.

C'est pourquoi les services offerts au client doivent être gratuits et financés par le gouvernement fédéral. Toutefois, afin de réduire au minimum les abus, l'organisme de discipline voudra peut-être, lors de l'élaboration de son règlement, s'inspirer de certains barreaux provinciaux (p. ex. celui du Québec), qui autorisent la contestation des frais dans un délai de 45 jours, après quoi la plainte est jugée non recevable. Les plaintes concernant les manquements à l'éthique sont toujours recevables.

d. Règles de la preuve

L'exigence imposée au client de se présenter en personne pour fournir une preuve entraverait l'efficacité de l'organisme de discipline. Compte tenu du fait que la plupart des clients ne sont pas prêts à assumer les dépenses de voyage et qu'il est difficile d'obtenir un visa pour venir au Canada afin d'y présenter une preuve, les dispositions législatives devront démontrer de la souplesse dans leur façon d'aborder les règles de preuve.

Toutefois, le droit de contre-interroger le plaignant et de contester les faits allégués devra être garanti afin de prévenir les risques d'abus du système. Il existe actuellement bon nombre de solutions dans le domaine de l'arbitrage commercial international qui devraient éclairer toute législation relative à cette question.

4. Conclusion

Les législateurs fédéraux doivent analyser ces questions en détail, les rendre concrètes et imperméables aux contestations judiciaires.

Des organismes disciplinaires existent actuellement au sein des barreaux provinciaux et sont généralement reconnus par la population comme des organismes équitables et indépendants ayant pour but de protéger le public. Il est vivement recommandé que le fonctionnement d'un organisme de discipline fédéral s'inspire de la tradition séculaire des mécanismes de règlement des plaintes instaurés par les barreaux de l'ensemble du pays.

RECOMMANDATION 29. Le Comité recommande vivement la création d'un organisme de discipline qui tienne compte des questions relatives à l'indépendance de cet organisme, de l'accès, de la protection de la confidentialité et du coût d'utilisation, et qui s'inspire des mécanismes de règlement des plaintes élaborés par les barreaux provinciaux.

D. Code de déontologie

Le Comité propose le projet de code de déontologie ci-après comme modèle de code pour les consultants en immigration. Un code de déontologie doit transcender la question du cadre de réglementation et peut être adopté efficacement, quel que soit le modèle de réglementation retenu en bout de ligne.

Un code de déontologie est conçu pour établir les normes attendues en matière d'éthique et de compétence professionnelles et pour servir d'orientation à la profession, dans le but de protéger le public contre toute pratique non professionnelle, malhonnête ou incompétente.

Le Comité consultatif a tenu compte d'une vaste gamme de précédents accessibles et a adapté des notions et une formulation empruntées, en particulier, aux sources de documentation suivantes :

- Modèle de code de déontologie de l'Association du Barreau canadien (ABC);
- Nouveau code de déontologie du Barreau du Haut-Canada;
- Codes de déontologie de l'OPIC et de l'ACCI;
- Code de déontologie de l'Institut canadien de la propriété intellectuelle;
- Code de déontologie du MARA (Australie);
- Code de déontologie normalisé de l'Association canadienne des conseillers en management;
- Code de normes de l'OISC (R.-U.).

Nous désirons souligner qu'un code de déontologie doit être considéré comme un document évolutif. Les précédents susmentionnés ont eux-mêmes subi d'importantes modifications avec le temps. Un code de déontologie doit être constamment révisé, remis en question et perfectionné afin de refléter le mieux possible les aspirations de la profession et les intérêts du public.

RECOMMANDATION 30. Le Comité recommande l'adoption d'un code de déontologie, lequel sera assujéti à une révision et à une modification constantes, et propose un projet de code de déontologie pour examen dans le cadre du présent rapport.

ÉBAUCHE

Organisme de réglementation des activités des consultants en immigration

Code de déontologie

Partie 1

Introduction

- 1.1 Le code de déontologie (le « Code ») vise à réglementer la conduite des consultants en immigration.
- 1.2 Toute personne qui désire exercer à titre de consultant en immigration doit être accréditée par l'organisme de réglementation des activités des consultants en immigration (l'« Organisme »).
- 1.3 L'Organisme est responsable de l'application du Code.
- 1.4 Il incombe à toute personne visée par le Code de se conformer à ses dispositions.
- 1.5 Quiconque n'est pas réglementé par une association professionnelle désignée et représente une personne dans toute affaire devant le ministre, un agent ou la Commission, ou fait office de conseil, sans être accrédité par l'Organisme ni être expressément dispensé de l'accréditation commet une infraction en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la « Loi »).

Partie 2

Définitions

« Association professionnelle désignée »

désigne tout organe directeur public constitué par une loi d'une législature provinciale ou territoriale en vue de réglementer la conduite des avocats.

« Consultant en immigration »

désigne quiconque représente une personne dans toute affaire devant le ministre, un agent ou la Commission, ou fait office de conseil, sauf

- a) une personne qui est autorisée par une association professionnelle désignée à exercer la profession au même titre que les membres accrédités par cet organisme;
- b) une personne qui travaille sous la supervision de cette personne;
- c) une personne dispensée de l'accréditation.

« Organisme de réglementation des activités des consultants en immigration »

désigne l'organisme désigné par le ministre de l'Immigration aux fins de l'article 91 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (ou des dispositions subséquentes du RIPR au titre de l'article 91 de la LIPR), afin d'établir des normes et de réglementer la conduite des consultants en immigration.

Partie 3

Compétence et qualité du service

- 3.1 Le consultant en immigration est tenu envers son client d'être compétent pour fournir les services auxquels il s'est engagé au nom de celui-ci.
- 3.2 Le consultant en immigration doit servir le client de façon consciencieuse, diligente et efficace afin de fournir un service de qualité au moins égale à celle que les consultants en immigration attendent généralement d'un membre de leur profession compétent dans une situation semblable.

Commentaire

1. Le consultant en immigration n'accepte que des tâches pour lesquelles il est qualifié et dont on croit qu'elles pourront procurer des avantages réels au client. Il recommande au client de retenir les services d'autres professionnels chaque fois qu'il peut avoir besoin de leurs connaissances et compétences spécialisées. En particulier, le consultant en immigration a l'obligation de renvoyer un client à un avocat compétent lorsque les questions juridiques sont complexes et nécessitent une analyse et une interprétation du droit applicable par un avocat, ou encore lorsque l'affaire nécessite manifestement la représentation par un avocat, par exemple dans le cas d'une procédure devant la Cour fédérale du Canada.
2. Le consultant en immigration ne doit pas s'engager à représenter un client dans n'importe quelle affaire quasi judiciaire, comme les procédures devant la Commission, à moins d'avoir été accrédité par l'Organisme comme ayant la compétence voulue pour ce faire.
3. Le consultant en immigration doit mettre à jour ses connaissances et ses compétences en conformité avec les exigences établies par l'Organisme en matière de perfectionnement professionnel continu.
4. Le consultant en immigration doit faire preuve de responsabilité et d'une diligence raisonnable lorsqu'il prend en charge l'affaire d'un client et agir dans les limites de la loi, afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles dans les circonstances.
5. On pourrait fournir de nombreux exemples d'une conduite conforme à la qualité du service exigée dans le deuxième volet du règlement. La liste ci-après, qui n'est pas exhaustive, n'est fournie qu'à titre indicatif :
 - a) défaut de tenir le client raisonnablement informé;
 - b) défaut de répondre à des demandes de renseignements raisonnables de la part du client;
 - c) défaut inexplicé de répondre aux appels téléphoniques ou à la correspondance du client;
 - d) défaut de se présenter aux rendez-vous avec les clients sans excuse ou explication;
 - e) informer le client qu'un fait se produira ou qu'une mesure sera prise à une date donnée, puis laisser passer la date sans fournir de renseignements ni d'explications;
 - f) défaut de répondre dans un délai raisonnable à tout message nécessitant une réponse;
 - g) exécuter le travail en cours mais avec tellement de retard que son utilité pour le client est perdue ou diminuée;
 - h) travail négligé, par exemple fautes ou omissions dans des déclarations ou des documents rédigés au nom du client;
 - i) défaut de disposer de documents de référence suffisants et appropriés, d'employés de bureau, de modalités de gestion de fichiers, de systèmes de calendrier de rappel et d'autres systèmes et installations pertinents pour l'exercice de la profession de consultant en immigration;
 - j) retenir les renseignements fournis par le client ou induire celui-ci en erreur concernant l'état d'avancement de l'affaire, afin de dissimuler de la négligence ou des erreurs;
 - k) défaut d'établir rapidement un rapport complet après l'achèvement du travail ou, si un rapport final ne peut être établi, défaut de rédiger un rapport provisoire lorsqu'on pourrait raisonnablement en attendre un;
 - l) invalidité volontaire, par exemple en raison de l'usage d'alcool ou de drogue, qui nuit à la prestation des services de consultant en immigration.

Partie 4

Conseils aux clients

4.1 Lorsqu'il conseille les clients, le consultant en immigration doit être sincère et franc.

Commentaire

1. Le consultant en immigration est tenu de donner au client un avis éclairé fondé sur une connaissance suffisante des faits pertinents, une compréhension et un examen satisfaisants du droit applicable, des politiques et des procédures opérationnelles, de même que sur ses connaissances et son savoir-faire personnels.
2. Le consultant en immigration doit éviter de faire des promesses inconsidérées au client, surtout lorsque son emploi peut dépendre de l'orientation qu'il donne aux conseils qu'il fournit.
3. Le consultant en immigration doit être au courant des services ou des avantages auxquels le client peut avoir droit, comme l'aide juridique ou les services de clinique d'aide juridique, et l'y renvoyer lorsque les circonstances s'y prêtent.
4. Lorsqu'il conseille un client, le consultant en immigration doit exercer une diligence raisonnable et ne doit jamais participer sciemment à un acte malhonnête, à la prestation de renseignements trompeurs, à l'omission de tout renseignement pertinent nécessaire, à une fraude, à un crime ou à une conduite illégale, ni les encourager, ou indiquer au client comment enfreindre la loi ou éviter une peine. Le consultant en immigration doit veiller à ne pas se laisser manipuler ou tromper par un client sans scrupules, son agent ou des personnes qui leur sont associées.
5. Le consultant en immigration est tenu d'être particulièrement prudent lorsqu'il traite avec un client qui recherche un avantage d'immigration, lorsque ce client a aussi retenu les services d'un agent ou lorsque l'agent a retenu les services du consultant en immigration au nom de la personne recherchant l'avantage et agit comme intermédiaire entre le client et le consultant en immigration. Dans ce cas, le consultant doit considérer le client recherchant l'avantage comme le client principal. Il incombe au consultant de s'assurer que toutes les observations faites par le client, ainsi que tous les conseils et observations fournis au client recherchant l'avantage d'immigration, y compris ceux qui sont fournis par l'agent, sont conformes au Code. En outre, le client qui recherche l'avantage doit comprendre clairement qu'un tel agent, à moins d'être accrédité ou dispensé de l'accréditation par l'Organisme, n'est pas un consultant en immigration et n'est pas autorisé, de lui-même, à représenter une personne dans toute affaire devant le ministre, un agent ou la Commission, ou à faire office de conseil.
6. Le consultant en immigration doit informer rapidement et complètement le client de toute erreur ou omission dans l'affaire pour laquelle ses services ont été retenus. L'obligation inclut celle de recommander au client de demander des conseils indépendants concernant les droits pouvant découler de l'erreur ou de l'omission. Le consultant en immigration doit en outre informer l'assureur sans délai de toute revendication éventuelle découlant de l'affaire.

Partie 5

Confidentialité

5.1 Le consultant en immigration est tenu de respecter strictement la confidentialité de tous les renseignements relatifs aux affaires personnelles et professionnelles du client obtenus dans le cadre de ses activités et ne doit pas divulguer ces renseignements, sauf si cette divulgation est autorisée expressément ou tacitement par le client, imposée par la loi ou permise par le présent Code.

Commentaire

1. Le consultant en immigration a, envers chacun de ses clients, qu'il soit occasionnel ou permanent, l'obligation de respecter la confidentialité. Cette obligation subsiste après la fin de la relation professionnelle et pendant une période indéterminée par la suite, même s'il existe des divergences entre le client et le consultant en immigration.
2. Le consultant en immigration est lié par son obligation fiduciaire envers le client et il lui est interdit d'utiliser des renseignements confidentiels à son avantage, à l'avantage d'un tiers ou au désavantage du client.

3. La divulgation de renseignements confidentiels peut être autorisée lorsque le client a donné son accord exprès ou tacite à cette fin, lorsque les honoraires ou la conduite du consultant en immigration ont été contestés par le client. Dans ce cas, le consultant ne peut divulguer les renseignements que dans la mesure où ils sont nécessaires pour se défendre contre les allégations ou lorsque la divulgation est nécessaire pour empêcher un délit, lorsqu'on a des motifs raisonnables de croire qu'un délit risque d'être commis, en particulier lorsqu'il s'agit d'un délit avec violence.

Partie 6

Impartialité et conflits d'intérêts

- 6.1 Le consultant en immigration ne doit pas représenter des parties risquant d'avoir avec lui des conflits d'intérêts dans une affaire d'immigration, sauf après leur avoir divulgué les renseignements appropriés et avec leur consentement, pas plus qu'il ne doit agir ou continuer d'agir dans une affaire en cas de conflit d'intérêts réel ou éventuel.

Commentaire

1. Un conflit d'intérêts est une situation susceptible de nuire au jugement du conseiller en immigration, aux conseils qu'il donne au nom d'un client actuel ou éventuel ou à sa loyauté à l'égard de ce client.
2. Les conflits d'intérêts comprennent, notamment, les obligations et la loyauté réelles ou éventuelles du consultant en immigration et de ses adjoints qualifiés, de son personnel ou de ses associés envers les avocats ou les autres professionnels dont les services ont été retenus dans une affaire au nom du client, les agents tiers qui font office d'intermédiaire entre le client et le consultant en immigration, et les institutions financières ou les autres parties ou entités pouvant offrir des commissions, des commissions pour recommandation ou d'autres avantages financiers ou autres, réels ou éventuels, au consultant en immigration qui leur envoie un client ou leur recommande un client à des fins de représentation.
3. En particulier, le consultant en immigration ne doit pas effectuer une opération commerciale avec le client ou avec un tiers rencontré directement par suite de ses relations avec le client (comme une institution financière offrant des avantages aux demandeurs appartenant à la catégorie des investisseurs), sauf si l'opération est juste et équitable, si les conditions sont entièrement communiquées au client par écrit et si le client a la possibilité d'obtenir des conseils indépendants qui protègent ses intérêts et a donné son consentement écrit à l'opération.
4. Cette règle exige la bonne communication des informations requises afin de permettre au client de prendre une décision éclairée quant au fait de faire intervenir ou non le consultant en immigration malgré l'existence ou l'éventualité d'un conflit d'intérêts.
5. D'une façon générale, dans les procédures disciplinaires découlant de cette règle, il incombe au consultant en immigration de démontrer sa bonne foi et de prouver qu'il a bien communiqué les informations requises dans les circonstances et obtenu le consentement du client.

Partie 7

Conservation du bien des clients

- 7.1 Le consultant en immigration est tenu envers le client d'assurer la protection du bien conformément à la loi et avec le même soin qu'exercerait un propriétaire soigneux et diligent en s'occupant d'un bien de nature semblable.

Commentaire

1. En ce qui concerne la somme versée par le client pour les services qui lui ont été rendus, le consultant en immigration doit tenir un compte en fiducie et des registres appropriés afin de pouvoir, à tout moment, rendre compte de ce bien et, au besoin, le remettre au client.
2. Il est généralement abusif de la part du consultant en immigration de retenir un visa ou un bien de grande valeur détenu au nom du client comme garantie d'une dette non acquittée.

Partie 8

Consultant en immigration agissant comme avocat

- 8.1 Le consultant en immigration doit traiter les fonctionnaires, les responsables des tribunaux et les autres intervenants avec courtoisie et respect, tout en représentant son client résolument et honorablement, dans les limites du droit.

Commentaire

1. Le consultant en immigration qui agit comme avocat doit soulever toute question litigieuse et formuler tout argument dans l'intérêt du client d'une façon résolue, mais qui soit aussi équitable et honorable, sans recourir à l'illégalité et en respectant l'obligation de traiter les fonctionnaires et les responsables des tribunaux avec franchise, équité, courtoisie et respect.
2. La portée de cette obligation est limitée par l'obligation concomitante incombant au consultant en immigration de ne pas abuser du processus d'immigration ou du processus du tribunal en présentant des demandes ou des revendications manifestement non fondées ou frauduleuses.
3. Le consultant en immigration qui comparaît comme avocat au nom d'un client ne doit pas signer sa propre déclaration sous serment ni agir comme témoin devant un fonctionnaire ou un tribunal, sauf s'il y est expressément autorisé par le règlement ou l'usage local, ou uniquement dans le cas de questions purement formelles et incontestées.

Partie 9

Mandats de représentation en justice et honoraires

- 9.1 Le consultant en immigration doit obligatoirement remettre au client un mandat écrit de représentation en justice ou une lettre d'engagement indiquant clairement l'objet et la portée des services retenus, communiquer entièrement les honoraires demandés, ces honoraires étant justes et équitables dans les circonstances, toute autre rémunération reçue en conséquence de l'affaire, ainsi que les modalités de paiement.

Commentaire

1. Les facteurs à prendre en considération pour établir si des honoraires sont justes et équitables dans les circonstances sont, entre autres, la nature des services à fournir, le délai de traitement requis, l'expérience du consultant en immigration, sa compétence et le degré de responsabilité assumé, ainsi que les avantages qui reviennent au client.
2. Le consultant en immigration ne doit pas recevoir des honoraires ou des commissions non déclarés, ou toute autre rémunération découlant de sa représentation du client, qui n'a pas été communiquée entièrement par écrit et acceptée à l'avance par le client.
3. Il est dans la plus pure tradition de la profession qu'un consultant en immigration réduise ses honoraires ou s'abstienne d'en exiger en cas de pauvreté ou de difficultés matérielles, ou lorsque le client serait autrement privé d'une représentation et de conseils professionnels.
4. Il est inapproprié pour le consultant en immigration de suggérer qu'il peut « garantir » un résultat donné à un client, et ce terme ne doit pas être utilisé dans le libellé des honoraires ou des services fournis par le consultant. Toutefois, il peut être approprié de percevoir des honoraires conditionnels lorsque les conditions sont entièrement communiquées par écrit et comprises par le client.
5. Le consultant en immigration doit délivrer des reçus et des états de compte et conserver des registres appropriés afin de garder en sûreté les sommes reçues en paiement ou les fonds détenus en fiducie et d'en rendre compte au client en temps opportun.

6. Les manquements à cette règle et les malentendus en matière d'honoraires et de questions financières jettent le discrédit sur la profession. Le consultant en immigration doit essayer d'éviter de tels conflits et être prêt à expliquer le mode d'établissement des frais, surtout si le client n'est pas très au courant de la façon appropriée d'établir et d'évaluer les frais. En outre, le consultant en immigration a l'obligation absolue d'informer le client par écrit, dans le mandat de représentation en justice ou la lettre d'entente, ou lorsqu'un problème se pose relativement aux frais, qu'il existe une procédure de révision du compte au nom du client par l'organisme de réglementation.

Partie 10

Publicité, sollicitation et proposition de services

- 10.1 Le consultant en immigration doit proposer ses services professionnels au public d'une façon efficace et commode qui inspire le respect et la confiance, et en utilisant des moyens compatibles avec l'intégrité, l'indépendance et l'efficacité de la profession.

Commentaire

1. Il est interdit au consultant en immigration de se livrer à de la publicité ou à des représentations fausses ou trompeuses, plus particulièrement en ce qui concerne ses compétences, ses soi-disant privilèges en matière d'accès et d'influence, ses services, ses honoraires, ses délais de traitement ou les programmes ou avantages qu'il offre.
2. On doit éviter d'utiliser le terme « garantie », qui est inapproprié pour décrire des services ou des honoraires. Par contre, il peut être approprié d'utiliser la formule « politique de remboursement » ou de mentionner des arrangements pris relativement à des honoraires conditionnels, s'ils sont conformes aux faits et justifiés par écrit dans un mandat de représentation en justice ou une lettre d'engagement.
3. Le consultant en immigration a l'obligation absolue de faire connaître l'organisme et le code de déontologie et d'empêcher l'exercice non réglementé de la profession, et il est invité, le cas échéant, à faire connaître au grand public l'organisme et le système de réglementation, ainsi que les mesures de protection relatives aux consultants en immigration.
4. Les anciens fonctionnaires doivent veiller particulièrement à ce que leurs observations concernant leurs compétences et leur emploi antérieur soient rigoureusement conformes aux faits et ils ne doivent pas laisser entendre qu'ils peuvent jouir de privilèges en matière d'influence ou d'accès, car de telles suggestions dans le cadre du processus d'immigration jettent le discrédit sur l'intégrité de ce processus. En outre, les anciens fonctionnaires de l'immigration doivent respecter le code du gouvernement régissant l'après-mandat et veiller à s'y conformer.
5. Le consultant en immigration doit faire une nette distinction entre ses propres titres de compétences et ceux d'un avocat autorisé à exercer le droit dans n'importe quel territoire ou province, et il ne doit pas mentionner un titre de compétences étranger ou, de toute autre façon, faire des observations raisonnablement susceptibles de laisser croire à tort qu'il est avocat, fournit des services juridiques ou possède un diplôme d'avocat quand ce n'est pas le cas.

E. Infractions

Il faudra inclure certaines dispositions relatives aux pénalités dans la LIPR ou le RIPR. Par exemple, tout exercice non autorisé et abusif de la profession doit faire l'objet de pénalités.

RECOMMANDATION 31. Le Comité recommande que des dispositions relatives aux pénalités soient intégrées dans la LIPR afin de sanctionner un exercice non autorisé et abusif de la profession. Des propositions de telles dispositions législatives sont incluses dans le rapport.

Voici des propositions de telles dispositions législatives.

1. Usage illégitime de titres et de désignations par des personnes non accréditées

a. Restrictions à la désignation de consultant en immigration

[LIPR - Numéro d'article] (1) Sous réserve du paragraphe (2) du présent article, commet une infraction et est passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de vingt-cinq mille dollars quiconque n'est pas accrédité en vertu de la présente Loi comme consultant en immigration et utilise, fait utiliser ou autorise à utiliser, en rapport avec son entreprise, son commerce, son métier, son emploi ou sa profession,

- a) le titre de « consultant en immigration »;
- b) tout titre qui inclut le mot « immigration » ou n'importe quels mots, initiales ou abréviations qui visent à faire croire ou peuvent raisonnablement faire croire que la personne utilisant ce titre ou ces mots, initiales ou abréviations est consultant en immigration ou est accrédité en vertu de la présente Loi.

(2) Le paragraphe (1) du présent article ne s'applique aucunement à un membre en règle d'un barreau provincial du Canada.

b. Restrictions à la désignation de spécialiste

[LIPR - Numéro d'article] (1) Sous réserve du paragraphe (2) du présent article, commet une infraction et est passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de vingt-cinq mille dollars quiconque n'est pas accrédité en vertu de la présente Loi comme consultant en immigration spécialisé en [définir la branche du droit de l'immigration pour

laquelle des désignations de spécialiste doivent être accordées] et désigné par [nom de l'organisme émetteur] en vertu de [insérer le numéro de l'article], et utilise, fait utiliser ou autorise à utiliser, en rapport avec son entreprise, son commerce, son métier, son emploi ou sa profession, n'importe quels mots, initiales ou abréviations qui visent à faire croire ou peuvent raisonnablement faire croire que la personne utilisant ces mots, initiales ou abréviations est spécialiste ou est accréditée comme spécialiste en vertu de la présente Loi relativement à cette branche du droit de l'immigration

(2) Le paragraphe (1) du présent article ne s'applique aucunement à un membre en règle d'un barreau provincial du Canada dûment accrédité comme spécialiste en droit de l'immigration.

2. Certificats annuels de conservation de l'accréditation concernant les personnes accréditées

a. Consultants en immigration tenus de détenir un certificat annuel de conservation de l'accréditation

[LIPR - Numéro d'article] (1) Sous réserve du paragraphe (3) du présent article, aucun consultant en immigration n'est autorisé à

- a) demander à ce que son nom soit conservé au registre, ou
- b) exercer à titre de consultant en immigration quelle que soit l'année, au service de l'État ou de toute autre façon,

s'il ne détient pas un certificat annuel de conservation de l'accréditation délivré par [nom de l'organisme émetteur] relativement à cette année-là.

(2) Commet une infraction et est passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de cinquante mille dollars quiconque exerce à titre de consultant en immigration en violation du présent article.

(3) Le paragraphe (1) ou (2) du présent article ne s'applique aucunement à quiconque est titulaire d'un [certificat provisoire] en vigueur à l'époque considérée en vertu de l'article [insérer le numéro de l'article] de la présente Loi.

F. Exclusion

Un système visant à réglementer des professionnels a besoin de règles pour exclure quiconque jette le discrédit sur d'autres professionnels ou fournit des conseils peu judicieux.

En bref, voici quelques-unes des raisons pour exclure un consultant accrédité ou pour révoquer un permis existant :

1. Condamnation au criminel. Si l'infraction a été commise à l'extérieur du Canada, on peut utiliser une analogie avec notre système judiciaire, comme si elle avait été commise au Canada (grosso modo comme les motifs d'interdiction de territoire formulés dans la LIPR). Le professionnel ne peut récupérer son permis qu'en présentant une demande à cette fin à l'organisme de réglementation. S'il a été déclaré coupable en vertu du droit canadien, il a besoin de la réhabilitation; un autre mécanisme doit s'appliquer si la condamnation a été prononcée en vertu d'une loi étrangère (les mêmes principes généraux que pour la réhabilitation au Canada s'appliquent, p. ex. la période écoulée depuis la perpétration de l'infraction).

2. Faillite personnelle. Le professionnel ne peut détenir un permis valide avant d'avoir été libéré de sa faillite.

3. Sanctions imposées par l'organisme de discipline. Bien entendu, toute sanction imposée au professionnel par l'organisme de discipline s'applique, et si cette sanction prive le professionnel de son droit d'exercice, de façon temporaire ou permanente, elle justifie l'interruption d'exercice. Ces sanctions excluant la personne peuvent être imposées pour des infractions mineures répétées ou pour une seule infraction grave. Ces infractions doivent encore être définies par des dispositions réglementaires et des règles disciplinaires.

4. Interruption d'exercice pendant plus de cinq ans.

Le professionnel ayant cessé d'exercer le droit de l'immigration pendant plus de cinq ans doit de nouveau faire la preuve qu'il répond aux normes de qualification.

RECOMMANDATION 32. Il faudrait élaborer des lignes directrices concernant l'incapacité, pour un consultant accrédité, d'obtenir son permis ou la révocation d'un permis existant. Le Comité recommande que l'organisme de discipline ait le pouvoir discrétionnaire d'envisager, au cas par cas, l'exclusion pour des raisons telles que condamnation au criminel, faillite personnelle, sanctions imposées par l'organisme de discipline et interruption d'exercice pendant plus de cinq ans.

Chapitre 5

Pouvoirs de l'organisme de réglementation

A. Pouvoir de blâmer, d'imposer des amendes, de suspendre ou d'annuler des accréditations, d'exclure, d'adresser des cas aux autorités policières, d'enquêter, d'exiger la remise de documents, de refuser des demandes d'accréditation, etc.

RECOMMANDATION 33. Conformément à la recommandation du Comité de créer un organisme indépendant aux fins de l'article 91 de la LIPR, la corporation sans capital-actions créée en vertu de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes* permettrait à l'organisme de réglementation de se doter, aux termes de ses statuts, des pouvoirs de blâmer, d'imposer des amendes, de suspendre ou d'annuler des accréditations, d'exclure, d'adresser des cas aux autorités policières, d'enquêter, d'exiger la remise de documents, de refuser les demandes d'accréditation, etc.

Nous notons, cependant, que, même si des statuts pouvaient obliger des membres à produire des documents, un tel pouvoir devrait peut-être être délégué aux termes des dispositions réglementaires. En outre, pour empêcher un individu d'exercer à titre d'intervenant en immigration, les dispositions réglementaires devraient clairement définir les personnes autorisées à exercer ainsi que les organismes reconnus comme organismes de réglementation aux fins de la LIPR. De ce fait, le ministre devrait désigner les associations d'avocats provinciales et territoriales ainsi que l'organisme créé aux fins de l'article 91.

Chapitre 6

Mise en œuvre et transition

A. Ressources

Le succès ou l'échec de la réglementation dépendra en grande partie du financement adéquat de l'organisme de réglementation à partir de sa création. Lors de ses délibérations, le Comité a identifié quatre grands secteurs qui devraient être financés adéquatement pour assurer la création et le fonctionnement efficace d'un organisme de réglementation qui soit viable :

1. Les locaux mêmes : les agencements, les équipements des technologies d'information, les espaces loués, les systèmes téléphoniques, les équipements de bureau, etc.
2. Le personnel : les salaires des membres du Conseil ou de la Commission, le greffier, le personnel administratif, les enquêteurs et les préposés aux audiences
3. Le fonds d'indemnisation
4. Le fonds d'exploitation

Lors de ses délibérations, le Comité a reconnu qu'il lui serait impossible de donner des chiffres exacts étant donné que le nombre réel de consultants qui seront assujettis à la réglementation et contribueront donc activement au financement de l'organisme en versant des cotisations professionnelles est actuellement inconnu.

Cependant, à partir de l'exemple de l'Australie, nous avons décidé qu'un examen des dépenses estimées serait utile.

Le MARA a été graduellement mis en place sur une période d'une dizaine d'années. Au début, l'organisme dépendait complètement du Department of Immigration and Multicultural Affairs ou DIMA (ministère de l'Immigration et des Affaires multiculturelles) en ce qui concernait ses employés, ses ressources et son fonctionnement. Lorsqu'a été créé l'organisme d'autoréglementation statutaire en 1998, le MARA avait originalement fondé ses estimations sur un total de 800 demandes d'accréditation. En réalité, le MARA a reçu plus de 3 000 demandes, un chiffre

de loin supérieur à son estimation initiale. (Il faut noter qu'au départ le MARA avait établi des normes d'accréditation peu sévères, ce qui expliquait, en partie, le nombre plus élevé que prévu de demandes d'accréditation.)

Le système d'autoréglementation statutaire a initialement bénéficié d'une subvention de 350 000 \$ (australiens) pour couvrir les frais de sa création ainsi que de contributions « en espèces » du DIMA, soit des services de soutien et de développement informatique ainsi que les salaires et avantages d'agents du DIMA détachés en permanence auprès du secrétariat de l'organisme.

Actuellement, le MARA supervise les activités de 3 895 consultants et dispose d'un budget annuel de 1,868 million de dollars (australiens) (chiffres pour 2001).

Au Canada, nous avons une population qui est le double de celle de l'Australie, et, chaque année, nous acceptons deux fois plus d'immigrants. Par conséquent, le Comité a considéré qu'il était raisonnable de supposer que le nombre réel de consultants qui demanderaient l'accréditation au nouvel organisme de réglementation se situerait entre 1 600 et 3 000. Le chiffre sera fonction du nombre de consultants non assujettis à une réglementation qui pourront répondre aux normes recommandées par le Comité pour faire partie de la profession.

En outre, des facteurs comme les frais d'adhésion, l'assurance obligatoire pour les erreurs ou omissions ainsi que les contributions à verser à un fonds d'indemnisation pourront aussi avoir un effet sur le nombre de consultants qui demanderont l'accréditation, consultants qui, jusqu'ici, n'avaient pas à assumer ces frais pour l'exercice de leurs activités.

Le Comité prévoit qu'au début il faudra, en plus des membres du Conseil, un greffier nommé, qui sera l'administrateur en chef responsable de la gestion quotidienne de l'organisme. Ce greffier relèvera de la Commission en ce qui concerne la mise en place et l'administration régulière de l'organisme ainsi que la mise en œuvre des politiques du Conseil.

Le Comité considère qu'au départ l'organisme aura besoin de cinq à sept agents qui fourniront au greffier des services de secrétariat, d'enquête sur les plaintes et de traitement.

Des plans devraient être établis pour tenir compte de la croissance de l'organisme en ce qui concerne son effectif et ses locaux.

Locaux

Le Comité recommande que des fonds soient accordés pour les frais initiaux de location des locaux et l'aménagement d'un bureau pour dix employés avec une possibilité d'expansion en fonction des activités d'accréditation qui débiteront et prendront de l'ampleur. (Cependant, le Comité est d'avis que les frais d'expansion éventuels pourront être couverts par les recettes provenant des frais d'adhésion.) Il faudra donc engager des dépenses avant que l'organisme commence à percevoir des cotisations.

Des fonds devraient être prévus pour l'achat d'ordinateurs ainsi que d'équipements de télécommunication et de bureau. On prévoit en outre que l'organisme de réglementation aura besoin d'un système pour consigner les données des demandes d'adhésion, de systèmes de comptabilité et de systèmes de soutien des activités administratives régulières.

En ce qui concerne la location des locaux, on prévoit qu'il faudra au départ une superficie de 5 000 à 8 000 pieds carrés pour tenir compte de l'expansion, de l'entreposage des documents et des locaux nécessaires pour les réunions. Selon une recherche de CB Ellis, les prix pour la location d'espaces de bureau de catégorie A dans la région de Toronto en janvier étaient en moyenne de 24,07 \$ le pied carré. Un taux d'inoccupation en hausse ainsi qu'un bail négocié à long terme pourraient permettre de réduire les frais dans un marché en décroissance. Ainsi, un bail coûterait annuellement de 120 000 \$ à 192 000 \$, selon la superficie voulue (en excluant les taxes). Une partie des frais de location devrait être payée avant que l'organisme commence à percevoir des cotisations. Le reste serait payé à mesure que des cotisations seraient perçues.

Comme nous estimons qu'il faudra un fonds d'exploitation pour les six premiers mois, l'organisme aura besoin d'un montant équivalant à au moins 50 % des frais de location, comme fonds de démarrage.

Un autre montant de 250 000 \$ serait nécessaire pour les agencements, les ordinateurs, les équipements de bureau, les équipements téléphoniques ainsi que pour les services de développement et de soutien TI. Il faut reconnaître qu'une grande partie de ce montant devra être dépensée avant que l'organisme commence à percevoir des cotisations.

Le Comité estime que l'organisme aura besoin d'un montant entre 310 000 \$ et 346 000 \$ pour ce poste de dépenses.

Le personnel : les salaires des membres du Conseil ou de la Commission, le greffier, le personnel administratif, les enquêteurs et les préposés aux audiences

Le Comité reconnaît la nécessité de prévoir un fonds initial pour le fonctionnement de l'organisme pendant les six premiers mois, soit jusqu'au moment où il commencera à percevoir des cotisations. Ce fonds permettrait de couvrir les frais salariaux des membres du Conseil et de huit employés (y compris le greffier).

Même si les montants effectivement versés au titre des dépenses salariales pourront varier selon les fonctions, nous considérons que les coûts pour les salaires et avantages sociaux seront importants et pourront théoriquement se situer au niveau de 50 000 \$ par employé. Ainsi, les dépenses salariales annuelles pourraient se situer à environ 400 000 \$.

Les fonds pour le traitement des membres du conseil d'administration seraient limités du fait qu'une indemnité journalière pourrait être versée. Le montant des indemnités devrait être semblable à celui versé aux dirigeants d'entreprise de taille similaire. Compte tenu du fait que le Comité propose un conseil d'administration d'au moins 12 membres, les frais de fonctionnement de la Commission seront considérables étant donné qu'il faudra tenir de nombreuses réunions en vue de la création de l'organisme.

Nous ne pouvons donc pas estimer le montant qui sera nécessaire pour le démarrage de la Commission. Cependant, il pourrait facilement dépasser les 300 000 \$.

Fonds d'indemnisation

Le Comité recommande la création d'un fonds pour protéger le public et compenser les victimes de fraude ou d'autres actes criminels commis par des consultants accrédités après l'établissement de l'organisme de réglementation.

Ce fonds serait distinct de la police d'assurance obligatoire de 1 000 000 \$ pour les erreurs ou omissions que le Comité recommande comme condition d'accréditation des consultants.

Le Comité reconnaît qu'une police d'assurance pour les erreurs ou omissions ne couvrirait que les erreurs ou omissions faites en toute bonne foi par les consultants assurés, mais non des actes criminels comme la fraude. Pour cette raison, le Comité est d'avis qu'il faudrait créer un fonds qui croîtrait graduellement jusqu'à un niveau jugé satisfaisant au plan actuariel en imposant un droit à chaque consultant lors de l'adhésion.

Le montant du fonds d'indemnisation serait fixé par l'organisme de réglementation sur la recommandation d'actuaire qui pourraient analyser le niveau de risque pour ce genre de fonds et donner des conseils sur la création et l'administration d'un tel fonds.

Le Comité recommande que l'organisme de réglementation administre ce fonds et établisse les politiques quant aux genres de réclamations qui pourraient être couvertes et au montant maximum qui pourrait être versé comme indemnité. Compte tenu du niveau de responsabilité, le Comité recommande que l'indemnité payée à même le fonds soit limitée au seul montant effectivement payé par le plaignant. La stabilité financière du fonds sera ainsi assurée.

Le Comité recommande que le ministre dote ce fonds d'un montant de 500 000 \$ dès la création de l'organisme. Il pourrait s'agir d'une subvention ou d'un prêt, ce qui permettrait à l'organisme de rembourser ce montant en tout ou en partie sur une période convenue, acceptable au plan financier compte tenu des besoins de l'organisme de réglementation. Les modalités feraient l'objet d'une négociation entre le ministre et l'organisme.

Fonds d'exploitation

Le Comité reconnaît la nécessité d'un fonds d'exploitation pour payer les dépenses du nouvel organisme pendant au moins les six premiers mois. Les frais

d'exploitation comprendraient le téléphone, l'impression, les fournitures de bureau, les voyages, les services publics, les relations publiques, la publicité, l'entretien, la traduction et les services des ressources humaines.

Le Comité est d'avis que ces dépenses seront plus importantes au début en raison des activités liées aux relations publiques et à l'adhésion, activités qui devront être menées avant l'entrée de recettes provenant des cotisations des adhérents.

Le Comité a éprouvé des difficultés à quantifier les montants pour ce poste de dépenses étant donné que les coûts dépendront largement de l'ampleur du programme de relations publiques, du nombre de publications et de formulaires qui seront produits ainsi que du coût réel d'un programme d'accréditation.

Le Comité considère que ces coûts de fonctionnement pourront facilement atteindre 750 000 \$.

RECOMMANDATION 34. Compte tenu des besoins en ressources notamment pour les locaux, les employés, un fonds d'indemnisation et un fonds d'exploitation, le Comité recommande que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration prévoie un montant de 1,75 million de dollars pour la création du nouvel organisme de réglementation des activités des consultants en immigration. Le Comité recommande en outre que le ministre entame des discussions avec les instances dirigeantes du nouvel organisme pour négocier les modalités du financement initial et, s'il le juge approprié, d'un remboursement de ce fonds de démarrage.

B. Droits acquis

1. Fixer la norme : Exigences minimales pour l'accréditation

Le Comité a reçu plusieurs propositions quant aux exigences minimales auxquelles devrait satisfaire un individu pour pouvoir être accrédité. Nous avons examiné la question de la scolarité et de l'expérience professionnelle pratique. Pour que l'organisme de réglementation soit crédible, nous considérons que toute personne voulant s'enregistrer devrait avoir un niveau minimum de scolarité fixé par l'organisme de réglementation. Il s'agirait ainsi d'établir une norme nationale. Le Comité reconnaît en outre que bon nombre de personnes œuvrent dans le domaine de l'immigration depuis des années et, pour cette

raison, pourraient être dispensées du programme de formation. Cependant, elles devraient passer tous les examens associés au programme de formation.

Dans certaines circonstances à préciser par l'organisme de réglementation, les consultants expérimentés ou qui pourraient autrement démontrer qu'ils sont hautement qualifiés pourraient être dispensés d'un examen. Si l'organisme de réglementation établissait des critères crédibles et déterminait qu'ils seraient appropriés dans un cas particulier, un examen obligatoire pourrait être remplacé par exemple par une entrevue de sélection menée par un groupe d'experts affecté à l'accréditation par l'organisme de réglementation.

2. Délais pour obtenir une nouvelle accréditation

L'organisme de réglementation devra prévoir des dispositions transitoires pour permettre l'accréditation des consultants professionnels qui exercent déjà. Tel qu'indiqué ci-dessus, ces dispositions sur les « droits acquis » ou dispositions transitoires devront non seulement établir une norme crédible pour l'accréditation, mais elles devront aussi être appliquées sur une période de temps raisonnable en tenant compte particulièrement de l'équité et de l'accessibilité aux consultants déjà en affaires.

RECOMMANDATION 35. L'organisme de réglementation devrait établir des critères pour des dispositions transitoires qui permettraient d'accréditer des consultants professionnels déjà en affaires.

Chapitre 7

Rôles et responsabilités des ministères et organismes

A. Activités pour promouvoir la réglementation des activités des consultants auprès des clients

La mise en œuvre de la réglementation des activités des consultants en immigration devrait être accompagnée d'un programme d'information dynamique sous la responsabilité des organismes pertinents qui s'occupent des immigrants et des réfugiés au Canada et, à l'étranger, qui cibleraient les éventuels immigrants et réfugiés. En particulier, Citoyenneté et Immigration Canada ainsi que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié devraient profiter de l'occasion pour :

1. revoir tous les documents d'information actuellement utilisés pour les programmes d'immigration et de protection des réfugiés pour qu'ils soient en général plus faciles à comprendre pour tous en s'assurant que la réglementation des activités des consultants y soit expliquée (p. ex., l'information diffusée par la Community Legal Education Ontario ou CLEO);

2. s'assurer que tous les formulaires concernant l'immigration et la protection des réfugiés actuellement utilisés contiennent de l'information sur la réglementation des activités des consultants, particulièrement en ce qui concerne les diverses mesures offertes pour protéger les clients. En outre, les trousseaux d'information de CIC et de la CISR devraient être modifiées pour renseigner de façon claire et compréhensible les demandeurs sur la distinction à faire entre une ONG, un avocat et un consultant en immigration tel que proposé dans le présent rapport;

3. modifier les trousseaux de demande pour clairement indiquer que CIC et la CISR ne traitent pas avec une tierce partie qui n'est pas régie par un organisme de réglementation ou une ONG. Les trousseaux d'information devraient clairement indiquer que l'on répondra à une tierce partie représentant un

client uniquement si elle est un citoyen ou résident permanent du Canada et un membre d'un ordre professionnel reconnu ou d'une ONG (conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*). Cette information devrait également être bien en vue sur les sites Web de CIC, de la CISR et du MAECI et être affichée dans toutes les aires publiques des bureaux de CIC et de la CISR ainsi que dans les ambassades à l'étranger;

4. interdire à leurs agents de traiter avec des consultants qui ne répondraient pas aux critères précités recommandés par le Comité;

5. renseigner leurs employés au sujet des mécanismes pour traiter les plaintes et prendre des actions disciplinaires des divers ordres professionnels et les inciter à signaler tout problème à ces ordres professionnels s'ils constatent qu'un consultant n'agit pas de la façon appropriée;

6. diffuser par l'entremise de leurs bureaux, de leurs sites Web et de leurs trousseaux de demande l'information que leur transmettrait l'organisme de réglementation sur la façon de se prévaloir des services en ce qui concerne le traitement des plaintes, l'assurance pour les erreurs ou omissions et le fonds d'indemnisation;

7. faire traduire et diffuser dans toutes les langues des clients au Canada ou à l'étranger les documents d'information (dans un langage clair) ainsi que tous les formulaires précités;

8. veiller à ce que toute l'information et tous les formulaires sur leurs sites Web ainsi que dans tous leurs bureaux au Canada et à l'étranger soient facilement disponibles dans plusieurs langues et rédigés dans un langage clair;

9. organiser des séances d'information à l'intention de leurs services de relations publiques pour expliquer la formule de réglementation des activités des consultants et la façon dont les parties intéressées

pourront communiquer avec l'organisme responsable. Il faudrait principalement développer des stratégies pour joindre et informer les demandeurs, à la fois au Canada et à l'étranger, au sujet de la possibilité de se prévaloir des mécanismes de traitement des plaintes de l'organisme de réglementation et de la distinction à faire entre un avocat, un consultant et une ONG;

10. veiller à ce que leurs services soient plus accessibles. Si les bureaux de CIC et les ambassades du Canada (surtout celles dans les pays non occidentaux) étaient plus accessibles, les gens n'auraient pas à obtenir de sources non gouvernementales (y compris de consultants) des services juridiques et d'information. Nous recommandons fortement l'affectation d'un agent d'information accessible dans tous les bureaux de CIC et de la CISR au Canada ainsi que dans toutes les missions diplomatiques du Canada à l'étranger. Un tel agent aurait comme mandat de protéger les clients des programmes d'immigration et de protection des réfugiés du Canada en leur expliquant sur demande les programmes d'immigration du Canada et la façon de s'en prévaloir; le système de réglementation des activités des consultants en immigration, particulièrement les mesures en place pour protéger les utilisateurs des services; ainsi que la distinction à faire entre un avocat, un consultant et une ONG;

11. prêter leur concours à l'organisme de réglementation pour enquêter sur des plaintes contre des consultants, soit en communiquant des renseignements (conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*), en participant à l'enquête et, au besoin, en demandant au ministre de la Justice et à la GRC d'intenter des poursuites pour des cas signalés de violation grave de la LIPR.

RECOMMANDATION 36. Le Comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada ainsi que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié assurent une large diffusion de renseignements exacts au sujet de la réglementation des activités des consultants en immigration en procédant à une révision de tous les documents d'information actuellement utilisés, en préparant de nouveaux, au besoin, et en formant leur personnel de façon appropriée. Le Comité recommande également de faciliter l'accès aux services en organisant

pour les employés des réunions d'information et en affectant des agents d'information dans les bureaux au Canada et à l'étranger.

B. Protection des clients

Conformément à l'objectif général de créer un système pour réglementer les activités des consultants en immigration qui puisse protéger les clients vulnérables et accroître la confiance du public dans les mesures de protection prévues pour les programmes d'immigration du Canada, le Comité considère que CIC et la CISR devraient aussi envisager de nommer un ombudsman pour recevoir et traiter les plaintes faites à leur sujet. Les clients de CIC et de la CISR disposeraient ainsi d'une procédure transparente de traitement des plaintes distincte de celle offerte par l'organisme de réglementation, ce qui contribuerait à renforcer la confiance du public dans l'intégrité des programmes d'immigration du Canada. De plus, le Comité est en faveur de la création d'un tel poste.

Le Comité consultatif est au courant du fait qu'une enquête criminelle peut être menée relativement à toute étape d'une procédure reliée à l'immigration et à la protection des réfugiés au Canada ou à l'étranger. Dans la plupart des cas, le principal témoin de ce genre d'enquête est aussi la victime du crime. La victime peut aussi courir le risque d'être expulsée de l'endroit où elle se trouve, ce qui, dans bon nombre des cas, entraîne le retrait d'une accusation par manque de preuve. Pour éviter une telle situation, nous recommandons la création d'un programme de protection des témoins. Un tel programme permettrait, selon la nature du cas et l'évaluation des risques pour le témoin, soit d'accorder un statut temporaire ou permanent en matière d'immigration tel que proposé dans le *Protocole des Nations Unies sur la traite des personnes*¹⁹.

19. L'article 7 du *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants* de la résolution 55/25 de l'AG (8 janvier 2001) précise ce qui suit : «... chaque État Partie envisage d'adopter des mesures législatives ou d'autres mesures appropriées qui permettent aux victimes de la traite des personnes de rester sur son territoire, à titre temporaire ou permanent, lorsqu'il y a lieu. »

C. Collaboration entre l'organisme de réglementation et les ministères et organismes gouvernementaux

Dans bon nombre de cas et dans des rôles différents, les consultants et avocats travaillent ensemble, ce qui ouvre la porte à certains cas d'abus dans des cabinets d'avocats et crée parfois des situations où plus d'un organisme réglementé a compétence dans une même affaire. En outre, une mesure disciplinaire prise contre un membre d'un organisme de réglementation peut avoir des conséquences sur les compétences d'un autre organisme de réglementation. Par conséquent, les organismes de réglementation devraient coordonner leurs activités et collaborer avec les associations d'avocats provinciales et canadiennes, particulièrement en ce qui concerne les mesures disciplinaires prises contre des membres de l'un des organismes de réglementation ou des deux.

Dans leurs rôles de représentants, de conseils ou d'avocats, les consultants en immigration peuvent devoir se présenter devant CIC ou la CISR ou devant les deux. Ainsi, une décision de l'organisme de réglementation devrait être exécutoire à l'égard de CIC ou de la CISR ou des deux organismes. Pour que les décisions des organismes de réglementation soient exécutoires dans leur domaine de compétence respectif, il devrait y avoir une collaboration des organismes de réglementation, de CIC et de la CISR, ce qui garantirait une meilleure protection au public.

Le Comité est d'avis qu'un vaste programme d'information permanent sera un élément clé qui permettra de protéger les immigrants et les réfugiés qui ont besoin d'information au sujet de leurs droits, de leurs responsabilités et des recours à leur disposition pour se protéger. Pour pouvoir mettre en œuvre le programme d'information précité au Canada, l'organisme de réglementation devrait collaborer avec Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Pour mettre en œuvre ce programme d'information à l'étranger, l'organisme de réglementation devrait collaborer très étroitement avec Citoyenneté et Immigration Canada ainsi que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Quant à la question de faire respecter la Loi, des mécanismes devraient être élaborés pour faciliter l'échange de renseignements (le signalement de cas lorsque l'organisme de réglementation déterminerait qu'il y aurait

eu infraction à la LIPR) entre CIC, la CISR, la GRC et les autres corps policiers concernés.

RECOMMANDATION 37. Le Comité recommande que l'organisme de réglementation élabore un programme d'information permanent et mette au point un mécanisme pour communiquer et collaborer régulièrement avec les associations d'avocats, Citoyenneté et Immigration Canada, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, la GRC ainsi que tout autre organisme concerné, particulièrement ceux œuvrant dans les domaines de l'éducation et de la justice.

D. Réglementations fédérale ou provinciales

Le Comité reconnaît que les provinces ont, en vertu de la Constitution, compétence pour accrédi­ter des consultants travaillant sur leur territoire. Le Comité n'a pas pour mandat de faire des commentaires sur la pertinence de réglementations provinciales en ce qui concerne les consultants en immigration. Qu'il suffise de dire que les provinces n'ont pas signalé leur intention d'agir dans ce domaine. Si une province souhaite réglementer les activités des consultants, nous lui demanderions d'agir de manière à faciliter l'adoption d'une norme nationale pour assurer au public une protection uniforme partout au Canada. Nous voulons en outre préciser que, si une province souhaite réglementer cette profession, le fédéral devrait faire tous les efforts possibles pour respecter et compléter la réglementation provinciale de manière à éviter des réglementations multiples, ce qui serait coûteux et très probablement inefficace.

Chapitre 8

Urgence d'agir

Le Comité consultatif considère qu'il a rempli le mandat que lui avait donné le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, M. Denis Coderre. Nous avons cerné les questions fondamentales, étudié les problèmes et examiné diverses possibilités. Nous avons fait une série de recommandations qui, selon nous, pourront être mises en œuvre par le ministre et le Ministère.

Le Comité a pris au sérieux la volonté du Ministre d'agir d'urgence dans ce dossier. Aujourd'hui, nous demandons au Ministre d'agir rapidement pour adopter un plan d'action et le mettre en œuvre.

Nos recommandations entraîneront des coûts. Elles ne donneront pas toutes des résultats à court terme. Pour atteindre nos objectifs communs, il devrait y avoir une volonté de la part du gouvernement de consacrer des ressources financières et d'autres ressources à long terme pour garantir la réussite de l'entreprise. Un engagement devra être pris pour que ladite entreprise puisse être menée à terme.

Nous sommes convaincus que le Ministre saura trouver les appuis nécessaires et que la réglementation de la profession de consultant en immigration deviendra d'ici peu une réalité.

Appendice A

MÉMOIRES PRÉSENTÉS AU COMITÉ
CONSULTATIF SUR LA RÉGLEMENTATION DES
ACTIVITÉS DES CONSULTANTS EN
IMMIGRATION²⁰

Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic (Avvy Yao-Yao Go, directeur de la clinique), lettre (mémoire de l'organisation), 22 octobre 2002 (16 pages)

The Law Society of British Columbia (Richard C. Gibbs, président), lettre (mémoire de l'organisation), 29 octobre 2002 (2 pages)

Association du Barreau canadien – Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté, document (mémoire de l'organisation), novembre 2002 (46 pages)

Mohammad Asrshed K. Mangatt, télécopie (mémoire présenté à titre personnel), 20 novembre 2002 (6 pages)

Norrie De Valencia (Diocèse anglican de New Westminster, Vancouver), télécopie, 26 novembre 2002 (2 pages)

Eastern News (Masood Khan), télécopie (mémoire présenté à titre personnel), 27 novembre 2002 (7 pages)

Avatar Canada Immigration Consultancy (Russel Monsurate), courriel (mémoire présenté à titre personnel), 27 novembre 2002 (1 page)

Immigration Law Consultancy Bureau (Sudhir Saha), lettre (mémoire présenté à titre personnel), 28 novembre 2002 (4 pages)

John Gruetzner (Intercedent), courriel (mémoire présenté à titre personnel), 28 novembre 2002 (4 pages)

Kiyumars Sadighi, courriel (mémoire présenté à titre personnel), 28 novembre 2002 (1 page)

Cansure Immigration (Col. J.S. Gill), courriel (mémoire de l'organisation), 29 novembre 2002 (1 page)

InvesCanada Corporation (Nicolas Nour), courriel (mémoire présenté à titre personnel), 29 novembre 2002 (2 pages)

International Association of Immigration Practitioners (Ramesh Dheer), document (mémoire de l'organisation), 29 novembre 2002 (20 pages)

Citoyenneté et Immigration Canada (Johanne DesLauriers, Direction générale de la sélection), présentation de vive voix, 2 décembre 2002

Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (Krista Daley), présentation de vive voix et document d'appui « Conduite des personnes dans les affaires devant CISR », 2 décembre 2002 (3 pages)

Ministère de la Justice (Gary Dubinsky et Ursula Kaczmarczyk), présentation de vive voix, 2 décembre 2002

Egenuity Inc. (Marilyn-Anne Welsh), présentation en PowerPoint au sujet de la proposition de DACUM et documents d'appui, 2 décembre, 2003 (voir Appendice B)

Peter T. Lam Associates (Peter T. Lam), lettre (mémoire présenté à titre personnel), 2 décembre 2002 (2 pages)

Seneca College of Applied Arts and Technology (Barbara S. Silver, coordonnatrice du programme), mémoire et document d'information (mémoire de l'organisation), 2 décembre 2002 (6 pages)

Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada (Francis Gervais), lettre, 3 décembre 2002 (5 pages)

Berto Volpentesta (Sidhu and Vopentesta), courriel (mémoire présenté à titre personnel), 3 décembre 2002 (2 pages)

Satvindersingh Chane, courriel (mémoire présenté à titre personnel), 8 décembre 2002 (1 page)

Bureau d'éthique commerciale du Canada (Abraham Matthews), courriel (mémoire de l'organisation), 15 décembre 2002 (1 page)

Menouar Benchohra, courriel (mémoire présenté à titre personnel), 15 décembre 2002 (2 pages)

20. Les organisations et les individus sont énumérés selon la date de leur mémoire ou de la remise de leur document au Comité.

Jonathan Fon and Associates (Jonathan Fon), lettre (mémoire présenté à titre personnel), 15 décembre 2002 (6 pages)

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Canada (Michael Casasola et Pat Marshall), différentes lettres, décembre 2002; février 2003

Daniel A. Dye, courriel, 23 décembre 2002 (2 pages)

Alauddin Talukder, courriel, 26 décembre 2002 (5 pages)

Parshotam Lal Kapila, lettre, 30 décembre 2002 (1 page)

Mary Trumpener, courriel (mémoire présenté à titre personnel), 30 décembre 2002 (1 page)

CCG – Canadian Commercial Group Ltd. (Hassan Al-Awaid), télécopie (mémoire de l'organisation), 8 janvier 2003 (3 pages)

IMG – International Immigration Group Inc. (David J. Kim), télécopie, 9 janvier 2003 (9 pages)

Association canadienne des conseillers en immigration (Gerd Damitz, président national, et Joe Kenney, 1^{er} vice-président national), courriel (mémoire de l'organisation), 9 janvier 2003 (10 pages)

Canadian Association of Chinese Professional Immigration Consultants (Tony Luk), lettre (mémoire de l'organisation), 10 janvier 2003 (7 pages)

Hand in Hand Immigration Limited (Stuart Bennett), courriel (mémoire de l'organisation), 10 janvier 2003 (3 pages)

Deepak Kohli, courriel (mémoire présenté à titre personnel), 10 janvier 2003 (3 pages)

Pablo Santa Maria, lettre (mémoire présenté à titre personnel), 10 janvier 2003 (10 pages)

Nayan Kumar Kar, courriel (mémoire présenté à titre personnel), 11 janvier 2003 (2 pages)

Louise Trudeau, télécopie (mémoire présenté à titre personnel), 13 janvier 2003 (1 page)

Noureddine Haije, télécopie (mémoire présenté à titre personnel), 14 janvier 2003 (1 page)

Farrol Consulting Inc. (Aileen J. Farrol), courriel (mémoire de l'organisation), 15 janvier 2003 (10 pages)

Phil Mooney, Agency Partner of Can-Am Immigration, courriel (mémoire présenté à titre personnel), 15 janvier 2003 (4 pages)

IMG – International Immigration Group Inc. (M. Woods et David J. Kim), télécopie (mémoire de l'organisation), 15 janvier 2003 (5 pages)

Projet Genesis (Richard Goldman), télécopie (mémoire de l'organisation), 15 janvier 2003 (3 pages)

VRV – Van Reekum Veress Immigration Consulting (M. Lynn Gaudet, consultant principal en immigration et analyste politique; Herman Van Reekum, associé fondateur; Peter A. Veress, associé fondateur; Peter Atkins, associé directeur général), lettre (mémoire de l'organisation), 15 janvier 2003 (14 pages)

Rhonda Williams, (Canadian International Immigration Consultants), courriel (mémoire présenté à titre personnel), 15 janvier 2003 (4 pages)

Conseil canadien pour les réfugiés, courriel (mémoire de l'organisation), 16 janvier 2003 (2 pages)

Godwin Chan, courriel (mémoire présenté à titre personnel), 16 janvier 2003 (2 pages)

Fiducie Desjardins – Programme Immigrants Investisseurs (Marc Audet et Deborah Olive), (mémoire de l'organisation), 17 janvier 2003 (2 pages)

Barreau du Québec (Claude G. Leduc), lettre et mémoire (mémoire de l'organisation), 21 janvier 2003 (13 pages)

Organisation internationale pour les migrations (Richard E. Scott), courriel (mémoire de l'organisation), 21 janvier 2003 (20 pages)

South Asian Women's Community Center and McGill Center for Research and Teaching on Women (Laila Malik), courriel (mémoire de l'organisation), 22 janvier 2003 (14 pages)

Gendarmerie royale du Canada (Inspecteur Steve J. Martin, Sergent David Fudge; Caporal Louise Savard; Caporal Sharon Paine), mémoire présenté de vive voix (et document à l'appui), 24 janvier 2003 (6 pages)

Tom Denton, courriel, 18 février 2003 (3 pages)

Refugee Lawyer's Association of Ontario (Raoul Boulakia, président), lettre (mémoire de l'organisation), 18 février 2003 (3 pages)

Appendice B

L'analyse des lacunes et diagramme DACUM

concernant le Programme de certificat des intervenants en immigration

Préparé par Egenuity Inc

pour le Comité consultatif sur la réglementation des activités des consultants en immigration

Le Comité consultatif sur la réglementation des activités des consultants en immigration, constitué par l'honorable Denis Coderre, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, a demandé à la firme Egenuity Inc de procéder à une analyse DACUM pour définir les fonctions, tâches, connaissances, compétences et attitudes requises d'un bon conseiller ou consultant en immigration. L'analyse DACUM s'est déroulée les 20 et 21 février 2003 avec neuf intervenants représentant divers secteurs du domaine de l'immigration. Le diagramme résultant a été envoyé à 25 autres personnes du domaine, pour validation. Des ajustements y ont été apportés, après quoi il a été approuvé par le groupe initial et officiellement adopté (voir le diagramme ci-joint). Le Comité a ensuite demandé à Egenuity de comparer les compétences, aptitudes, connaissances et attitudes figurant dans le diagramme DACUM aux buts, objectifs, cours et évaluations constituant le programme de certificat des intervenants en immigration du Seneca College. L'évaluation avait pour but de vérifier si le programme offert par ce collège a les attributs qu'il faut pour devenir une norme d'agrément au College of Immigration Practitioners (CIP), un organisme d'autoréglementation créé pour établir les normes de la profession. L'appartenance au CIP dépendrait du respect d'un ensemble prédéterminé d'exigences relatives à la formation, à l'expérience et à la déontologie. Le Comité consultatif a également demandé à Egenuity d'étudier différents modes d'accréditation, notamment l'admission en vertu de droits acquis, la certification par étapes et le mentorat.

Programme de certificat des intervenants en immigration

Le programme de certificat des intervenants en immigration est un programme d'études supérieures créé en 1997 pour répondre au besoin d'une norme de pratique reconnue à l'intention des conseillers, consultants et intervenants en immigration, qui :

- satisfait aux critères d'appartenance aux associations professionnelles en matière de formation;
- aiderait les intervenants à mieux connaître la pratique de l'immigration, y compris l'application des lois et de la jurisprudence pertinentes;
- mettrait en évidence les normes et considérations déontologiques et en stimulerait l'application afin de protéger le public, les clients et le système d'immigration;
- permettrait d'acquérir les compétences requises pour la pratique professionnelle et la gestion d'une entreprise dans le domaine de l'immigration.

Le programme a été formulé en consultation avec l'Organisation des consultants professionnels en immigration, l'Association canadienne des conseillers en immigration, M. William H. Angus, professeur à Osgoode Hall, et M. Stephen W. Green, ancien président, Section exécutive de la citoyenneté et de l'immigration, Association du Barreau canadien (Ontario).

Conditions d'admission

L'admission au programme exige un diplôme d'études postsecondaires ou deux années d'expérience pertinente et documentée, plus une Évaluation de compétences en immigration du centre d'évaluation du Seneca College.

Public cible

Les personnes qui s'inscrivent viennent de divers horizons. Ce sont :

- des conseillers, consultants ou intervenants en immigration qui travaillent déjà dans le domaine, soit des avocats et des diplômés de divers programmes de collèges et d'universités, d'anciens agents d'immigration du gouvernement et des personnes qui n'ont pas de diplôme ni de formation postsecondaire mais ont acquis une expérience considérable dans le domaine;

- des médecins, éducateurs, travailleurs communautaires et autres dont le travail exige une interaction, à divers degrés, avec des immigrants et des agences;
- des personnes qui veulent entreprendre une carrière ou changer de carrière.

Le Seneca College demande généralement aux candidats, dès le premier cours, s'ils ont déjà travaillé dans le domaine. Fait intéressant : moins de 25 p. 100 répondent par l'affirmative, mais au milieu du cours d'initiation (IPL 101), le nombre approche les 50 p. 100. Rien ne permet d'expliquer ce phénomène. Le programme attire un effectif considérable et les demandes d'information abondent tout au long de l'année.

Le programme est offert au campus Newnham du Seneca College, par la School of Continuing Education (secteur de la formation permanente), et au département de l'enseignement postsecondaire de l'Université de la Colombie-Britannique. Liée par un contrat de licence, l'Université reçoit les documents d'enseignement, les programmes et les instruments d'évaluation. Les finissants de ce programme reçoivent un certificat délivré conjointement par le Seneca College et l'Université de la Colombie-Britannique.

Contenu du programme

Le programme consiste en six modules dont chacun compte sept cours plus un examen. Le tout commence en septembre de chaque année et peut se faire en une année civile.

Modules :

- | | |
|----------------|--|
| ILP 101 | Basic Principles of Immigration Law and Policy [Principes fondamentaux du droit et de la politique en matière d'immigration] |
| ILP 201 | Selected Immigrants [Immigrants sélectionnés] |
| ILP 301 | Family Class, In Canada Applications and Appeals [Catégorie du regroupement familial, demandes présentées au Canada et appels] |
| ILP 401 | Convention Refugees [Réfugiés au sens de la Convention] |
| ILP 501 | Temporary Status [Résidence temporaire] |

ILP 601 Immigration Enforcement and Professional Practice Management [Exécution de la loi et gestion de la pratique professionnelle]

Chaque module est dirigé par au moins un intervenant en immigration qui exerce la profession. Dans la mesure du possible, le collège s'efforce de réunir en équipe un avocat et un consultant pour que chaque session soit équilibrée et que la perspective présentée convienne à un effectif divers.

Étant donné les buts énoncés du programme, chaque module aborde les considérations déontologiques qui caractérisent la profession de conseiller ou consultant en immigration ainsi que les obligations de ces derniers envers les clients, le public et leurs collègues.

Analyse des lacunes

Egenuity a demandé et reçu des documents résumant le contenu des cours et les cahiers de documents fournis de chaque module. Le tout a été examiné en détail. La firme a également consulté la directrice du programme, son adjointe et d'anciens étudiants. Toutefois, l'examen du programme visait surtout à établir une correspondance entre, d'une part, les compétences, connaissances, attitudes et aptitudes recensées par l'analyse DACUM et, d'autre part, les résultats énoncés du programme de certificat des intervenants en immigration ainsi que les méthodes employées pour vérifier si ces objectifs ont été atteints.

Les cahiers de documents fournis décrivent de manière très exhaustive les objectifs, le contenu des cours, les lectures en classe, les études de cas, les épreuves et l'examen final, mais ne donnent pas une bonne idée des méthodes. Barbara Silver, directrice du programme, a accepté de fournir des données complémentaires. Elle souligne que le programme est nécessairement dynamique, puisqu'il est modifié en fonction des commentaires des étudiants ainsi que des changements fréquemment apportés à la législation et de l'interprétation qui en est faite. Un cahier et des ressources affichées sur Internet, le tout élaboré par le corps enseignant et le personnel du programme du Seneca College, forment l'essentiel des documents d'études obligatoires. Le cahier est revu au moins une fois par année. Il arrive que les sujets abordés en classe soient modifiés en fonction d'événements soudains. Le droit d'inscription versé par les étudiants comprend le cahier de documents fournis, qui est bien divisé en séances hebdomadaires, avec programme, liste de lectures

obligatoires et renseignements sur les travaux à faire. Ces derniers sont assignés une semaine à l'avance. En moyenne, les étudiants doivent rendre un travail toutes les deux semaines dans chaque module. Les enseignants consacrent généralement le dernier jour de cours à résumer le module et à préparer l'examen final.

L'examen final compte trois sections : questions vrai-faux, questions à choix multiple et questions appelant une réponse courte. Les activités en classe, qui ne comptent pas pour l'évaluation, comprennent études de cas, jeu de rôles, simulation d'entrevues, remplissage de formulaires, etc. Les guides d'études et les programmes contenus dans les dossiers soulignent l'importance de bien préparer les cours pour discuter du sujet des lectures et l'importance de prendre des notes puisque les sujets abordés en classe ne sont pas nécessairement traités dans le dossier. Grâce à des séances d'orientation et d'introduction et à l'information donnée par les enseignants, les étudiants savent qu'ils doivent s'attendre à travailler avec un intervenant chevronné après le cours pendant un à deux ans (s'ils ne l'ont pas déjà fait) avant d'avoir les compétences nécessaires pour voler de leurs propres ailes.

Au total, Egenuity estime qu'il s'agit d'un programme exhaustif, bien structuré et soigneusement surveillé, qui englobe toutes les connaissances et la plupart des compétences répertoriées au moyen de l'analyse DACUM. Il y a toujours place pour l'amélioration, comme en convient le Seneca College, où l'on est toujours très ouvert à la critique constructive, reconnue comme un moyen de bonifier le programme et de rehausser la position de l'établissement au sein de la collectivité. Étant donné la densité du programme, certaines compétences ne sont pas étudiées aussi en détail qu'on pourrait le souhaiter. C'est le cas par exemple des techniques de recherche sur l'Internet. Les cours sont donnés dans des locaux traditionnels et non dans des laboratoires informatiques, mais on incite les étudiants à développer tout à la fois les techniques de recherche traditionnelles et électroniques. Tout ce qui a trait à la gestion d'une entreprise n'est que rapidement survolé. Or, l'analyse DACUM place ce sujet en tête des activités non fondamentales du programme.

On attend des étudiants qu'ils comprennent parfaitement l'anglais et maîtrisent la lecture et l'écriture, comme l'ont énoncé clairement, à plusieurs reprises, les participants à l'analyse DACUM. Les candidats doivent faire la preuve de leurs compétences linguistiques avant d'être admis au programme. Selon M^{me} Silver, cette

exigence provoque quelques remous parmi les candidats à l'admission, mais les autorités du Seneca College ont constaté une forte corrélation entre l'échec et la faiblesse des compétences en communication. La communication orale n'est peut-être pas l'objet de la même attention, côté pratique ou évaluation, étant donné des limites de temps. Il est difficile de voir comment ce point peut être amélioré, vu le nombre d'étudiants et le temps limité. M^{me} Silver précise que le collège a recours à des intervenants doués d'excellentes aptitudes à cet égard, qui font donc la démonstration des caractéristiques et comportements souhaitables. Les intervenants qui n'atteignent pas cet objectif ne sont plus invités à enseigner. M^{me} Silver souligne qu'un stage pratique aiderait à évaluer le degré de compétence des étudiants, mais que, pour l'heure, le programme ne comporte pas de stage obligatoire.

Egenuity a constaté quelques faiblesses dans la rédaction des objectifs d'enseignement. Dans certains cas, par exemple, il doit être difficile d'évaluer s'ils ont été atteints étant donné le caractère subjectif de la description. Ainsi, comment évaluer dans quelle mesure une personne « comprend » à moins de pouvoir quantifier comment cette compréhension se traduit par des actions et des comportements observables? Ce point a été brièvement abordé avec M^{me} Silver, qui se dit parfaitement en mesure de modifier le libellé des résultats d'apprentissage après consultation des enseignants. Nous avons également mis en avant quelques méthodes souhaitables de formation des adultes. Egenuity a noté en effet que l'autoévaluation sans note n'est pas très utilisée. Les étudiants adultes, et particulièrement ceux qui ont une certaine expérience du sujet, aiment pourtant vérifier leurs acquis en regard du programme pour se concentrer sur leurs faiblesses. Au surplus, cette méthode permet aux étudiants de mettre en pratique le type d'évaluation qui sera probablement utilisée pour noter les tests. Selon M^{me} Silver, l'UCB ne permet pas le recours à ce genre d'interrogation spontanée, mais puisque l'activité suggérée ne serait assortie d'aucune note, elle croit que l'autoévaluation ne fera pas problème et compte en discuter avec les enseignants.

Chaque sujet donne lieu à trois travaux environ. En comparant les travaux aux résultats d'apprentissage visés, Egenuity a déterminé que la plupart sont bel et bien conçus pour évaluer les acquis. La plupart exigent une certaine maîtrise, par exemple la capacité de faire la synthèse de différents apprentissages. L'équipe de l'analyse DACUM ayant souligné à plusieurs reprises la nécessité, pour les candidats, d'élaborer et d'appliquer des stratégies,

ces travaux semblent appropriés. Certains paraissent prêter à la « collaboration » entre étudiants, mais cette interprétation découle peut-être d'une méconnaissance du domaine de la part d'Egenuity. Sans observer le déroulement d'un cours, Egenuity peut difficilement déterminer combien d'enseignants recourent en classe à des exercices faisant appel à des techniques d'apprentissage constructivistes pour développer les aptitudes stratégiques des étudiants. L'examen final semble mesurer également les connaissances (à partir de lectures et d'études de cas) et la pensée critique (par le truchement de brèves études de cas ou de scénarios).

M^{me} Silver et Egenuity ont discuté de reconnaissance des acquis professionnels (RAP) et des examens basés sur l'expérience dans le cas des candidats qui ont l'impression de posséder déjà les connaissances, compétences et attitudes décrites dans les résultats d'apprentissage attendus. Le Seneca College est doté de méthodes de RAP bien établies, comme l'exige le ministère de la Formation, des Collèges et des Universités de l'Ontario. Jusqu'à 70 p. 100 des crédits du programme peuvent être accordés selon l'expérience. Il y a à cette fin des moyens en place, tels les examens fondés sur l'expérience, les guides de constitution d'un dossier d'apprentissage et l'évaluation des acquis extérieurs. M^{me} Silver reconnaît que même si les candidats sont mis au fait de cette possibilité au cours des séances d'orientation, peu s'en prévalent, peut-être parce que la préparation d'un dossier dans un but d'évaluation demande trop de temps et d'efforts. Ce point, combiné au droit à payer pour faire l'examen fondé sur l'expérience et la nécessité où ils se trouvent d'actualiser leurs connaissances et de développer leurs compétences, fait peut-être que les étudiants trouvent plus pratique de simplement suivre les cours.

Selon les sondages faits par le collège, un fort pourcentage d'étudiants sont satisfaits du programme, dans l'ensemble. Certains enseignants sont l'objet de critiques, touchant entre autres le manque d'expérience de l'enseignement, mais comme ils sont choisis à cause de leur expérience du travail, pertinente et courante, il est difficile en effet d'en trouver qui soient aussi versés dans la théorie et la pratique de la formation des adultes. Egenuity a observé toutefois que le collège leur fournit des observations précises et des documents sur les techniques d'enseignement de même que sur les possibilités de perfectionnement professionnel.

Egenuity a voulu savoir s'il était question d'élargir le programme ou de l'offrir de façon différente. Selon M^{me} Silver, certains souhaiteraient que le programme soit offert à Montréal, en français, ainsi que sur l'Internet. Le collège hésite à s'engager dans cette voie sans financement extérieur à long terme permettant d'assurer un contrôle continu de la qualité et la mise à jour constante de la documentation. Étant donné les modifications constamment apportées aux imprimés et le volume de ces derniers, Egenuity pense qu'une approche fondée partiellement sur l'électronique serait plus pratique. Les dossiers sous reliure subsisteraient, mais les documents de cours, les activités, les exercices, les groupes de discussion et l'autoévaluation pourraient tous se retrouver sur le Web. M^{me} Silver précise en outre que le service de formation continue disposant maintenant d'un équipement de vidéoconférence, il sera sans doute possible de relier divers endroits et d'offrir le programme d'un bout à l'autre du pays. On suppose que la demande viendra surtout des grands centres urbains comme Toronto, Vancouver et Montréal. Ici encore, le financement de démarrage et la formation des enseignants à l'utilisation des techniques de vidéoconférence font problème. Peut-être y a-t-il lieu de tenter un projet pilote. La vidéoconférence a d'évidents avantages : les cours peuvent être enregistrés et mis à la disposition des étudiants qui ne peuvent se présenter aux lieux désignés et qui ont une connexion Internet haute vitesse.

M^{me} Silver et Egenuity conviennent d'une collaboration possible entre le Seneca College et le College of Immigration Practitioners ou d'autres associations professionnelles en vue d'offrir des activités de perfectionnement en juste-à-temps par suite de changements à la législation ou aux procédures. M^{me} Silver estime enfin que le nombre de diplômés constitue une masse critique permettant la création d'une association d'anciens.

Des contraintes de temps expliquent la brièveté du présent rapport. En effet, entre la finalisation du diagramme DACUM et la présentation du rapport, dix jours à peine ont pu être consacrés à l'analyse. Egenuity a cependant toutes les raisons de croire que le Seneca College est prêt à collaborer avec le College of Immigration Practitioners (CIP) pour faire en sorte que le programme offert à Seneca et à l'UCB réponde dans une large mesure aux critères d'admission au CIP en matière de formation.

Autorisation d'exercer et accréditation

En plus de produire le diagramme DACUM et l'analyse des lacunes, Egenuity a sondé les domaines de l'accréditation et de l'autorisation d'exercer. Au terme de l'analyse DACUM, la plupart des membres du groupe sont restés pour discuter d'accréditation et des critères d'admission au CIP. Leurs idées et les conclusions d'Egenuity sont présentées ci-dessous, pour discussion future.

Certification par étapes

Plusieurs intervenants se sont dit contrariés par le fait que des praticiens ayant une longue expérience du domaine sont pénalisés par les attestations d'études ou les examens d'accréditation exigés par le CIP. Au total, toutefois, l'équipe et d'autres répondants conviennent que ces normes sont nécessaires, tant pour réglementer la profession que pour réparer les torts causés par ceux qui travaillent sans avoir les connaissances, les compétences et les normes éthiques appropriées. L'admission en vertu de droits acquis a suscité une longue discussion. Il s'agit de la possibilité d'exempter des règles ou des mesures législatives qui encadrent une activité, une personne ou une entité qui exerce déjà l'activité en question. En règle générale, l'admission en vertu de droits acquis est mise en œuvre pour une période déterminée avant la délivrance du permis d'exercer, pour permettre d'établir des normes, d'homologuer les programmes menant à un certificat, à un diplôme ou à un grade et permettre l'élaboration de procédures et de méthodes d'évaluation des membres potentiels. La National Organization for Competency Assurance (NOCA), un organisme qui établit des normes de qualité à l'intention des organisations qui délivrent titres et certificats, n'est pas en faveur de l'admission en vertu de droits acquis à partir du moment où il existe un organisme de délivrance de permis ou d'accréditation.

La délivrance de permis par étapes est une solution de rechange, qui permet de tenir compte de la contribution des intervenants qui sont déjà des praticiens importants et très respectés dans le domaine, sans titre de compétence officiel. Il y a donc lieu de prévoir une période de cinq ans au cours de laquelle le CIP déploiera tous les efforts pour aider ces personnes à actualiser leurs connaissances ou à acquérir plus d'expérience.

Trois statuts sont suggérés :

Membre étudiant : statut accordé moyennant un droit d'adhésion moindre à tout étudiant inscrit à un programme d'études reconnu (voir ci-dessous).

Associé : statut accordé moyennant un droit d'adhésion moindre à tout candidat qui prouve qu'il est activement engagé dans l'acquisition d'un titre de compétence ou d'expérience. Le statut d'associé pourrait également être accordé aux candidats dotés d'un titre de compétence ou d'une expérience acceptable qui ne pratiquent que dans un sous-domaine particulier, par exemple la catégorie du regroupement familial, la catégorie des travailleurs qualifiés, la catégorie outre-mer, etc. Dans ce dernier cas, l'équipe suggère que le permis précise le domaine de spécialisation. Le statut d'associé serait aussi accordé aux candidats ayant terminé un programme d'études reconnu mais ne possédant pas encore l'expérience requise.

Membre de plein droit : statut accordé au candidat qui satisfait à tous les critères en matière de formation et d'expérience (voir ci-dessous).

Egenuity a également trouvé des exemples du statut de membre honoraire qui pourrait être accordé au terme d'une proposition de candidature à un intervenant ayant fait la preuve d'une contribution exceptionnelle et d'un engagement remarquable envers sa profession mais qui ne possède pas les qualifications requises pour obtenir le statut de membre associé ou de membre de plein droit. Un membre honoraire n'aurait pas droit de vote.

Critères d'admission suggérés

Les critères suggérés ci-dessous représentent une compilation des méthodes mises en avant par les participants à l'analyse DACUM, des conversations avec d'autres professionnels et des résultats des recherches sur des organisations similaires.

1. Diplôme du programme d'études supérieures du Seneca College ou de l'Université de la Colombie-Britannique et deux années d'expérience ou de mentorat sous la supervision d'un intervenant agréé par le CIP. OU
2. Diplôme universitaire ou diplôme d'études collégiales approuvé par le CIP dont au moins quatre cours portent de manière assez exhaustive sur les immigrants et les réfugiés plus deux années d'expérience sous la supervision d'un intervenant agréé par le CIP. OU

3. Diplôme de premier cycle en droit approuvé par le CIP, dont au moins quatre cours portent de manière assez exhaustive sur les immigrants et les réfugiés plus un an d'expérience sous la supervision d'un intervenant agréé par le CIP. OU
4. Diplôme de premier cycle en droit approuvé par le CIP, dont au moins deux cours portent de manière assez exhaustive sur les immigrants et les réfugiés, plus au moins deux des six cours offerts par le Seneca College ou l'UCB ou des cours équivalents et approuvés, plus un an d'expérience sous la supervision d'un intervenant agréé par le CIP. OU
5. Au moins cinq années d'expérience plus une preuve d'inscription à l'un ou l'autre des cours approuvés par le CIP qui doit être réussi ou pour lequel le candidat doit obtenir une équivalence par le truchement d'examens fondés sur l'expérience ou de l'évaluation d'un dossier des acquis préalables dans un délai de cinq ans. ET
6. Réussite d'un examen d'accréditation. ET
7. Preuve d'une pratique dans les règles de l'art.

Il faudra longuement discuter avec tous les intéressés pour obtenir leur opinion et en arriver à un ensemble de critères justes et représentatifs. Certains craignent que tout examen d'accréditation préparé par le CIP soit inutilement exclusif ou fondé essentiellement sur la théorie, alors qu'un équilibre entre connaissances, compétences et attitudes est considéré comme optimal. Plusieurs personnes ont suggéré un processus de présentation de candidature avec examen écrit et évaluation des qualifications et de l'expérience du candidat par une équipe de professionnels.

Participants et répondants s'inquiètent aussi de ce qu'il soit difficile de réglementer la pratique des consultants qui ne sont pas établis au Canada et de ceux qui le sont mais qui ont discrédité la profession, si l'appartenance au CIP reste volontaire. Certains estiment souhaitable de recourir à des organismes de délivrance de permis considérés comme rigoureux, comme l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario.

Tous les participants à l'analyse DACUM se sont dits satisfaits de cette occasion de réfléchir à leur profession. Ils ont laissé un moment de côté leurs préoccupations individuelles pour se pencher sur les fonctions, tâches, connaissances, compétences et attitudes qu'il leur faut tous avoir pour bien conseiller les immigrants. Ils ont en outre donné de leur propre temps pour aborder les modes de

délivrance de permis et d'accréditation. Egenuity Inc estime que le groupe a fait preuve de toutes les qualités souhaitables : détermination, coopération, consensus, respect mutuel et respect de la profession.

DACUM pour les conseillers en immigration

DACUM

L'analyse DACUM a été menée à Toronto, les 20 et 21 février 2003, par Marilyn Welsh de Egenuity Inc. Le groupe d'experts est composé de neuf personnes qui respectent les critères prédéterminés de professionnels actifs et ont au moins deux ans d'expérience dans le domaine.

Participants

Julia Brodyansky

Lucy Cardoso

Clement Ching

Dawn Moore

Russell Monsurate

Alan Nutbrown

Elda Paliga

Alain Sousa

Mark Varnam

Description du travail

Un conseiller en immigration est un professionnel, basé au Canada, qui est citoyen canadien ou résident permanent et qui évalue, conseille et représente des individus, des groupes et des entités dans le processus d'immigration en élaborant des stratégies, en préparant et en présentant des plaidoiries, des arguments écrits et des documents à l'appui et en représentant ses clients auprès des organismes gouvernementaux.

Attitudes/Traits distinctifs

Réceptif
Sens de l'éthique
Honnête
Empathie
Confiance en soi
Orienté vers un but
Entrepreneurship
Concentré
Patient
Ouvert d'esprit
Chaleureux
Professionnalisme
- Connaissances
- Normes
- Perfectionnement
- Apparence
Assertif
Fait preuve de compassion
Attentif aux détails
Diplomate
Énergique
Ouvert aux différences culturelles
Franc
Fiable
Souple
Débrouillard
Intuitif
Persévérant
Vif d'esprit
Positif

Connaissances

Lois et règlements sur l'immigration
Notes de service sur les opérations
Gouvernement canadien/Culture
Code criminel
Règles de la preuve
Conventions internationales
Journaux sur l'immigration
Politique générale
Droit administratif
Toute la législation pertinente
Guides de l'immigration
Procédures
Pratiques

Compétences
Résolution de problèmes
Pensée critique
Capacité linguistique en anglais et/ou en français
Aptitude à la communication
- écrite/orale/présentation/non verbal
Culture informatique
- traitement de texte/Internet/chiffrier/données
Entrepreneurship
Fonctionnement d'une petite entreprise
Gestion de projet
Recherche
Gestion du temps
- habileté à établir des priorités/à déléguer
Mécanisme d'adaptation
Autre langue *facultatif*
Compétences en dynamique de la vie
Établissement de réseaux
Gestion de crise

Diagramme DACUM – Conseiller en immigration

FONCTION

TÂCHES



Évaluer la recevabilité des clients éventuels	Pré-sélectionner les clients	Fixer une date d'entrevue/ de rencontre avec le client	Élaborer/ adapter/ personnaliser les questionnaires	Faire l'entrevue (en personne, courriel, téléphone) du client éventuel	Recueillir l'information auprès du client éventuel	Déterminer la recevabilité	Informé le client de sa recevabilité	Informé le client des choix en matière d'immigration	Discuter des modalités avec le client	Obtenir du client l'approbation de convention	Obtenir les instructions du client		
A	A-1	A-2	A-3	A-4	A-5	A-6	A-7	A-8	A-9	A-10	A-11		
Préparer le dossier et conseiller le client	Ouvrir le dossier	Obtenir un contrat/ une autorisation de divulgation signée	Préparer/ adapter/ personnaliser la liste des documents et des formulaires demandés	Demander et obtenir les documents et formulaires requis	Élaborer une stratégie pour le dossier	Vérifier que les documents et les formulaires sont remplis	Répéter le processus jusqu'à ce que tous les documents soient réunis	Au besoin revoir la stratégie	Obtenir les signatures autorisées	Faire la liaison avec les tierces parties/ les entités/ les individus	Consulter les ressources et les références pertinentes	Revoir le(s) dossier(s) complet(s) avec le(s) client(s)	Préparer et présenter les observations
B	B-1	B-2	B-3	B-4	B-5	B-6	B-7	B-8	B-9	B-10	B-11	B12	A-12 ok
Gérer le dossier et conseiller le client	Surveiller les progrès du dossier	Documenter les progrès du dossier	Faire le suivi avec les org. gov. et donner suite aux demandes suppl.	Identifier les problèmes et modifier les stratégies en conséquence	Informé le client aux étapes importantes du processus	Préparer/ informer le client pour l'entrevue et les audiences	Tenir compte des changements de la loi et de la situation du client et obtenir la permission de procéder	Faire la liaison avec les tierces parties/ les entités/ les individus	Fournir ou organiser des services d'orientation/ d'établissement				
C	C-1	C-2	C-3	C-4	C-5	C-6	C-7	C-8	C-9				
Représenter le client aux tribunaux/ audiences/ examens/ enquêtes	Préparer les demandes et les exposés circonstanciés	Effectuer de la recherche	Identifier et analyser les enjeux	Recueillir les faits et les documents à l'appui	Préparer les plaidoiries et les arguments écrits	Préparer les clients et les témoins pour les audiences	Produire et présenter des faits/ témoignages	Contre-interroger le client/ les témoins	Réfuter les arguments en opposition	Préparer le plaidoyer final oral ou écrit	Conseiller le client une fois la décision rendue	Préparer/ présenter les appels	
D	D-1	D-2	D-3	D-4	D-5	D-6	D-7	D-8	D-9	D-10	D-11	D-12	
Effectuer/ gérer les activités administratives	Établir des procédures administratives et les contrôler	Gérer les ressources humaines	Répondre aux communications écrites/ orales/ électroniques	Gérer les dossiers	Appliquer les techniques de gestion de projet	Employer et gérer les méthodes comptables	Enregistrer/ rendre compte des données financières	Examiner/ acheter le matériel de bureau/ le matériel technologique et les fournitures					
E	E-1	E-2	E-3	E-4	E-5	E-6	E-7	E-8					

* La fonction D a été ajoutée à l'étape de la vérification du DACUM. Elle a été approuvée par le groupe d'experts original. Il est à noter que le groupe a estimé, ce qui a par la suite été confirmé par l'ACCI et l'OCPI, que seulement 20 % des consultants en immigration, membres d'une association professionnelle, effectuent régulièrement cette fonction. Ce faible pourcentage a une incidence sur le matériel pédagogique et les mécanismes d'évaluation des connaissances acquises et d'accréditation.

Perfectionner les compétences professionnelles et les connaissances de façon continue	Être membre d'une association professionnelle relative à l'immigration	Conserver du matériel de référence et le tenir à jour	Assister à des ateliers éducatifs/séminaires/cours	Lire les bulletins/journaux/autres publications	Être en réseau								
F	F-1	F-2	F-3	F-4	F-5								

Faire connaître ses services	Préparer/distribuer des documents imprimés/audio-visuels/électroniques à l'intention des médias	Donner les activités de marketing en sous-traitance	Préparer/donner des présentations/séminaires à l'échelle nationale et internationale	Recueillir et présenter les témoignages sous toutes sortes de formes	Écrire et publier des articles sur l'immigration	Faire du travail pro-bono	Promouvoir ses services dans le cadre des activités sociales						
G	G-1	G-2	G-3	G-4	G-5	G-6	G-7						

Effectuer de la recherche/des analyses/des vérifications	Examiner la jurisprudence	Examiner les lois et règlements pertinents	Examiner les guides/directives/NSO en matière d'immigration	Analyser la recherche Résultats	Demander une vérification auprès de sources fiables	Compiler les données	Étudier les données statistiques	Chercher de l'information	Appliquer les résultats de la recherche aux dossiers, etc.				
H	H-1	H-2	H-3	H-4	H-5	H-6	H-7	H-8	H-9				

Plaider la cause du changement en matière de législation et de procédures/de pratiques et de directives	Présenter des documents/propositions/recommandations au Comité parlementaire du Canada (CIC)	Participer aux comités gouvernementaux et aux groupes de travail	Présenter les intérêts et les positions des professionnels aux politiciens	Écrire des articles/communiqués de presse	Participer aux entrevues avec les médias								
I	I-1	I-2	I-3	I-4	I-5								

Appendice C

DOCUMENTS D'INFORMATION EXAMINÉS PAR LE COMITÉ CONSULTATIF SUR LA RÉGLEMENTATION DES ACTIVITÉS DES CONSULTANTS EN IMMIGRATION

I. Rapports et mémoires

Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, *Neuvième rapport : Les conseillers en immigration : le temps est venu d'agir*, décembre 1995

Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic, *Submission Re Paralegal Practice Review* (Mémoire sur l'examen de la pratique parajuridique), 10 février 2000

Collège des praticiens d'immigration du Canada, *Submission to the Hon. Peter Cory : A Framework for Regulating Paralegal Practice in Ontario* (Mémoire à l'attention de l'honorable Peter Cory : Un cadre de réglementation des pratiques parajuridiques en Ontario), 10 mars 2000

Honorable Peter Cory, *A Framework for Regulating Paralegal Practice in Ontario* (Un cadre de réglementation des pratiques parajuridiques en Ontario), 9 juin 2000

Centre for Spanish Speaking Peoples and the Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic, *Joint Submissions on a Framework for Regulating Paralegal Practice in Ontario* (Mémoires conjoints au sujet d'un cadre de réglementation des pratiques parajuridiques en Ontario), 9 août 2000

College of Immigration Practitioners of Canada, *Letter and Submission to the Hon. Denis Coderre regarding pursuit of a self-regulatory model and need to immediately pursue development of a National Occupational Standard (NOS)* (Lettre et mémoire à l'intention de l'honorable Denis Coderre concernant l'adoption d'un modèle d'autoréglementation et la nécessité de poursuivre sans attendre l'élaboration d'une norme professionnelle nationale (NPN)), 8 mai 2002

Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, *Gamme de mesures disciplinaires; et Appendice A : Examen de certains modèles de sanctions disciplinaires*, 25 novembre 2002

II. Documents provenant d'autres instances

Australian Law Reform Commission, *Penalties, Policy, Principles and Practices in Government Regulation* (Sanctions, politiques, principes et pratiques de la réglementation gouvernementale), 7 – 9 juin 2001

Department of Immigration and Multicultural Affairs (Australie), *Review of Statutory Self-Regulation of the Migration Advice Industry : Discussion Paper* (Examen de l'autoréglementation statutaire de l'industrie des consultants en immigration : Document de consultation), septembre 2001

Migration Agents Registration Authority (Australie), *Submission by the Migration Agents Registration Authority to the Review of Statutory Self-Regulation of the Migration Advice Industry* (Mémoire de l'organisation d'accréditation des consultants en migration au sujet de l'examen de l'autoréglementation statutaire des consultants en immigration), 11 octobre 2001.

Wendy Ayotte, *Supporting Unaccompanied Children in the Asylum Process* (Save the Children, United Kingdom » (Aider les enfants non accompagnés dans le processus de demande d'asile, Aider les enfants, Royaume-Uni), novembre 1998

Office of the Immigration Services Commissioner (Royaume-Uni), *Annual Report and Accounts, Incorporating the Commissioners Report on Regulation by Designated Professional Bodies of their Members* (Rapport annuel et reddition de comptes intégrant le rapport du Commissaire sur la réglementation de leurs membres par les ordres professionnels désignés), 23 juillet 2002

_____. Mécanismes de plaintes, octobre 2000

_____. Règles du Commissaire, octobre 2000

_____. Code des normes, octobre 2000

_____. Directives relatives aux compétences, mai 2002

III. Cas

Law Society of British Columbia c. Mangat, [2001] 3 RCS 113 (Jugement et mémoire de l'intervenant pour le procureur général du Canada)

Iraj Rezaei c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, [2002] CFPI 1259

IV. Autres documents

Citoyenneté et Immigration Canada et le College of Immigration Practitioners of Canada, *Protocole d'entente*,
Novembre 1999

Law Society of British Columbia, *Communiqué aux médias*, (suite à la décision de la Cour suprême du Canada dans le cas *Mangat*), 18 octobre 2001

Collège des praticiens d'immigration du Canada, *Communiqué aux médias*, “ Le CPIC se réjouit de la décision de la Cour suprême du Canada ”, 18 octobre 2001