

Le 21 mai 2019

Par courriel : bill.morneau@canada.ca

L'honorable Bill Morneau
Ministre des Finances
90, rue Elgin
Ottawa (Ontario) K1A 0G5

Objet : **Projet de loi C-97, *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 19 mars 2019 et mettant en œuvre d'autres mesures***

Monsieur le Ministre,

Le 8 avril 2019, le ministre des Finances du Canada, l'honorable Bill Morneau, a déposé le projet de loi C-97 intitulé *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 19 mars 2019 et mettant en œuvre d'autres mesures* à la Chambre des communes (ci-après « projet de loi »). Le Barreau du Québec a pris connaissance avec intérêt du projet de loi et vous soumet ses commentaires sur la nouvelle loi proposée pour encadrer les consultants en immigration et en citoyenneté, le nouveau motif d'irrecevabilité des demandes d'asile et la législation de type omnibus.

1. Création du Collège des consultants en immigration et en citoyenneté

Le projet de loi propose de créer, à la section 15 de la partie 4, la *Loi sur le Collège des consultants en immigration et en citoyenneté* afin « de préserver l'intégrité du système canadien d'immigration et de citoyenneté »¹. Cette loi prévoit un nouveau régime d'autoréglementation pour les consultants en immigration et en citoyenneté. Elle prévoit que le Collège des consultants en immigration et en citoyenneté a pour mission, d'une part, de régir les consultants en immigration et en citoyenneté dans l'intérêt public et, d'autre part, de protéger le public.

Le Barreau du Québec constate qu'il s'agit de la troisième tentative de réglementer les consultants en immigration et en citoyenneté. Pour cette raison, nous jugeons utile de présenter un bref historique des efforts de réglementation dans ce domaine. En effet, le débat entourant la réglementation des consultants remonte à plus de 20 ans. Le

¹ Article 291 du projet de loi.

Barreau du Québec s'est prononcé de façon régulière sur cette question notamment depuis la mise en place du Comité consultatif sur les consultants en immigration en 2002² qui a donné lieu à la création de la Société canadienne de consultants en immigration (SCCI) en 2003. Malgré la mise en place de la SCCI, les plaintes continuaient d'être émises de la part du public à propos de pratiques inacceptables de la part de consultants en immigration.

Constatant que le régime réglementaire applicable aux consultants en immigration et régi par la SCCI n'était pas à la hauteur du mandat de protection du public de cette dernière, le Barreau du Québec est intervenu en 2008³ lors d'une seconde étude menée par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration dont le but était de cerner les problèmes existants, notamment en ce qui concerne l'insuffisance des contrôles pour les consultants en immigration. Le Barreau du Québec avait alors répété sa recommandation que seuls les avocats soient autorisés à faire fonction de représentants dans les cas d'immigration afin de protéger le public des manœuvres peu scrupuleuses de certains consultants en immigration.

En 2011, la SCCI a été remplacée par le Conseil de réglementation des consultants en immigration du Canada (CRCIC), l'organisme de réglementation national désigné par le gouvernement du Canada pour réglementer les personnes qui fournissent des services-conseils en immigration, en citoyenneté et aux étudiants étrangers. Il s'agissait alors de la seconde tentative de réglementer les consultants. Le mandat du CRCIC est de « protéger les consommateurs de services d'immigration par l'entremise d'une réglementation efficace des consultants en immigration et en citoyenneté par la promotion des avantages à utiliser seulement des représentants en immigration autorisés »⁴.

Face, une fois de plus, à un échec dans l'encadrement du travail des consultants, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes a convenu d'étudier les cadres juridique, réglementaire et disciplinaire qui régissent et permettent de surveiller les consultants en immigration. Dans son rapport publié en juin 2017⁵, le Comité remarque que le cadre actuel comporte un certain nombre de lacunes et qu'il reste du travail à faire pour éviter que des gens qui séjournent ou qui immigreront au pays ne deviennent les victimes de consultants sans scrupules, et que l'intégrité de notre système d'immigration n'est pas diminuée. Le Comité recommande la création d'un nouveau cadre réglementaire applicable aux consultants et aux parajuristes en immigration et en citoyenneté.

² Mémoire du Barreau du Québec au Comité consultatif sur les consultants en immigration, janvier 2003, en ligne : <https://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2003/200301-comiteimmigration.pdf>.

³ Lettres du Barreau du Québec au ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme et au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 15 juillet 2010 et 9 avril 2008, en ligne : <https://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2010/20100715-consultants.pdf>.

⁴ Site Web du CRCIC, en ligne : <https://icrc-crcic.ca/fr/about-us/>.

⁵ COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION, *Nouveau départ : Améliorer la surveillance gouvernementale des activités des consultants en immigration*, juin 2017, en ligne : <https://www.noscommunes.ca/Content/Committee/421/CIMM/Reports/RP9054995/cimmrp11/cimmrp11-f.pdf>.

Force est de constater que les mécanismes mis en place jusqu'à ce jour n'ont pas réglé les problèmes persistants et que le public n'est toujours pas adéquatement protégé. Les deux organismes d'autoréglementation mis sur pied successivement (SCCI et CRCIC) ont échoué dans leur mission de protection du public. Or, le projet de loi propose sensiblement le même cadre réglementaire qui a échoué à deux reprises. Le Barreau du Québec réitère donc sa position transmise au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration⁶, selon laquelle les avocats sont très bien placés pour agir en matière d'immigration grâce à leur formation juridique, leur Code de déontologie⁷, leur compte en fidéicommiss, leur assurance responsabilité professionnelle, le Fonds d'indemnisation et le Syndic.

De plus, tout manquement aux devoirs et obligations auxquels sont tenus les avocats peut être inspecté et enquêté par le Syndic, qu'il ait eu lieu au Québec ou ailleurs dans le monde, et peut donner lieu à diverses sanctions, variables selon la gravité des infractions constatées, allant de la réprimande jusqu'à la suspension définitive du droit d'exercice. Ces mécanismes sont en place depuis l'instauration du *Code des professions*⁸ au Québec et ont prouvé leur efficacité pour la protection du public ayant à traiter avec les membres du Barreau du Québec ou de la Chambre des notaires.

En ce qui concerne la prévention, le Barreau du Québec a rendu disponibles quelque 60 heures de cours de formation pour ses membres exerçant en droit de l'immigration ainsi qu'un *Guide des meilleures pratiques en droit de l'immigration*⁹. De plus, le Service de la qualité de la profession surveille la profession, notamment en vérifiant le niveau des connaissances et des habiletés professionnelles des avocats ainsi que tous les aspects de la pratique.

Le Barreau du Québec estime qu'il est impératif que tous les moyens soient pris pour protéger l'intérêt du public. Les consultants en immigration traitent avec une clientèle vulnérable et la compétence et l'intégrité de celles et ceux qui représentent ces personnes sont des exigences incontournables. De plus, le droit de l'immigration est un domaine vaste et complexe. Ainsi, à défaut de permettre uniquement aux avocats et aux notaires d'agir dans ce domaine, le Barreau du Québec recommande de mettre sous l'autorité des lois professionnelles toutes les personnes qui agissent dans ces secteurs. Cela requiert des modifications législatives, mais il est tout à fait envisageable que le Barreau du Québec et que les autres barreaux de provinces puissent réglementer les consultants en immigration, comme cela se fait actuellement notamment pour les parajuristes en Ontario¹⁰.

⁶ Lettre du Barreau du Québec au président du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 1^{er} juin 2017, en ligne : <https://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2017/20170601-encadrement-consultants-immigration.pdf>.

⁷ *Code de déontologie des avocats*, RLRQ, c. B-1, r. 3.1.

⁸ RLRQ, c. C-26.

⁹ En ligne : <https://www.barreau.qc.ca/media/1329/guide-droit-immigration.pdf>.

¹⁰ Depuis 2006, la *Loi sur le Barreau*, L.R.O. 1990, c. L.8, inclut les services juridiques fournis par des parajuristes de manière autonome et le Barreau de l'Ontario réglemente ainsi la formation, la compétence et la délivrance des permis de parajuriste. Les personnes pourvues du permis sont qualifiées de membres parajuristes du Barreau; celles-ci doivent payer une cotisation annuelle et contracter une assurance responsabilité.

2. Nouveau motif d'irrecevabilité des demandes d'asile

L'article 306 du projet de loi propose de modifier l'article 101(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*¹¹ (LIPR) pour prévoir que le fait, pour un demandeur d'asile, d'avoir antérieurement déposé une demande d'asile auprès d'un autre pays constitue un nouveau critère d'irrecevabilité :

« 306 Le paragraphe 101(1) de la même loi est modifié par adjonction, après l'alinéa c), de ce qui suit :

c.1) confirmation, en conformité avec un accord ou une entente conclus par le Canada et un autre pays permettant l'échange de renseignements pour l'administration et le contrôle d'application des lois de ces pays en matière de citoyenneté et d'immigration, d'une demande d'asile antérieure faite par la personne à cet autre pays avant sa demande d'asile faite au Canada; [...] »

Le Barreau du Québec est préoccupé par cette modification au système de détermination du statut de réfugié. La LIPR comporte déjà plusieurs motifs d'irrecevabilité, par exemple lorsque la qualité de réfugié a été reconnue par un pays vers lequel le demandeur peut être renvoyé ou lorsqu'une demande antérieure a été rejetée par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR)¹². L'ajout de ce critère d'irrecevabilité rend impossible pour un demandeur d'asile, qui pourrait avoir besoin de la protection du Canada, d'y présenter une demande dès lors qu'il a présenté une demande à l'un des pays visés. À l'heure actuelle, le Canada a une entente permettant l'échange de renseignements avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis¹³.

Le Barreau du Québec est d'avis que la modification proposée pourrait contrevenir au principe de non-refoulement prévu à la *Convention relative au statut des réfugiés*, à laquelle le Canada a adhéré en 1969¹⁴ :

« Article 33. *Défense d'expulsion et de refoulement*

1. Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une

¹¹ L.C. 2001, c. 27.

¹² Art. 101(1) LIPR.

¹³ James COX, *Canada and the Five Eyes Intelligence Community*, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, Décembre 2012, en ligne : <https://rinj.press/wp-content/uploads/2018/12/Canada-and-the-Five-Eyes-Intelligence-Community.pdf>.

¹⁴ Le 28 juillet 1951, 189 RTNU 137 (entrée en vigueur : 22 avril 1954), en ligne : <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/statusofrefugees.aspx>.

condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays. »

Ce principe général du droit international s'applique à tous, donc autant aux personnes qui ont été reconnues officiellement comme réfugiées que celles qui ne le sont pas. Mis à part les impératifs de sécurité, il oblige les états à fournir une protection aux personnes qui ont le droit d'être reconnues comme réfugiées et vise à éviter leur expulsion. Par conséquent, le Canada doit traiter toute demande de protection faite au Canada.

Les personnes visées par les modifications proposées auront accès seulement à une demande d'examen des risques avant renvoi (ERAR)¹⁵ pour demander la protection au ministre, ce qui signifie qu'elles ne bénéficieront pas d'une audience devant un tribunal quasi-judiciaire. L'ERAR est un processus en dehors de la CISR. De plus, les personnes qui n'en sont pas à leur première demande et celles qui présentent leur demande en retard n'auront pas accès à un permis de travail pendant le traitement de leur demande¹⁶. Les personnes dont la demande d'ERAR est approuvée pourront rester au Canada, mais le taux d'acceptation de ces demandes est très faible¹⁷.

Le Barreau du Québec craint que le Canada ne se retrouve ainsi à déléguer sa responsabilité à un gouvernement tiers alors que les processus de détermination du statut de réfugié ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre. Par ailleurs, même si le système peut être sensiblement le même d'un pays à l'autre dans certains cas, cela ne signifie pas que les tribunaux auront la même interprétation des lois et règlements qui s'appliquent. Le Canada a développé une expertise et une analyse fine dans certains secteurs au fil des ans. Ainsi, il y a une compréhension, par les institutions canadiennes, du danger existant dans certains pays d'origine. Cette façon d'analyser les dossiers n'est pas nécessairement partagée par les organes d'autres pays. Cette expertise particulière en matière de réfugiés ne pourra servir dans les cas visés.

De plus, même si la personne visée voit sa demande rejetée par le pays tiers, elle ne pourra pas présenter une demande au Canada. Le processus d'asile mis en place au Canada ne sera pas accessible à un demandeur dès lors qu'il fait une demande à l'un des pays tiers visés, peu importe l'issue de cette demande. À tout le moins, un demandeur dont la demande à un pays tiers est rejetée devrait pouvoir présenter une demande au Canada.

¹⁵ Art. 112 à 114 LIPR.

¹⁶ IMMIGRATION ET CITOYENNETÉ, *Guide 5523 – Demander un examen des risques avant renvoi*, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/demande/formulaires-demande-guides/guide-5523-demander-examen-risques-avant-renvoi.html>.

¹⁷ Le taux d'acceptation pour le programme d'ERAR de 2007 à 2014 oscillait entre 1,4 % et 3,1 % : IMMIGRATION, RÉFUGIÉS ET CITOYENNETÉ CANADA, *Évaluation du programme d'examen des risques avant renvoi*, 22 avril 2016, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/rapports-statistiques/evaluations/programme-examen-risques-avant-renvoi/erar.html#f4-6>.

3. Articles 302 et 303 du projet de loi

Le Barreau du Québec est d'avis que le texte des articles 302 et 303 du projet de loi, qui traitent respectivement des réserves aux demandes de permis de séjour temporaire et aux demandes de séjour pour motif d'ordre humanitaire, devrait être modifié. Ainsi, les articles 24(4)a) et 25(1.2)c)(i) LIPR proposés devraient être modifiés pour remplacer le « et » par un « ou » puisqu'il y a des situations où le « et » ne s'applique pas. Il n'y a pas toujours une demande d'autorisation de contrôle judiciaire. Par ailleurs, le « ou » inclut le « et » dans ce type de phrase :

« 302 [...] »

(2) Le paragraphe 24(4) de la même loi est remplacé par ce qui suit :

Réserve

(4) L'étranger dont la demande d'asile n'a pas été acceptée ne peut demander de permis de séjour temporaire avant que douze mois ne se soient écoulés depuis, selon le cas :

a) le rejet de la demande ou le prononcé de son désistement ou de son retrait par la Section de la protection des réfugiés, en l'absence d'appel et de demande d'autorisation de contrôle judiciaire; [...]

303 L'alinéa 25(1.2)c) de la même loi est remplacé par ce qui suit :

c) sous réserve du paragraphe (1.21), moins de douze mois se sont écoulés depuis, selon le cas :

(i) le rejet de la demande d'asile ou le prononcé de son désistement — après que des éléments de preuve testimoniale de fond aient été entendus — ou de son retrait par la Section de la protection des réfugiés, en l'absence d'appel et de demande d'autorisation de contrôle judiciaire, [...] »

4. Modifications importantes au droit des sociétés

Le projet de loi propose plusieurs modifications majeures à la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*¹⁸, dont une tentative de codification des principes qui permettent aux administrateurs, lorsqu'ils remplissent leur obligation d'agir « au mieux des intérêts de la société » en vertu de l'article 122(1)a) LCSA, de prendre en considération plusieurs facteurs, dont l'intérêt des actionnaires, des employés, des retraités et des pensionnés, des créanciers, des consommateurs, des gouvernements, ainsi que de l'environnement et des intérêts à long terme de la société.

Les facteurs identifiés par le projet de loi reprennent ceux identifiés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Magasins à rayons Peoples inc. (Syndic de) c. Wise*¹⁹, tout en y ajoutant des nouveaux. Le Barreau du Québec se demande s'il existe une intention de modifier les critères applicables, puisque « le législateur ne parle pas pour

¹⁸ L.R.C. 1985, c. C-44 (ci-après « LCSA »).

¹⁹ [2004] 3 R.C.S. 461.

ne rien dire »²⁰. Ainsi, ces modifications sont de nature à engendrer des difficultés quant à leur interprétation et à soulever des litiges.

Quoique la mise en place des mesures proposées dans la LCSA puisse être souhaitable, cela nécessite un travail d'analyse poussé afin d'évaluer tous les impacts sur les sociétés visées. Compte tenu de certaines mesures complexes, cela requiert des consultations appropriées qui ne peuvent avoir lieu dans le cadre d'un projet de loi omnibus. Le Barreau du Québec est donc préoccupé de voir cette partie du projet de loi aller de l'avant sans qu'il y ait eu une réflexion essentielle à la bonne compréhension de tous les enjeux et impacts.

Si l'intention du législateur est d'inclure dans la LCSA, comme dans un bon nombre d'états américains (dont New York²¹ et la Pennsylvanie²²), ou encore dans le *Companies Act 2006*²³ du Royaume-Uni, un *constituency statute* conférant expressément aux administrateurs le droit de tenir compte d'intérêts de « parties prenantes » autres que les actionnaires dans leurs prises de décisions, il serait opportun de procéder à une analyse comparative approfondie des divers précédents offerts par ces juridictions avant de proposer le texte du nouveau paragraphe 1.1 de l'article 122 LCSA.

L'étude de projets de loi de type omnibus par leur taille, leur complexité, et l'incidence sur plusieurs lois existantes constitue un défi de taille pour les parties prenantes. Pour utiles qu'ils puissent être sous l'angle de la technique législative, les projets de loi omnibus peuvent avoir pour effet concret de contourner le processus législatif habituel et de soustraire certaines mesures à l'attention non seulement des élus, mais aussi de la société civile, réduisant les possibilités qu'émerge un véritable débat démocratique à leur sujet.

Veuillez accepter, Monsieur le Ministre, nos salutations distinguées.

Le bâtonnier du Québec,



Paul-Matthieu Grondin
PMG/RH/NLA
Réf. 314

²⁰ Ce principe d'interprétation législative a été reconnu pour la première fois par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *P.G. (Qué.) c. Carrières Ste-Thérèse Ltée*, [1985] 1 R.C.S. 831 et repris à plusieurs reprises dans des domaines de droit variés comme la faillite et l'insolvabilité (*Perron-Malenfant c. Malenfant (Syndic de)*, [1999] 3 R.C.S. 375) ou encore récemment en droit criminel (*R. c. D.L.W.*, 2016 CSC 22).

²¹ N.Y. CONS. LAWS BSC § 717.

²² PA STAT. tit. 15, § 1715.

²³ 2006, c. 46 (R.-U.).