

MÉMOIRE

CONSULTATION 2005-2007 - PLANIFICATION DES NIVEAUX D'IMMIGRATION

Janvier 2004

MÉMOIRE

CONSULTATION 2005-2007 - PLANIFICATION DES NIVEAUX D'IMMIGRATION

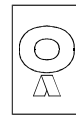
Janvier 2004



Barreau du Québec

Ce mémoire à été approuvé par
le Cabinet du bâtonnier
le 28 janvier 2004.

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
1^{er} trimestre 2004



LE BARREAU DU QUÉBEC

Créé en 1849, le Barreau du Québec a abordé le 21^{ième} siècle fort de ses 150 années d'existence marquées par de nombreuses transformations. Celles-ci n'ont toutefois nullement altéré le rôle du Barreau comme institution essentielle à la protection des valeurs d'une société libre et démocratique comme la nôtre. À ce titre, il veille à assurer la primauté du droit, à maintenir la séparation des pouvoirs, à promouvoir l'égalité de tous devant la loi et à protéger l'équilibre souvent précaire entre les droits du citoyen et les pouvoirs de l'État.

Le Barreau du Québec regroupe un peu plus de 20 280 membres en règle. Ses effectifs comptent près de 43% de femmes. Il a comme principal mandat d'assurer la protection du public. Pour ce faire, il doit veiller à la discipline de la profession, au respect de la déontologie ainsi qu'à la vérification de la compétence tant de ses membres que des personnes qui veulent joindre ses rangs.

MEMBRES DU COMITÉ SUR LES COMMUNAUTÉS CULTURELLES

Sous-comité sur la législation:

Me Isabelle Dongier

Me Hugues Langlais

Me Noël Saint-Pierre

Me Carole Brosseau, *secrétaire*
Avocate au Service de recherche et législation
Barreau du Québec

Les avocates et avocats qui siègent sur le Comité agissent pour le compte de leur ordre professionnel et n'engagent que leur opinion personnelle et non celle de leur employeur ou cabinet, le cas échéant.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
 CHAPITRE 1	
BILAN DE L'IMMIGRATION	4
 CHAPITRE 2	
LA RÉGIONALISATION DE L'IMMIGRATION ..	7
 CHAPITRE 3	
L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS	9
 CHAPITRE 4	
PERSPECTIVES D'AVENIR.....	11
 CHAPITRE 5	
IMMIGRATION ET DROIT PROFESSIONNEL ..	13
 CONCLUSION	20

INTRODUCTION

Le Barreau du Québec a pris connaissance du document de consultation présenté par Madame la ministre Michelle Courchesne, ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et dont le but est de favoriser une réflexion et permettre l'examen des trois scénarios qui sont proposés des niveaux d'immigration et leur principales composantes afin de faire face à la transition démographique que vit le Québec actuellement.

En fait, les scénarios visent la diminution, la stabilisation ou encore l'augmentation des niveaux d'immigration. Par ailleurs, comme l'affirme la Ministre:

“La décision de recourir plus ou moins fortement à l'immigration, tant en ce qui a trait à la détermination des volumes qu'à la composition du mouvement migratoire, dépend grandement de la volonté de la capacité du Québec à intégrer harmonieusement les immigrants accueillis¹”.

D'entrée de jeu, à l'instar de la consultation qu'il y a eu en août 2000², le Barreau du Québec se réjouit de l'initiative du gouvernement qui invite la population du Québec à se prononcer sur le plan triennal envisagé. En effet, et comme l'affirme la ministre dans son mot de présentation, les orientations en matière de politique d'immigration ont toujours fait l'objet d'un consensus social et c'est sur cette base que s'est établie toute politique d'immigration, tant au palier fédéral que provincial. Dans un objectif de développement d'une société, les orientations du plan triennal doivent traduire non seulement la volonté du gouvernement québécois d'accroître son influence dans la gestion des mouvements d'immigration sur son territoire, mais doivent également correspondre aux désirs des citoyennes et citoyens qui tissent la société québécoise.

Les défis de la diversité culturelle ont également interpellé le Barreau du Québec. La création d'un Comité sur les communautés culturelles et l'établissement d'un plan d'action³ démontrent

¹ Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, La planification des niveaux d'immigration 2005-2007, Consultation 2005-2007, à la page 5.

² Barreau du Québec, Mémoire sur l'immigration au Québec 2001-2003 – Un choix de développement, août 2002.

³ Comité sur les communautés culturelles, Plan d'action, Barreau du Québec, 15 juin 2000, 5 pages et annexes.

l'importance des enjeux professionnels entourant la prise en compte de la diversité culturelle. Plus récemment, la Fondation du Barreau du Québec finançait une importante recherche⁴ dont l'objectif était de mieux saisir les conditions et les difficultés associées à l'interaction des québécois de diverses origines avec la normativité juridique de leur société d'accueil. Si la diversité a toujours été un défi en terme d'accessibilité à la justice⁵, les mouvements migratoires de ces dernières années continuent de mettre au défi le système juridique et judiciaire qui les encadrent.

De façon particulière, le Barreau du Québec s'est intéressé à la représentation des personnes qui décident de venir s'installer au Canada et plus particulièrement au Québec. En effet, ces dernières années, toute la question des consultants en immigration a fait couler beaucoup d'encre. Si on juge que cette consultation publique sera un moment privilégié pour réfléchir collectivement sur les enjeux de la politique d'immigration du Québec, alors ce sujet ne doit pas faire exception.

Le Barreau du Québec s'est intéressé ces dernières années à la question de l'immigration. Ainsi, nos interventions répétées tant sur la scène provinciale que fédérale sur ce sujet⁶, démontrent la complexité des enjeux et des ajustements requis nécessaires pour répondre à une plus grande mobilité géographique des individus et des conséquences qu'elle entraîne nécessairement sur l'exercice de la profession juridique. D'autre part, le droit de l'immigration constitue des spécialités de mieux en mieux établies en droit. En conséquence, les besoins des québécois issus de l'immigration entraîne une spécificité à laquelle nous devons faire face. Enfin, le Barreau du Québec ne compte pas prendre position de façon particulière sur l'un des trois scénarios proposés dans le document de consultation. Nous tenterons plutôt de souligner les irritants actuels qui pourraient freiner, d'une manière ou d'une autre, les objectifs d'immigration fixés par le document de consultation.

⁴ Pierre NOREAU, Le droit en partage: le monde juridique face à la diversité ethnoculturelle, 3^e trimestre 2003, Les Éditions Thémis Inc., 270 pages, (étude faite en collaboration avec la Fondation du Barreau du Québec et le Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal).

⁵ Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice, Jalons pour une plus grande accessibilité à la justice, Québec, Ministère de la Justice, juin 1991; dans cette étude on mentionnait la vulnérabilité des membres issus des communautés culturelles lorsqu'ils étaient confrontés à un problème d'ordre juridique.

⁶ Voir entre autres, Barreau du Québec, Mémoire sur le projet de loi C-18, Loi sur la citoyenneté, novembre 2002, 25 pages; Barreau du Québec, Mémoire sur le projet de loi C-31, Loi concernant l'immigration au Canada et l'asile conféré aux personnes déplacées, persécutées ou en danger, août 2000; Barreau du Québec, Mémoire sur la révision de la législation sur l'immigration inspirée du rapport intitulé « Au-delà des chiffres », mars 1998, 20 pages.

Pour la réalisation de ce mémoire, le Barreau du Québec a fait appel à des spécialistes dans le domaine du droit de l'immigration ainsi que du droit professionnel.

Chapitre 1

BILAN DE L'IMMIGRATION

Comme on le sait, l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* donne aux provinces et au gouvernement fédéral une compétence législative mixte dans le domaine du droit de l'immigration. Cependant, toute loi de la législature d'une province sur l'immigration n'aura d'effet qu'aussi longtemps et autant qu'elle ne sera pas incompatible avec l'une quelconque des lois du gouvernement du Canada. Il y a donc prépondérance de la législation fédérale en matière d'immigration sur la législation provinciale. Cependant, la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*⁷ accorde une très grande importance aux accords fédéraux-provinciaux⁸.

Cela dit, la planification de l'immigration n'est pas seulement un geste législatif et administratif visant à déterminer des critères de sélection pour les individus désirant immigrer mais il faut aussi connaître la motivation profonde qui les ont amené à choisir le Québec comme terre d'accueil. Cependant, il ne faut pas oublier que le Québec n'a aucun contrôle sur les réfugiés et les parrainages; c'est donc dire que plus de la moitié de l'immigration au Québec échappe donc à sa compétence⁹. Compte tenu du fait que le Québec peut agir dans le cas des travailleurs qualifiés, des travailleurs autonomes, des entrepreneurs et des investisseurs, il demeure important de connaître les facteurs à l'origine des mouvements migratoires vers le Québec dans le contexte des années récentes.

Bien que la volonté du Québec est d'accroître son influence sur la gestion des mouvements d'immigration se destinant à son territoire, en faisant notamment progresser la part des admissions découlant d'un exercice de responsabilité en matière d'immigration, il est

⁷ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. (2001) c. 27.

⁸ L'article 8 du projet de loi se lit de la façon suivante: "8.(1) Pour l'application de la présente loi, le ministre peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, conclure un accord avec une province; il publie chaque année la liste des accords en vigueur. (2) Malgré les autres dispositions de la présente loi, la sélection, le parrainage, l'entrée et le séjour des étrangers sous son régime doivent, ainsi que les règlements régissant ces matières, être conformes à l'accord en vigueur. (3) Le paragraphe(2) n'a toutefois pas pour effet de limiter l'application des dispositions de la présente loi visant les interdictions de territoire."

⁹ En effet, le tableau 4 du document de consultation nous indique que le regroupement familial représente 29,6% de la population migratoire et que celle des réfugiés représente 21,5% pour la période 1993-2002.

clair que c'est le dynamisme du marché de l'emploi qui est le facteur le plus susceptible d'attirer les immigrants dans un pays d'accueil spécifique. Par ailleurs, c'est la stabilité dans le processus économique qui, à notre avis, donnera le goût aux nouveaux arrivants de s'établir au Québec en assurant ainsi un certain équilibre dans le flux migratoire.

Dans sa gestion de l'immigration, le Québec a quand même marqué des pas importants dans la bonne direction. En effet, en octobre 1996, des améliorations notables ont été apportées au *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers*¹⁰. Cette grille a permis notamment de sélectionner des travailleurs sur la base de facteurs prometteurs d'insertion dans la dynamique québécoise. D'ailleurs, c'est un bilan plutôt favorable que certains auteurs ont fait à cet égard¹¹.

Par la suite, le ministre déposait en 1999 le projet de loi 88 qui modifiait la *Loi sur l'immigration au Québec* en introduisant notamment des plafonds et des maximums en matière d'admission de sélection des ressortissants étrangers et en donnant également un pouvoir discrétionnaire au ministre de suspendre l'examen des demandes et cesser de délivrer les certificats de sélection s'il est d'avis que le maximum, ou l'estimation prévue au plan annuel, était atteint. On se rappelle que le Barreau du Québec s'était alors inquiété de l'attitude du gouvernement à introduire des quotas. Le Barreau du Québec réitère sa désapprobation à l'établissement de plafonds alors que la politique canadienne en matière d'immigration n'emprunte pas la voie des quotas. La politique des quotas d'ailleurs existe déjà aux États-Unis et est fortement décriée par tous les intervenants qui oeuvrent dans le domaine du droit de l'immigration. En ce domaine, il faudrait donc revenir à une politique beaucoup plus souple puisque nous croyons que les changements apportés par le projet de loi 88 entrent en contradiction avec les objectifs que s'est fixé le gouvernement en matière de flux migratoire¹².

Enfin, le document de consultation¹³ indique que:

“La décision du gouvernement du Québec d'intervenir dans la gestion de l'immigration se destinant à son territoire procède de

¹⁰ *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers*, R.R.Q. ch. M-23.1, r-2.

¹¹ Voir notamment Hugues LANGLAIS, *La grille de sélection du Québec un an après*, *Développements récents en droit de l'immigration* (1998), les Éditions Yvon Blais Inc., 1998, pages 179 et suivantes.

¹² Lettre adressée à Monsieur Robert Perreault, Ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, projet de loi 88, *Loi modifiant la Loi sur l'immigration au Québec*.

¹³ *Planification des niveaux d'immigration 2005-2007*, op. cit., note 1 à la page 17.

la conviction que l'immigration peut et doit servir d'instrument de développement de la société québécoise. Dans cette optique, la planification des niveaux d'immigration doit prendre en compte les enjeux auxquels est confrontée la société québécoise”.

Parmi ces enjeux, nous notons que l'évolution démographique est caractérisée par un accroissement naturel déficitaire. D'autre part, s'ajoute à ce phénomène le vieillissement de la population qui aura des conséquences sur le marché de l'emploi et provoquera une pénurie prévisible de travailleurs qualifiés nécessaires au développement de la société québécoise¹⁴. À cet enjeu démographique s'ajoute les enjeux économique et linguistique propres à la société québécoise. À l'instar de toutes les planifications des niveaux d'immigration, tous les aspects de régionalisation demeurent un enjeu incontournable. D'autre part, la capacité d'accueil du Québec est certainement un levier fondamental à l'intégration et à la rétention de celles et ceux qui choisissent le Québec comme terre d'accueil. Cela dit, le Barreau du Québec commentera donc ces orientations générales à la lumière des difficultés que nous rencontrons actuellement.

¹⁴ Me Carole BROUSSEAU, Main-d'œuvre vieillissante: une stratégie d'accommodement est-elle nécessaire?, La Revue du Barreau, printemps 2002, tome 62, à la page 239.

Chapitre 2

LA RÉGIONALISATION DE L'IMMIGRATION

Lors d'une consultation précédente, on a cerné le problème de la régionalisation de la façon suivante¹⁵:

"En général, les immigrants s'installent là où ils peuvent espérer trouver un emploi et gagner leur vie. C'est dans cette optique que l'attitude positive et la volonté de l'immigrant d'aller vivre en région apparaissent essentielles dans la régionalisation de l'immigration. Cela étant dit, tout projet de régionalisation doit se fonder sur les possibilités que chaque région peut offrir, sur son potentiel de rétention et sur ses particularités."

Par ailleurs, l'enjeu de la régionalisation dépasse largement le débat sur la planification des niveaux d'immigration. En effet, un certain déclin démographique s'est déjà amorcé dans certaines régions du Québec. Or, comme on le sait, ce sont souvent les grands centres urbains qui bénéficient du flux migratoire. Puisque le déclin démographique frappe plus durement les régions, le gouvernement cerne donc cet enjeu de la manière suivante¹⁶:

"La régionalisation de l'immigration représente donc un formidable défi pour la société québécoise, parce qu'elle vise à infléchir cette tendance contraire qui est universellement observée et parce que le succès ou l'échec de cette régionalisation affectera l'avenir démographique et économique de plusieurs régions québécoises."

Comme nous le disions précédemment, c'est l'emploi qui est générateur de flux migratoire et qui fixera le choix de l'immigrant de s'installer dans une métropole ou dans une région. Or, le Québec mise beaucoup sur les Organismes Non Gouvernementaux (ONG) en région pour soutenir l'accueil et l'intégration des immigrants¹⁷. Le Barreau du Québec estime que les ONG n'ont pas le financement requis pour pouvoir efficacement accueillir et intégrer les nouveaux arrivants, et particulièrement dans les régions. Il demeure essentiel que le gouvernement québécois fasse des efforts significatifs à ce chapitre pour vraiment réaliser des objectifs de régionalisation et par le fait même rencontrer son défi

¹⁵ Voir à cet effet: Gouvernement du Québec, Consultation 2001-2003, L'immigration au Québec: Un choix de développement, Mai 2000, 23 pages, à la page 18.

¹⁶ Planification des niveaux d'immigration 2005-2007, op. cit., note 1, à la page 21.

¹⁷ L'immigration au Québec: Un choix de développement, op. cit., note 15.

démographique. Il ne faut pas oublier qu'il y a un facteur historique qui fait en sorte que la concentration de la population se fait surtout dans les grands centres urbains. Or, puisque déjà près de 79%¹⁸ de la population immigrée se retrouve dans la seule région métropolitaine de Montréal, il ne faut pas faire reposer sur les seules épaules des ONG la responsabilité d'accueillir et d'intégrer les immigrants. Il faut une volonté et des efforts soutenus du gouvernement du Québec pour atteindre ses objectifs de régionalisation.

Non seulement faut-il que ces immigrants se dirigent dans les régions mais qu'ils y restent. Dans le but de régionaliser davantage l'immigration, le Barreau du Québec avait déjà suggéré d'envisager un régime de parrainage civique par lequel une municipalité ou une municipalité régionale de comté ou autre s'engagerait à prendre sur leur territoire une partie de l'immigration. On envisagerait alors un parrainage de la même nature que celui qui existe pour les membres de la famille, comportant certaines obligations telles celles de subvenir aux besoins de la personne, l'obligation de lui trouver un emploi rémunéré, etc. En outre, face à la pénurie de main-d'œuvre annoncée, le Barreau du Québec invite le gouvernement à discuter avec le gouvernement fédéral pour la mise en place de permis de travail fermés de trois à cinq ans au profit d'emplois régionaux ou autres et qui ne donnerait accès à la résidence permanente qu'après la conclusion de la période d'emploi ou dans la dernière année de celle-ci. Cette démarche pouvant se faire sur le modèle du programme actuel des aides familiaux résidents.

Par conséquent, puisque les régions sont en compétition avec les grands centres urbains et, pour le Québec particulièrement la région métropolitaine de Montréal, il faudrait qu'il y ait des infrastructures d'accueil et d'intégration des nouveaux arrivants mieux financées et structurées.

Nous sommes toujours d'avis que des emplois suffisants, des structures d'accueil et d'intégration bien organisées, des avantages fiscaux et financiers pourraient être des facteurs qui influenceraient les nouveaux immigrants sur le choix à faire de leur lieu de résidence permanente.

¹⁸ Ce phénomène se retrouve à l'échelle mondiale puisque les populations se dirigent de plus en plus vers les centres urbains. Voir Consultations 2005-2007, caractéristiques de l'immigration au Québec, Tableau 12, op. cit., note 1, page 29.

Chapitre 3

L'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS

La migration est souvent un acte individuel basé sur une stratégie familiale. Cette réalité est d'ailleurs reconnue dans la législation particulièrement par la réunification familiale.

"Pour les nouveaux arrivants, l'adaptation se joue fondamentalement à l'école pour les plus jeunes et sur le marché du travail pour les adultes." ¹⁹

Les immigrants, comme les citoyennes et les citoyens québécois, sont soumis aux mêmes forces et aux mêmes tensions que traverse la société québécoise, avec cependant un facteur d'aggravation qu'est l'origine différente. Cependant, dans les difficultés d'adaptation des nouveaux arrivants, il y a des germes de solutions profitables à l'ensemble de la société.

Il est par ailleurs un peu illusoire de penser que l'insertion des nouveaux arrivants puisse se réaliser de façon complètement harmonieuse, sans heurt, sans conflit, sans tension. On peut amortir ces heurts, on peut contrôler ces tensions, on peut gérer ces conflits, mais il sera difficile de les éviter complètement. Or, c'est souvent la famille et les autres groupes primaires²⁰ c'est-à-dire les amis, les églises, les associations qui contribuent à atténuer les effets du déracinement et à permettre ainsi à leurs membres d'être mieux équipés pour affronter les changements qu'impose l'adaptation au nouvel environnement. Pour que cet appui soit possible et efficace, il faut que ces groupes primaires soient eux-mêmes organisés.

Aussi, pour créer un certain lien d'appartenance, il faut absolument que l'intégration des immigrants se fasse dès le moment où le certificat de sélection est délivré. En effet, plus les immigrants seront pris en charge rapidement par leur société d'accueil, plus leurs liens d'appartenance se créeront efficacement. D'ailleurs, l'intégration précoce des immigrants aura un effet positif sur la rétention des individus et particulièrement ceux qui décideront de s'installer en région.

¹⁹ Voir à cet égard, Jean-Claude ICART, Vous n'êtes pas seuls, Développements récents en droit de l'immigration (1993), Formation permanente, Barreau du Québec, 148 pages, à la page 4.

²⁰ Le droit en partage: Le monde juridique face à la diversité ethnoculturelle, op. cit., note 4, aux pages 62 et suivants.

L'insertion dans une nouvelle société est un phénomène multidimensionnel. Elle est économique, culturelle et socio-politique. Bien qu'elle ne se réalise pas au même rythme à ces différents niveaux, c'est particulièrement l'adaptation à la structure économique, donc l'accessibilité à l'emploi, qui sera marquante. Enfin, ce sont surtout les pratiques quotidiennes autonomes soutenues par des appareils institutionnels qui faciliteront la tâche d'intégration des immigrants. Par ailleurs, un effort de compréhension des itinéraires historiques qui ont conduit au développement particulier de chacune des communautés ethniques et une vision du devenir de cet univers pluriculturel et de son impact sur les mutations de l'ensemble de la société, nous documenteront sur les modalités et les mesures à prendre pour voir l'intégration la plus harmonieuse possible des immigrants.

Chapitre 4

PERSPECTIVES D'AVENIR

Sans nous prononcer sur les trois scénarios de planification de l'immigration présentés dans le document de consultation, le Barreau du Québec croit, à l'instar du gouvernement, que l'orientation adoptée doit tenir à la dynamique même des composantes et à la nature de la marge de manœuvre du Québec en matière d'immigration. Le Barreau du Québec appuie également le gouvernement sur le fait que c'est la composante économique qui aura le plus d'impact sur le volume global des immigrants et de la réalisation des objectifs du Québec. Par ailleurs, si les défis démographiques à venir sont importants, il faut profiter de l'expérience acquise et de celle à venir dans les trois prochaines années pour consolider nos acquis et développer de nouveaux moyens pour répondre à la demande grandissante de nos besoins économiques, démographiques et politiques pour assurer l'évolution de la société québécoise.

Le Barreau voudrait profiter de l'occasion pour soumettre qu'à l'heure actuelle, il y a des difficultés de rétention, particulièrement des investisseurs, sur le territoire québécois. En conséquence, non seulement s'agit-il de sélectionner des ressortissants étrangers pouvant correspondre aux critères établis par le Québec, encore faudrait-il pouvoir faire un bilan positif de la rétention de ces ressortissants étrangers sur le sol québécois à long terme.

Pour ce faire, il faut des mécanismes d'intégration précoces, tels le jumelage avec des familles québécoises conforme aux expériences déjà réalisées et réussies, le financement adéquat des organismes chargés de l'accueil des nouveaux arrivants sont des actions concrètes qui doivent accompagner tout scénario d'immigration que pourrait envisager le gouvernement québécois. Par ailleurs, certaines mesures administratives et procédurales pourraient être facilitées afin d'attirer des personnes sélectionnées par le Québec. De plus, puisque les seuls moyens dont dispose le Québec pour influencer son immigration demeurent les critères de sélection, il faudrait peut-être envisager ceux-ci avec plus de souplesse pour permettre de rencontrer les orientations visées par le gouvernement à cet égard. En outre, compte tenu de l'apport économique important de la catégorie des investisseurs, il y aurait lieu de le reconnaître dans l'ordre des priorités de traitement prévu au règlement.

Quant à la langue, le Barreau du Québec souscrit entièrement à la préoccupation exprimée dans le document de consultation pour favoriser les immigrants francophones. Par ailleurs, une certaine souplesse s'impose et il faudrait moduler l'évaluation des candidatures en fonction des critères d'ouverture sur les connaissances autres que le français et l'anglais afin que le Québec ne se prive pas de compétences et de candidatures valables.

Il faudrait absolument écourter les délais de traitement des dossiers afin de ne pas décourager les personnes qui voudraient immigrer au Québec. Selon les différents bassins d'immigration visés, on constate des écarts allant de 3 semaines à 5 ans, pour seulement la portion Québec des dossiers. Les plus grandes attentes visent l'Afrique. Par sa lenteur administrative à traiter les dossiers de cette région du monde, le gouvernement lance un message haut en couleurs à la face du monde. À cet égard, le Barreau du Québec invite le gouvernement à être très attentif aux conclusions de l'enquête en cours par le bureau du Protecteur du citoyen ainsi qu'à l'issue d'une affaire judiciaire sur cette question. De l'avis du Barreau, la planification des niveaux d'immigration suppose une juste répartition des effectifs afin d'éviter les goulots d'étranglement. De plus, la planification des bassins d'immigration relève de la présente consultation et ne saurait être un exercice discriminatoire. La population est en droit de se prononcer sur l'origine ethnique et raciale de l'immigration.

L'arrimage des processus administratifs entre le Québec et le fédéral serait un atout²¹. Enfin, une plus grande ouverture aux immigrants dans la catégorie des gens d'affaires permettrait de palier en partie aux difficultés soulevées dans le document de consultation. Pour cela, il n'y a pas d'autre issue que de mettre le personnel et les ressources nécessaires dans les délégations à l'étranger.

²¹ La planification des niveaux d'immigration, 2005-2007, op. cit., note 1, à la page 26.

Chapitre 5

IMMIGRATION ET DROIT PROFESSIONNEL

Les objectifs du gouvernement en matière de politiques d'immigration sont tracés par les enjeux démographiques, économiques et linguistiques que l'on connaît. Cependant, le Barreau du Québec ne pouvait passer sous silence l'arrimage de ces politiques au système de droit existant en regard plus particulièrement du système professionnel québécois. La compétence concurrente dans le domaine de l'immigration²² et surtout l'orientation de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* axée sur la concertation intergouvernementale²³ qui donne préséance à l'Accord Canada-Québec de 1991 en reconnaissant au Québec sa responsabilité exclusive en matière de sélection des immigrants souligne l'importance du partage et du respect des juridictions.

Cela dit, rappelons-nous qu'en 1973, le gouvernement du Québec adoptait le *Code des professions*²⁴ qui avait pour ultime objectif de pourvoir le Québec de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui un système professionnel. Fondé essentiellement sur des principes d'autonomie professionnelle et de responsabilité envers le public, ce système compte aujourd'hui 45 ordres professionnels qui ont pour mandat principal la protection du public²⁵.

Les ordres professionnels sont donc déléataires de puissance publique et occupent des fonctions diversifiées relatives notamment au contrôle de la qualité de l'acte professionnel et à l'admission à l'exercice de la profession.

L'encadrement législatif au Québec est particulièrement innovateur en ce sens. Ainsi, le *Code des professions* précité, tout en prescrivant les règles générales applicables à tous les ordres professionnels, y offre notamment un encadrement relatif au processus disciplinaire et à l'inspection professionnelle. En fait, c'est l'Office des professions du Québec qui exerce les responsabilités principales dans le cadre de l'application du *Code des professions* qui est la loi cadre du système professionnel qui

²² Voir Henri BRUN, Guy TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 3^e édition, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1997, 1401 pages, aux pages 483 et 484.

²³ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, *op. cit.*, note 7, articles 7 et suivants.

²⁴ *Code des professions*, L.R.Q., C-26.

²⁵ *Idem*, article 23.

s'applique à l'ensemble des ordres²⁶, et des lois particulières conférant aux membres de chacun des ordres qu'elles régissent le droit exclusif d'exercer leurs activités dans un champ professionnel.

C'est donc dire que le Barreau du Québec est régi par la loi particulière le concernant à savoir la *Loi sur le Barreau*²⁷. Essentiellement, cette loi confie toute l'autonomie nécessaire au Barreau du Québec afin d'administrer l'exercice de la profession d'avocate et d'avocat au Québec.

Ce qui caractérise particulièrement le système professionnel québécois, c'est qu'il attribue aux ordres professionnels le mandat d'assurer la protection du public. En pratique, protéger le public dans le domaine d'exercice des professions signifie essentiellement veiller à la qualité de l'ensemble des services professionnels offerts, en s'assurant des qualifications des candidates et candidats à titre professionnel et en contrôlant par des mécanismes précis l'intégrité et la compétence des professionnels.

Il existe deux grandes catégories de professions. Celle à titre réservé et celle d'exercice exclusif. En ce qui concerne notre profession, il s'agit d'une profession d'exercice exclusif dont seuls les membres reconnus peuvent porter le titre et exercer les activités qui lui sont réservées par la loi. Ce droit ne peut en effet être conféré que par une loi et seulement lorsque la nature des actes posés par ces personnes et la latitude dont elles disposent en raison des caractéristiques de leur milieu de travail sont tels que la protection du public exige qu'ils soient accomplis exclusivement par des personnes formées en cette fin. La *Loi sur le Barreau*²⁸ prévoit spécifiquement à l'article 128 les actes du ressort exclusif de l'avocat en exercice. Ainsi, sont du nombre les avis juridiques et les consultations d'ordre juridique. Il va sans dire que toute représentation devant le tribunal est un acte du ressort exclusif du membre de l'ordre en règle du Barreau du Québec.

Malgré la différence de statut, tous les ordres professionnels ont les mêmes obligations et un fonctionnement uniforme qui leur sont dictés par le *Code des professions*. Ils sont administrés par un bureau de direction et le principe à la base de leur fonctionnement est l'autogestion. Comme nous le disions plus haut, deux

²⁶ Pour une étude intéressante sur le sujet, voir les propos de monsieur le juge Charles Gonthier dans la cause *Fortin c. Chrétien*, 2001, CSC, 45.

²⁷ *Loi sur le Barreau*, L.R.Q., c-B-1. Par ailleurs, le Barreau du Québec a été encadré par des lois depuis 1785 (statuts provinciaux du Bas Canada 1785, 25 Geo. III, c.4. (*Ordonnance concernant les Avocats, Procureurs, Solliciteurs et les Notaires, et pour faciliter le recouvrement des Revenus de Sa Majesté*).

²⁸ Idem.

mécanismes importants et obligatoires ont été institués en vertu du principe de la protection du public²⁹.

Le premier concerne d'abord la compétence des membres dans l'exercice de la profession alors que le second vise davantage leur conduite professionnelle qui doit notamment être respectueuse des règles déontologiques. Par ailleurs, d'autres dispositions réglementent également la profession notamment en matière d'admission, d'assurance responsabilité professionnelle, du contrôle de la pratique illégale et de l'usurpation de titre, obligations que l'on retrouve à la loi particulière relative au Barreau du Québec.

Le Barreau a aussi un code de déontologie imposant au professionnel des obligations d'ordre général et en particulier envers le public, les clients et la profession. Il doit notamment s'acquitter de ses fonctions avec intégrité, ne pas poser des actes dérogatoires à la dignité de la profession, ne pas occuper des charges incompatibles, éviter de se placer en conflit d'intérêts et enfin, respecter le secret professionnel³⁰.

L'importance des actes posés par les avocats, la vulnérabilité des justiciables qui leur confient leurs droits et la nécessité de préserver la relation de confiance qui existe entre eux, justifient l'encadrement particulier de l'exercice de la profession juridique³¹.

Comme on peut le constater, le système professionnel québécois repose donc largement sur le principe de l'autonomie des professions qui se concrétise particulièrement par des mécanismes fondés sur l'autogestion, l'autoréglementation et le jugement par les pairs tout en prévoyant une place importante pour les représentants du public. Il s'agit là des principaux éléments qui font l'originalité et la force d'un système unique en Amérique du Nord³².

De façon particulière, l'article 25 du *Code des professions* établit les facteurs dont il doit être tenu compte pour déterminer si un ordre professionnel doit ou non être constitué, les connaissances

²⁹ Voir à cet égard, *Code des professions*, *op. cit.*, note 24.

³⁰ Voir *Code de déontologie des avocats*, L.R.Q., 1981, ch. B-1, r. 1.

³¹ Voir *Pro. Gén. du Canada c. Law Society of B.C.* (1982) 2 R.C.S., 307. Le juge Estey explique: "En tant que dépositaire de la confiance du public, l'avocat joue un rôle très particulier au sein de la collectivité lorsqu'il exerce des actes réservés. Le Barreau, qui veille en quelque sorte à l'ignorance des justiciables et surveille la qualité des services professionnels offerts, a pour vocation d'assurer cette relation de confiance."

³² Office des professions du Québec, *Le système professionnel québécois de l'an 2000: adaptation des domaines d'exercice et du système à la réalité du XXI^e siècle*. Avis au Gouvernement du Québec transmis au ministre responsable de l'application des lois professionnelles, juin 1997, 69 pages, aux pages 10, 11 et 12.

requis pour exercer les activités visées de même que la difficulté de porter un jugement sur les activités professionnelles pour des gens ne possédant pas une formation et une qualification de même nature, se situant parmi les plus importants. Pour devenir membre d'un ordre professionnel québécois, le candidat doit être titulaire d'un diplôme reconnu valide à cette fin conformément au *Règlement sur les diplômes délivrés par les établissements d'enseignement désignés qui donnent droit aux permis et aux certificats de spécialistes des corporations professionnelles*³³, à défaut de quoi la formation académique et les qualifications du candidat à l'exercice de la profession doivent être évaluées par l'ordre.

C'est là, au Barreau du Québec, l'objet même du *Règlement sur les normes d'équivalence de diplôme et de formation du Barreau du Québec*³⁴, règlement que tout ordre professionnel est dans l'obligation d'adopter en vertu de l'article 93c) du *Code des professions*³⁵.

Il a été jugé essentiel, à des fins de protection publique, que les contenus des cours suivis à l'étranger par le candidat à l'exercice d'une profession de même que, de façon plus générale, ses qualifications, soient évalués par des membres de l'ordre.

Notre intervention se veut ici essentiellement préventive en ce que peu importe les orientations choisies, il nous apparaît essentiel que le gouvernement, plus particulièrement le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, informe adéquatement les gens désireux d'immigrer au Québec. L'objectif est d'éviter toute confusion entre, d'une part la reconnaissance par le gouvernement d'une «équivalence d'études» et, d'autre part, la reconnaissance d'une équivalence aux fins de l'admission à la pratique d'une profession réglementée. L'on doit en effet éviter que l'immigrant croit à tort pouvoir être admis automatiquement à l'exercice d'une profession, cette reconnaissance étant de la juridiction de l'ordre professionnel.

De la même façon, nous exhortons le gouvernement à être prudent, le cas échéant, à l'égard des libellés utilisés dans l'information véhiculée auprès des nouveaux immigrants afin d'éviter qu'ils

³³ Décret 1139-83 du 1^{er} juin 1993, (1983) 115 G.O. II, 2877.

³⁴ Décret 670-96 du 5 juin 1996, (1996) 128 G.O. II, 3530.

³⁵ En effet, l'article 93 du *Code* prévoit que: "Le Bureau doit, par règlement: ... c) fixer des normes d'équivalence des diplômes délivrés par les établissements d'enseignement situés hors du Québec, aux fins de la délivrance d'un permis ou d'un certificat de spécialiste ainsi que des normes d'équivalence de la formation d'une personne qui ne détient pas un diplôme requis à ces fins."

soient tentés de verser dans la pratique illégale de leur profession au Québec.

Le Barreau du Québec est donc d'avis que, tant au niveau du traitement effectif des demandes d'immigration que sur le plan conceptuel ou législatif, la distinction entre les deux processus est nécessaire. Le gouvernement doit néanmoins s'assurer que ses politiques et directives favorisant une augmentation de la population professionnelle immigrante soient complémentaires à l'encadrement législatif et réglementaire du système professionnel québécois.

Enfin, le Barreau du Québec voudrait souligner une situation de fait qui bouscule notre système professionnel tel qu'on le conçoit. En effet, tout récemment, le gouvernement fédéral a proposé une modification au *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*³⁶ qui met sur le même pied les membres du Barreau du Québec et la société canadienne des consultants en immigration constituée aux termes de la Partie II de la *Loi de l'incorporation canadienne* le 8 octobre 2003. Or, le Barreau du Québec s'est opposé de façon régulière à la création d'un Collège des consultants³⁷.

Le débat entourant la réglementation des consultants en immigration n'est pas nouveau. En effet, l'industrie des consultants en immigration a pris sa source à l'article 30 de l'ancienne *Loi sur l'immigration*³⁸ adoptée en 1976 et récemment abrogée pour faire place à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*³⁹.

Cette disposition prévoyait notamment qu'une personne pouvait être représentée devant un arbitre ou la Commission d'appel de l'immigration par un avocat, un procureur ou un autre conseil. L'article 114 1)v) de cette loi autorisait également le gouverneur en conseil à exiger qu'un non-avocat, représentant autrui à titre de procureur rétribué, détienne une autorisation délivrée par une autorité habilitée par règlement. Or, aucun règlement n'a été adopté par le gouvernement en conseil pour réglementer l'exercice de ces représentants. Cette absence de réglementation adéquate de l'industrie des consultants en immigration a contribué, au cours des

³⁶ Gouvernement du Canada, *Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, Gazette du Canada, avis, 19 décembre 2003.

³⁷ Canada, Chambre des communes, *Les conseillers en immigration: le temps est venu d'agir*, IX Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, 35^e session, 1^{ère} législature, décembre 1995; Barreau du Québec, *Mémoire du Barreau du Québec au Comité consultatif sur les consultants en immigration au Canada*, Janvier 2003.

³⁸ *Loi sur l'immigration*, L.R.C., 1976, ch. 1.

³⁹ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.R.C., *op. cit.*, note 7.

dernières années, à l'augmentation du nombre de fraudes et d'abus à l'endroit du public.

La création de la Société canadienne des consultants des questions en immigration fort différentes et le résultat de l'analyse constitutionnelle est d'un autre ordre. Nous croyons comprendre des discussions à cet égard que la Société sus-mentionnée serait réglementée de manière telle qu'on pourrait facilement l'assimiler à un ordre professionnel. Or, la réglementation des professions relève de la compétence législative provinciale et particulièrement des paragraphes 92(13) et (16) de la Loi de 1867⁴⁰. Il est établi que les provinces sont habilitées à réglementer les professions en vertu de leur compétence en matière de droits civils⁴¹. De plus, il a été admis que bien que les provinces puissent réglementer les professions en vertu de leur compétence en matière de propriété et de droits civils, la profession juridique fait également partie de l'administration de la justice dans la province et alors le paragraphe 92(14) s'applique dans les circonstances⁴².

La compétence constitutionnelle en ce domaine a même été soulignée par le *Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration* dans son rapport de décembre 1995⁴³ alors que ce dernier se penchait sur la teneur de l'article 114 (1) v) de l'ancienne *Loi sur l'immigration*⁴⁴. Ainsi, tout en précisant les limites de la disposition à l'égard de l'autorisation prévue pour un non-membre d'un barreau lorsqu'il agit au nom d'autrui, le Comité insiste sur le fait que:

*"L'étroitesse de cette disposition reflète sans nul doute l'opinion selon laquelle une réglementation exhaustive des conseillers en immigration relève des provinces, car il s'agit d'un affaire ayant trait au droit civil et au droit relatif à la propriété. »*⁴⁵

⁴⁰ Voir Henri BRUN, Guy TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 3^e édition, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1997, 1401 pages, aux pages 483 et 484.

⁴¹ Voir *Lafferty c. Lincoln* (1907), 38 R.C.S., 620; *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia* [1982] 2 R.C.S., 307; *Office canadien de commercialisation des œufs c. Chartsons* (1998) 3 R.C.S., 157.

⁴² *Law Society of British Columbia c. Mangat*, op.cit., note 15, paragraphe 42; *Andrews c. Law Society of British Columbia* (1989) 1, R.C.S. à la page 143; *Fortin c. Chrétien*, 2001, C.S.C., page 45.

⁴³ *Les conseillers en immigration: Le temps est venu d'agir*, op. cit., note 37, à la page 8.

⁴⁴ *Loi sur l'immigration*, op. cit., note 38.

⁴⁵ *Les conseillers en immigration: Le temps est venu d'agir*, op. cit., note 37, à la page 33. Les députés représentant le Bloc québécois ont émis une opinion dissidente au rapport du Comité notamment sur cette question constitutionnelle en reprochant que les recommandations 1, 4, 5, 6, 7 et 8 équivaudraient à la création pure et simple d'une association professionnelle, empiétant ainsi dans un champ de compétence exclusivement provinciale.

S'il a été admis que les dispositions relatives à l'ancienne *Loi sur l'immigration* permettaient au gouvernement fédéral de créer un tribunal administratif quasi judiciaire et permettant à des avocats ou «un autre conseil» d'y représenter des personnes contre rémunération, il en va tout autrement en ce qui concerne la question d'établir un Collège des consultants et d'établir des règles strictes d'encadrement d'une profession⁴⁶. Le Barreau du Québec estime que la création d'un Collège des consultants est difficilement viable sur le plan constitutionnel.

Nous croyons que le gouvernement du Québec devrait réagir vigoureusement sur cet empiètement des compétences provinciales et refuser de reconnaître à d'autres que les membres du Barreau le droit d'intervenir dans tout le processus d'immigration relevant de sa compétence.

L'accélération de la libre circulation des personnes invite les gouvernements à cibler de plus en plus certains profils d'immigrants et d'en resserrer d'autant leurs critères de sélection. Ainsi, les lois et règlements de même que les ententes intergouvernementales qui régissent ce secteur sont de plus en plus complexes et font l'objet de modifications législatives et réglementaires constantes. La compétence et l'intégrité de celles et ceux qui représentent ces personnes sont donc des exigences incontournables.

⁴⁶ Voir à cet égard James T. CASEY, The regulations of professions in Canada, Legislative Framework; Éditions Carswell, aux pages 2-1 et suivantes; Lysyk Sossin et Lundy Mackenzie Newbury, Barristers & Solicitors in practice, Éditions Butterworths, The Regulatory Framework, à la page 1.7.

CONCLUSION

Le Barreau du Québec ne peut qu'appuyer la volonté du gouvernement de maintenir un consensus social face à l'immigration et qui soutient l'exercice de planification en cours.

Par ailleurs, le Barreau du Québec est très sensible également à la recherche d'équilibre entre les besoins de la société québécoise et les conditions concrètes d'intégration de l'immigration. Bien que plusieurs moyens aient été mis de l'avant pour retenir davantage les immigrants sur le sol québécois et pour favoriser la régionalisation de l'immigration, le Québec devra innover dans les moyens pour réaliser ses objectifs. Si les ressources sont le levier fondamental de toute politique d'intégration, il est essentiel aussi que le Québec fasse la promotion de son territoire comme étant une terre d'accueil où il fait bon vivre.

Pour ce faire, l'employabilité des personnes est une chose, la mobilité en est une autre, mais pour assurer la stabilité migratoire, il faut que l'emploi offre les mêmes chances de stabilité. L'expérience des trois prochaines années sera déterminante car elle assurera les fondements d'une stratégie plus mûre et planifier des besoins grandissants en matière de main-d'œuvre notamment harmonieusement. Néanmoins, des engagements financiers, humains et organisationnels seront nécessaires pour intégrer et retenir sur notre territoire celles et ceux qui ont choisi le Québec.

Enfin, le Barreau du Québec voudrait réitérer sa préoccupation relative à la création d'une société canadienne des consultants en immigration. Bien que nous partageons la préoccupation relativement à la nécessité de protéger le public des manœuvres peu scrupuleuses de certains individus qui commettent des fautes et d'autres malversations à l'endroit des immigrants ou des réfugiés, nous ne croyons pas que la création d'un organisme de réglementation présentant les mêmes caractéristiques que le système professionnel québécois, soit une meilleure garantie pour le public.

Le Barreau du Québec s'est doté d'outils exceptionnels pour former et discipliner ses membres et recherche constamment des nouveaux moyens pour maintenir ces exigences de qualité. Notre mandat de protection du public trace de plus en filigrane toutes les orientations, mesures et réglementation pour encadrer nos membres. Pour les motifs invoqués dans le mémoire, le Barreau du

Québec estime que nos membres sont les seuls qui puissent véritablement offrir des services juridiques de qualité.

Enfin, le Barreau du Québec tient à remercier les membres de la Commission de la culture de l'attention portée à nos commentaires.

