

IMM-5039-11
2011 FC 1435

IMM-5039-11
2011 CF 1435

The Canadian Society of Immigration Consultants
(Applicant)

Société canadienne de consultants en immigration
(demanderesse)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(Respondent)

Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(défendeur)

INDEXED AS: CANADIAN SOCIETY OF IMMIGRATION CONSULTANTS v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ : SOCIÉTÉ CANADIENNE DE CONSULTANTS EN IMMIGRATION c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, Martineau, J.—Toronto, October 6; Ottawa, December 8, 2011.

Cour fédérale, juge Martineau—Toronto, 6 octobre; Ottawa, 8 décembre 2011.

* Editor's note: This decision has been affirmed on appeal (2012 FCA 194), reasons for judgment handed down June 25, 2012.

* Note de l'arrétiste : Cette décision a été confirmée en appel (2012 CAF 194), les motifs du jugement ayant été prononcés le 25 juin 2012.

Citizenship and Immigration — Immigration Practice — Immigration consultants — Regulatory body — Judicial review challenging legality of enactments resulting in applicant's designation as regulator of immigration consultants being revoked, new regulator designated — Applicant independent body regulating immigration consultants — In response to complaints, Parliament committee recommending, inter alia, stand-alone legislation to re-establish applicant as independent body regulating immigration consultants — That recommendation never carried out — Bill C-35 tabled, amending manner of regulating third parties in immigration processes, allowing Minister of Citizenship and Immigration to revoke or designate regulatory body under Immigration and Refugee Protection Act, s. 91 — Immigration Consultants of Canada Regulatory Council (ICCRC) recommended as new regulator — Minister revoking applicant's designation — Applicant submitting, inter alia, Minister exceeding jurisdiction — Whether process leading to impugned enactments fair, transparent — Impugned enactments authorized by statute — Case herein not egregious — Executive branch making policy decision endorsed by Parliament — Applicant challenging decision-making power by "regulation" — Revocation of regulatory designation not affecting individual rights — Terminating regulatory mandate of applicant, designating ICCRC "legislative" action — Duty of fairness, legitimate expectations not applicable — Maintenance of public confidence in immigration system sufficient to dispose of allegations of improper purposes — Minister entitled to consider other factors — Selection of regulator legitimate policy choice based on delegated legislative authority —

Citoyenneté et Immigration — Pratique en matière d'immigration — Consultants en immigration — Organisme de réglementation — Contrôle judiciaire contestant la légalité de textes ayant entraîné la révocation de la désignation de la demanderesse à titre d'organisme chargé de régler les consultants en immigration, et la désignation d'un nouvel organisme de réglementation — La demanderesse est un organisme autonome qui régleme les consultants en immigration — En réponse à des plaintes, le Comité permanent du Parlement a recommandé, notamment, l'adoption d'une loi distincte pour rétablir la demanderesse en qualité d'organisme autonome réglementant les consultants en immigration — Cette recommandation n'a jamais été suivie — Le projet de loi C-35 a été déposé, changeant la façon de régler les tiers qui interviennent dans le processus d'immigration, et autorisant le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration à révoquer ou à désigner lui-même l'organisme de réglementation, en vertu de l'art. 91 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — Le Conseil de réglementation des consultants en immigration du Canada (CRCIC) a été recommandé à titre de nouvel organisme de réglementation — Le ministre a révoqué la désignation de la demanderesse comme organisme de réglementation — La demanderesse soutenait notamment que le ministre outrepassait sa compétence — Il s'agissait de savoir si la procédure qui a conduit à la prise des textes contestés en l'espèce était juste et transparente — Les textes contestés étaient autorisés par la loi — Il ne s'agissait pas d'un cas flagrant — Le pouvoir exécutif a pris une décision d'orientation générale que le Parlement a reprise à son compte — La demanderesse a contesté l'exercice

Procedural fairness not breached — Requirements provided for in Statutory Instruments Act complied with — Minister could exercise s. 91 powers prior to their coming into force — Application dismissed.

Administrative Law — Judicial Review — Applicant challenging legality of enactments resulting in applicant's designation as regulator of immigration consultants being revoked, new regulator designated — Intervention not warranted to uphold rule of law — Issue how to review policy decisions, regulations revoking power of regulatory body, transferring same to other regulatory body selected by Executive branch — Decision to allow by regulation self-regulating mode over direct licensing by board created by statute policy choice by Government not judicially reviewable.

Construction of Statutes — Applicant challenging legality of enactments resulting in applicant's designation as regulator of immigration consultants being revoked, new regulator designated — Whether Order in issue statutory instrument falling within Statutory Instruments Act, s. 2(1) definition of "regulation" — Order not "legislative" — Order published in Canada Gazette prior to registration as "statutory instrument, other than a regulation" — Order thus complying with procedural requirement set out in Statutory Instruments Act — Minister able to exercise Immigration and Refugee Protection Act, s. 91 powers prior to their coming into force — Word "enactment" in Interpretation Act, s. 7 not necessarily enabling statute in entirety, but also provisions conferring power to make regulations, such as Ministerial Regulations designating regulator.

d'un pouvoir décisionnel par « règlement » — La révocation de la désignation comme organisme de réglementation ne portait pas atteinte aux droits de particuliers — La décision de mettre fin au mandat réglementaire de la demanderesse et de désigner à sa place le CRCIC constitue une mesure « législative » — L'obligation d'agir avec équité et la doctrine des attentes légitimes ne s'appliquent pas en l'espèce — Le maintien de la confiance du public envers le système d'immigration est une considération suffisante pour trancher les allégations d'objectifs ou de mobiles illégitimes — Le ministre avait le droit de tenir compte d'autres facteurs — La sélection d'un organisme de réglementation constituait un choix d'orientation générale légitime reposant sur des pouvoirs législatifs délégués — Il n'y a pas eu de manquement à l'équité procédurale — Les exigences prévues dans la Loi sur les textes réglementaires ont été respectées — Le ministre pouvait exercer les pouvoirs qui lui étaient conférés par l'art. 91 avant l'entrée en vigueur de la Loi — Demande rejetée.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — La demanderesse a contesté la légalité de textes ayant entraîné la révocation de la désignation de la demanderesse à titre d'organisme chargé de réglementer les consultants en immigration, et la désignation d'un nouvel organisme de réglementation — Il ne s'agit pas d'un cas qui justifierait l'intervention de la Cour pour faire respecter la primauté du droit — Il s'agissait de savoir comment procéder à un examen des décisions d'orientation générale ainsi que des règlements révoquant le pouvoir d'un organisme de réglementation, et transférer ce pouvoir à un autre organisme de réglementation choisi par le pouvoir exécutif — La décision du gouvernement d'opter pour la formule de l'organisme autoréglementé, de préférence à l'option consistant à permettre à un organisme créé par la loi de délivrer directement des permis, déborde le cadre du contrôle judiciaire.

Interprétation des lois — La demanderesse a contesté la légalité de textes ayant entraîné la révocation de la désignation de la demanderesse à titre d'organisme chargé de réglementer les consultants en immigration, et la désignation d'un nouvel organisme de réglementation — Il s'agissait de savoir si le Décret en cause constituait un texte réglementaire répondant à la définition de « règlement » au sens de l'art. 2(1) de la Loi sur les textes réglementaires — Le Décret ne saurait être qualifié de « texte de nature législative » — Le Décret a été publié dans la Gazette du Canada avant d'être enregistré comme « texte réglementaire, autre qu'un règlement » — Les exigences procédurales prévues par la Loi sur les textes réglementaires ont donc été respectées — Le ministre a été en mesure d'exercer les pouvoirs qui lui sont conférés

This was an application for judicial review challenging the legality of the Governor in Council's *Order Fixing June 30, 2011 as the Day on which Chapter 8 of the Statutes of Canada, 2011, Comes into Force* (SI/2011-57) (GIC Order), the *Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations* (SOR/2011-129), and the *Regulations Designating a Body for the Purposes of Paragraph 91(2)(c) of the Immigration and Refugee Protection Act* (SOR/2011-142) (Ministerial Regulations).

The applicant was a corporation without share capital constituted to fulfill the role of an independent body that regulated immigration consultants who advise, consult with, and represent individuals involved in proceedings under the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA). In response to complaints regarding unacceptable practices by immigration consultants, a Parliamentary standing committee recommended, *inter alia*, that the Government introduce stand-alone legislation to re-establish the applicant as a non-share capital corporation, to assist in re-establishing the new regulator, and to remain involved in its affairs until it became fully functioning. That recommendation was never carried out. Instead, the Government chose to table *An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act* (Bill C-35), which would amend the manner of regulating third parties in immigration processes and provide specific authority to the Minister of Citizenship and Immigration to revoke or designate the regulatory body for immigration consultants under the new section 91 of IRPA. A public selection process was also launched to identify a regulator of immigration consultants. The Minister invited interested candidate entities to make submissions which set out how they responded to the identified selection factors, i.e. competence, integrity, accountability, viability and good governance. A selection committee recommended that the Immigration Consultants of Canada Regulatory Council (ICRC) be designated as the new regulator of immigration consultants. After the applicant unsuccessfully sought to stay the decision of the Minister to revoke its designation as the regulator of immigration consultants, the impugned enactments were made and registered so that they could become law on the coming into force of Bill C-35. On June 30, 2011, concurrently with the coming into force of Bill C-35, the applicant's designation as the regulator of the immigration consultants was revoked.

par l'art. 91 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, avant l'entrée en vigueur de celle-ci — Le mot « texte », à l'art. 7 de la Loi d'interprétation, ne vise pas nécessairement la loi habilitante en son entier; mais également les dispositions qui confèrent le pouvoir de prendre un règlement, comme un règlement ministériel désignant un organisme de réglementation.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire contestant la légalité du *Décret du gouverneur en conseil fixant au 30 juin 2011 la date d'entrée en vigueur du chapitre 8 des Lois du Canada (2011)* (TR/2011-57) (le Décret), le *Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (DORS/2011-129) et le *Règlement désignant un organisme pour l'application de l'alinéa 91(2)c) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (DORS/2011-142) (le règlement ministériel).

La demanderesse est une société sans capital-actions qui a été constituée en tant qu'organisme autonome chargé de réglementer les consultants en immigration qui conseillent, reçoivent et représentent les personnes faisant l'objet d'une instance sous le régime de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR). En réponse aux doléances au sujet de pratiques inacceptables des consultants en immigration, le Comité permanent du Parlement a recommandé, notamment, que le gouvernement adopte une loi distincte pour rétablir la demanderesse en tant que société sans capital-actions, qu'il facilite le rétablissement du nouvel organisme de réglementation et continue d'intervenir dans ses affaires jusqu'à ce que celui-ci soit pleinement fonctionnel. Cette recommandation n'a jamais été suivie. Le gouvernement a plutôt décidé de déposer la *Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (projet de loi C-35), qui allait changer la façon de réglementer les tiers qui interviennent dans le processus d'immigration et autoriser expressément le ministre de la Citoyenneté à révoquer ou à désigner lui-même l'organisme chargé de réglementer les consultants en immigration en vertu du nouvel article 91 de la LIPR. Un processus public visant à sélectionner un organisme qui assurerait la réglementation des consultants en immigration a également été lancé. Le ministre a invité les candidats intéressés à indiquer en quoi ils satisfaisaient aux facteurs de sélection, soit la compétence, l'intégrité, la responsabilité, la viabilité et la bonne gouvernance. Un comité de sélection a recommandé que le Conseil de réglementation des consultants en immigration du Canada (CRCIC) soit désigné en tant que nouvel organisme de réglementation des consultants en immigration. Après que la requête en sursis présentée par la demanderesse de la décision du ministre de révoquer sa désignation en tant qu'organisme de réglementation des consultants en immigration eut été refusée, le gouvernement

The applicant contended, *inter alia*, that the Governor in Council and the Minister exceeded their jurisdiction and acted *ultra vires* their regulation-making authority under the Act for abuse of statutory discretion because the impugned decisions were not made in good faith and with impartiality; the Minister's revocation of the applicant's designation was vitiated for breach of procedural fairness; the GIC Order is of no force and effect because it was not registered within seven days after it was made and thereby failed to comply with section 9 of the *Statutory Instruments Act* (SIA); and the Ministerial Regulations are invalid in law because they were made prior to the date on which Bill C-35 granting the Minister statutory authority to make such regulations came into effect.

At issue was whether the process that led to the impugned enactments was fair and transparent.

Held, the application should be dismissed.

The impugned enactments were authorized by statute, the conditions for their enactment were respected and there were no improper purposes or motives in revoking the designation of the applicant as the regulator of immigration consultants and in designating the ICCRC as the new regulator. This was not an egregious case where intervention was warranted to uphold the rule of law, and the duty to consult was satisfied. In choosing not to follow the Parliamentary standing committee recommendation, the Executive branch made a policy decision that was ultimately endorsed by Parliament. What the applicant truly challenged was the exercise of a discretionary decision-making power by "regulation". Specifically, the question to be answered was how to review policy decisions and regulations revoking the power of a regulatory body to license individuals and transferring this power to another regulatory body selected by the Executive after a call for submissions. The duty to act fairly and the doctrine of legitimate expectations were not applicable in the circumstances of this case. The applicant assimilated the revocation of its regulatory designation as if it was some sort of "decision" made by the Government adversely affecting the rights of an individual who makes a living, but such was not the case. Parliament has full plenary power to create federal boards, commissions, tribunals or other bodies invested with the quasi-judicial or regulatory powers conferred to them by legislation. In the case of immigration consultants, allowing by regulation the

a enregistré les textes contestés de manière à ce qu'ils entrent en vigueur en même temps que le projet de loi C-35. Le 30 juin 2011, à l'entrée en vigueur du projet de loi C-35, la désignation de la demanderesse comme organisme chargé de réglementer les consultants en immigration a été révoquée.

La demanderesse affirmait, notamment, que le gouverneur en conseil et le ministre ont outrepassé leur compétence et ont débordé le cadre des pouvoirs de réglementation que leur confère la loi en abusant de leur pouvoir discrétionnaire législatif, étant donné que les décisions contestées n'ont pas été prises de bonne foi et de façon impartiale; la révocation par le ministre de la désignation de la demanderesse était viciée pour cause de manquement à l'équité procédurale; le décret du gouverneur en conseil était inopérant, étant donné qu'il n'a pas été enregistré dans les sept jours suivant sa prise, contrevenant ainsi à l'article 9 de la *Loi sur les textes réglementaires* (LTR); et le règlement ministériel était invalide, puisqu'il a été pris avant la date d'entrée en vigueur du projet de loi C-35, qui conférait au ministre le pouvoir légal de prendre ce règlement.

Il s'agissait de savoir si la procédure qui a conduit à la prise des textes contestés en l'espèce était juste et transparente.

Jugement : la demande doit être rejetée.

Les textes contestés étaient autorisés par la loi, les conditions préalables à leur prise ont été respectées, et aucun motif ou mobile illégitime n'a influencé la révocation de la désignation de la demanderesse comme organisme chargé de réglementer les consultants en immigration et la désignation du CRCIC comme nouvel organisme de réglementation. Il ne s'agissait pas d'un « cas flagrant » dans lequel l'intervention de la Cour serait justifiée pour protéger la primauté du droit, et l'obligation de consulter a été respectée en l'espèce. En décidant de ne pas donner suite à la recommandation du Comité permanent du Parlement, le pouvoir exécutif a pris une décision d'orientation générale que le Parlement a, finalement, reprise à son compte. Ce que la demanderesse a véritablement contesté en l'espèce, c'est l'exercice, par « règlement », d'un pouvoir décisionnel discrétionnaire. Plus particulièrement, il s'agissait de déterminer la façon de contrôler les décisions d'orientation générale et les règlements révoquant le pouvoir d'un organisme de réglementation de délivrer des permis à des personnes physiques et transférant ce pouvoir à un autre organisme de réglementation choisi par l'exécutif à la suite d'un appel de submissions. L'obligation d'agir avec équité et la doctrine des attentes légitimes ne s'appliquaient pas aux faits de l'espèce. La demanderesse a considéré la révocation de sa désignation par règlement comme une sorte de « décision » prise par le gouvernement qui porterait atteinte aux droits d'une personne

self-regulating mode over direct licensing by a board created by statute was a policy choice made by the Government that is not judicially reviewable. The decision to terminate the regulatory mandate of the applicant by regulation and to designate in lieu and place the ICCRC by way of the Ministerial Regulations was a “legislative” action.

The maintenance of public confidence in the immigration system, as described in the Regulatory Impact Analysis Statement that accompanied the Ministerial Regulations, was a valid consideration and was sufficient to dispose of the allegations of improper purposes or motives. The Minister was entitled to take into consideration relevant and valid factors other than those previously considered and assessed by the selection committee or the Parliamentary standing committee. The selection of a single regulator of immigration consultants undertaken according to merit-based or other selection criteria was a legitimate policy choice based on a delegated legislative authority when the Ministerial Regulations were enacted. The applicant had the opportunity to put its position forward and to provide input regarding the policy making process that led to its replacement. This was sufficient to dismiss the allegations of breach of procedural fairness.

Finally, the procedural requirements provided for in the SIA were complied with in the case of the GIC Order. While the GIC Order constitutes a “statutory instrument”, the issue was whether it falls within the definition of “regulation” found in subsection 2(1) of the SIA. The GIC Order cannot be “legislative”: it does not establish a rule of conduct, does not have force of law, and does not apply to an undetermined number of persons. In addition, the GIC Order was published in Part II of the *Canada Gazette* pursuant to paragraph 11(3)(g) of the SIA before it was registered as a “statutory instrument, other than a regulation” by the Clerk of the Privy Council, as required by paragraph 6(b) of the SIA. As to the Ministerial Regulations, the power given to the Minister by the new section 91 of IRPA could be exercised prior to the coming into force of IRPA for the purpose of making the Ministerial Regulations effective at the commencement date. In fact, a careful reading of both the English and French versions of section 7 of the *Interpretation Act* shows that what is intended by the word “enactment” therein is not necessarily the enabling statute in its entirety, but also

physique qui gagne sa vie en exerçant une profession, mais ce n’était pas le cas en l’espèce. Le législateur fédéral a plénitude de pouvoir pour créer des offices fédéraux investis des pouvoirs quasi-judiciaires ou réglementaires qui leur sont conférés par la loi. Dans le cas des consultants en immigration, le gouvernement a opté pour l’organisme autoréglementé désigné par règlement, de préférence à l’option consistant à permettre à un organisme créé par la loi de délivrer directement des permis, et cette question d’orientation générale déborde le cadre du contrôle judiciaire. La décision de mettre fin au mandat réglementaire de la demanderesse par un règlement et de désigner à sa place le CRCIC par un règlement ministériel constitue une mesure « législative ».

Le maintien de la confiance du public envers le système d’immigration, selon la description du Résumé de l’étude d’impact de la réglementation (le REIR) qui accompagnait le règlement ministériel, était une considération valable, et cette considération était suffisante pour disposer des allégations d’objectifs ou de mobiles illégitimes. Le ministre avait le droit de tenir compte d’autres facteurs pertinents et valables que ceux qu’avaient déjà examinés et évalués par le Comité de sélection et le Comité permanent du Parlement. La sélection d’un organisme unique chargé de réglementer les consultants en immigration en fonction de critères de sélection, et notamment celui du mérite, constituait un choix d’orientation générale légitime reposant sur des pouvoirs législatifs délégués lorsque le règlement ministériel a été pris. La demanderesse a eu l’occasion de faire valoir son point de vue et d’intervenir dans le processus décisionnel qui s’est soldé par son remplacement. Ces éléments étaient suffisants pour permettre de rejeter les allégations de manquement à l’équité procédurale.

Enfin, les exigences procédurales prévues par la LTR ont été respectées en l’espèce dans le cas du Décret. Bien que le Décret constitue un « texte réglementaire », il s’agissait de savoir si le Décret répond à la définition de « règlement » que l’on trouve au paragraphe 2(1) de la LTR. Le Décret ne saurait être qualifié de « texte de nature législative », car il n’établit pas de règle de conduite, il n’a pas force de loi et il ne s’applique pas à un nombre indéterminé de personnes. De plus, le Décret a été publié dans la partie II de la *Gazette du Canada*, conformément à l’alinéa 11(3)(g) de la LTR, avant d’être enregistré en tant que « texte réglementaire autre qu’un règlement » par le greffier du Conseil privé, comme l’exige l’alinéa 6b) de la LTR. En ce qui concerne le règlement ministériel, le pouvoir conféré au ministre par le nouvel article 91 de la LIPR pouvait être exercé avant l’entrée en vigueur de la LIPR en vue de permettre au règlement ministériel de produire ses effets dès l’entrée en vigueur. En fait, une lecture attentive de la version anglaise et de la version française de l’article 7 de la *Loi d’interprétation* montre bien que le mot « texte » à cet article [« enactment », dans la version anglaise]

the provisions conferring power to make regulations, which includes the purported regulations themselves.

ne vise pas nécessairement la loi habilitante en son entier, mais également les dispositions qui confèrent le pouvoir de prendre un règlement, ce qui comprend le présumé règlement lui-même.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- An Act respecting immigration to Québec*, R.S.Q., c. I-0.2, ss. 3.3(k),(l),(m),(n),(o),(p),(q).
- An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2011, c. 8, ss. 1, 7.
- Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C., 1985, c. B-3, s. 1 (as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 2).
- Canada Corporations Act*, R.S.C. 1970, c. C-32, Part II.
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 95, 96.
- Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26), 28 (as am. *idem*, s. 35).
- Federal Courts Rules*, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 466–472.
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 114(1)(v) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 29).
- Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 4 (as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 1), 5 (as am. *idem*, s. 2), 14, 91 (as am. by S.C. 2011, c. 8, s. 1).
- Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227, ss. 2 “authorized representative” (as enacted by SOR/2004-59, s. 1; rep. by SOR/2011-129, s. 1), 10(2)(c.1) (as am. *idem*, s. 2), (c.2) (as am. *idem*), 13.1 (as enacted by SOR/2004-59, s. 3; rep. by SOR/2011-129, s. 3).
- Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 7.
- Order Fixing June 30, 2011 as the Day on which Chapter 8 of the Statutes of Canada, 2011, Comes into Force*, SI/2011-57.
- Regulation respecting immigration consultants*, R.R.Q., c. I-0.2, r. 0.1, s. 4.
- Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2011-129.
- Regulations Designating a Body for the Purposes of Paragraph 91(2)(c) of the Immigration and Refugee Protection Act*, SOR/2011-142.
- Statutory Instruments Act*, R.S.C., 1985, c. S-22, ss. 2(1) “regulation”, “statutory instruments”, 6(b) (as am. by S.C. 1993, c. 34, s. 113(F)), 9.
- Statutory Instruments Regulations*, C.R.C., c. 1509, s. 11(3)(g) (as enacted by SOR/89-247, s. 1).

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].
- Décret fixant au 30 juin 2011 la date d'entrée en vigueur du chapitre 8 des Lois du Canada (2011)*, TR/2011-57.
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 96.
- Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 7.
- Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2011, ch. 8, art. 1, 7.
- Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. (1985), ch. B-3, art. 1 (mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 2).
- Loi sur les corporations canadiennes*, S.R.C. 1970, ch. C-32, partie II.
- Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26), 28 (mod., *idem*, art. 35).
- Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch. S-22, art. 2(1) « texte réglementaire », « règlement », 6b) (mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 113(F)), 9.
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 114(1)(v) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 29).
- Loi sur l'immigration au Québec*, L.R.Q., ch. I-0.2, art. 3.3k),(l),(m),(n),(o),(p),(q).
- Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 4 (mod. par L.C. 2008, ch. 3, art. 1), 5 (mod., *idem*, art. 2), 14, 91 (mod. par L.C. 2011, ch. 8, art. 1).
- Règlement désignant un organisme pour l'application de l'alinéa 91(2)c) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2011-142.
- Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2011-129.
- Règlement sur les consultants en immigration*, R.R.Q., ch. I-0.2, r. 0.1, art. 4.
- Règlement sur les textes réglementaires*, C.R.C., ch. 1509, art. 11(3)g) (édicte par DORS/89-247, art. 1).
- Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, art. 2 « représentant autorisé » (édicte par DORS/2004-59, art. 1; abrogé par DORS/2011-129, art. 1), 10(2)c.1) (mod., *idem*, art. 2), c.2) (mod., *idem*), 13.1 (édicte par DORS/2004-59, art. 3; abrogé par DORS/2011-129, art. 3).

Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 466 à 472.

CASES CITED

CONSIDERED:

Mooney v. Canadian Society of Immigration Consultants, 2011 FC 496, 235 C.R.R. (2d) 41, 389 F.T.R. 8, 99 Imm. L.R. (3d) 198; *Canadian Society of Immigration Consultants v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 669, 391 F.T.R. 100, 100 Imm. L.R. (3d) 223; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, (1988), 35 Admin. L.R. 153, 89 CLLC 12372; *British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2005 SCC 49, [2005] 2 S.C.R. 473, 257 D.L.R. (4th) 193, [2006] 1 W.W.R. 201; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Canadian Council for Refugees v. Canada*, 2008 FCA 229, [2009] 3 F.C.R. 136, 74 Admin. L.R. (4th) 79, 73 Imm. L.R. (3d) 159; *Canada (Wheat Board) v. Canada (Attorney General)*, 2009 FCA 214, [2010] 3 F.C.R. 374, 392 N.R. 149; *Oberlander v. Canada (Attorney General)*, 2004 FCA 213, [2005] 1 F.C.R. 3, 241 D.L.R. (4th) 146, 320 N.R. 366; *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313, (1987), 78 A.R. 1, 38 D.L.R. (4th) 161; *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539, 226 D.L.R. (4th) 193, 50 Admin. L.R. (3d) 1; *de Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 436, [2006] 3 F.C.R. 655, 262 D.L.R. (4th) 13, 42 Admin. L.R. (4th) 234; *Pharmascience Inc. v. Binet*, 2006 SCC 48, [2006] 2 S.C.R. 513, 273 D.L.R. (4th) 193, 353 N.R. 343; *Attorney General of Canada et al. v. Law Society of British Columbia et al.*, [1982] 2 S.C.R. 307, (1982), 137 D.L.R. (3d) 1, [1982] 5 W.W.R. 289; *Mount Sinai Hospital Center v. Quebec (Minister of Health and Social Services)*, 2001 SCC 41, [2001] 2 S.C.R. 281, 200 D.L.R. (4th) 193, 36 Admin. L.R. (3d) 71; *Canadian Pacific Railway Co. v. Vancouver (City)*, 2006 SCC 5, [2006] 1 S.C.R. 227, 262 D.L.R. (4th) 454, 221 B.C.A.C. 1; *Reference re Manitoba Language Rights*, [1992] 1 S.C.R. 212, (1992), 88 D.L.R. (4th) 385, [1992] 2 W.W.R. 385.

REFERRED TO:

International Assn. of Immigration Practitioners v. Canada, 2004 FC 630; *Law Society of Upper Canada v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FCA 243, [2009] 2 F.C.R. 466, 295 D.L.R. (4th) 488, 72 Imm. L.R. (3d) 26; *Onuschak v. Canadian Society of Immigration Consultants*, 2009 FC 1135, 3 Admin. L.R. (5th) 214, 357 F.T.R. 22, 86 Imm. L.R. (3d) 78; *Canada*

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Mooney c. Société canadienne de consultants en immigration, 2011 CF 496; *Société canadienne de consultants en immigration c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 669; *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49, [2005] 2 R.C.S. 473; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2^e) 1; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada*, 2008 CAF 229, [2009] 3 R.C.F. 136; *Canada (Commission du blé) c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 214, [2010] 3 R.C.F. 374; *Oberlander c. Canada (Procureur général)*, 2004 CAF 213, [2005] 1 R.C.F. 3; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539; *de Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 436, [2006] 3 R.C.F. 655; *Pharmascience Inc. c. Binet*, 2006 CSC 48, [2006] 2 R.C.S. 513; *Procureur général du Canada et autres c. Law Society of British Columbia et autre*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2001 CSC 41, [2001] 2 R.C.S. 281; *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*, 2006 CSC 5, [2006] 1 R.C.S. 227; *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1992] 1 R.C.S. 212.

DÉCISIONS CITÉES :

International Assn. of Immigration Practitioners c. Canada, 2004 CF 630; *Barreau du Haut-Canada c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CAF 243, [2009] 2 R.C.F. 466; *Onuschak c. Société canadienne de consultants en immigration*, 2009 CF 1135; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626; *Renvoi relatif*

(*Human Rights Commission*) v. *Canadian Liberty Net*, [1998] 1 S.C.R. 626, (1998), 157 D.L.R. (4th) 385, 6 Admin. L.R. (3d) 1; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; (1998), 161 D.L.R. (4th) 385; 55 C.R.R. (2d) 1; 228 N.R. 203; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113, 205 D.L.R. (4th) 577, [2002] 2 W.W.R. 201; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, 2004 SCC 19, [2004] 1 S.C.R. 485, 346 A.R. 4, 236 D.L.R. (4th) 385; *Brown v. British Columbia (Minister of Transportation and Highways)*, [1994] 1 S.C.R. 420, (1994), 112 D.L.R. (4th) 1, [1994] 4 W.W.R. 194; *R. v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2011 SCC 42, [2011] 3 S.C.R. 45, 335 D.L.R. (4th) 513, [2011] 11 W.W.R. 215; *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, (1980), 115 D.L.R. (3d) 1, 33 N.R. 304; *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106, (1983), 143 D.L.R. (3d) 577, 46 N.R. 91; *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 247, (1994), 17 Admin. L.R. (2d) 121, 164 N.R. 342 (C.A.); *Jafari v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 2 F.C. 595, (1995), 125 D.L.R. (4th) 141, 30 Imm. L.R. (2d) 139 (C.A.); *Mercier v. Canada (Correctional Service)*, 2010 FCA 167, [2012] 1 F.C.R. 72, 320 D.L.R. (4th) 429, 404 N.R. 275; *Homex Realty and Development Co. Ltd. v. Corporation of the Village of Wyoming*, [1980] 2 S.C.R. 1011, (1980), 116 D.L.R. (3d) 1, 13 M.P.L.R. 234; *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170, (1990), 75 D.L.R. (4th) 385, [1991] 2 W.W.R. 145; *Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 SCC 52, [2001] 2 S.C.R. 781, 204 D.L.R. (4th) 33, [2001] 10 W.W.R. 1; *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, (1991), 83 D.L.R. (4th) 297, [1991] 6 W.W.R. 1; *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, [2000] 4 F.C. 264, (2000), 188 D.L.R. (4th) 145, 24 Admin. L.R. (3d) 279 (C.A.); *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, 2005 SCC 26, [2005] 1 S.C.R. 533, 253 D.L.R. (4th) 1, 39 C.P.R. (4th) 449; *Saputo Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2009 FC 1016, [2010] 4 F.C.R. 274, 353 F.T.R. 67, aff'd 2011 FCA 69, [2012] 4 F.C.R. 519, 414 N.R. 45, leave to appeal to S.C.C. refused, [2011] 3 S.C.R. x; *Begg v. Canada (Minister of Agriculture)*, 2005 FCA 362, 261 D.L.R. (4th) 36, 341 N.R. 314; *Criminal Law Amendment Act, Reference*, [1970] S.C.R. 777, (1970), 10 D.L.R. (3d) 699, 74 W.W.R. 167.

à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485; *Brown c. Colombie-Britannique (Ministre des Transports et de la Voirie)*, [1994] 1 R.C.S. 420; *R. c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2011 CSC 42, [2011] 3 R.C.S. 45; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106; *Assoc. canadienne des importateurs réglementés c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 247 (C.A.); *Jafari c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1995] 2 C.F. 595 (C.A.); *Mercier c. Canada (Service correctionnel)*, 2010 CAF 167, [2012] 1 R.C.F. 72; *Homex Realty and Development Co. Ltd. c. Corporation of the Village of Wyoming*, [1980] 2 R.C.S. 1011; *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170; *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 CSC 52, [2001] 2 R.C.S. 781; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525; *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [2000] 4 C.F. 264 (C.A.); *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, [2005] 1 R.C.S. 533; *Saputo Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CF 1016, [2010] 4 R.C.F. 274, conf. par 2011 CAF 69, [2012] 4 R.C.F. 519, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2011] 3 R.C.S. x; *Begg c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, 2005 CAF 362; *Loi modifiant le droit pénal, renvoi*, [1970] R.C.S. 777.

AUTHORS CITED

- Blake, Sara. *Administrative Law in Canada*, 4th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2006.
- Bryson, Alex and Morris M. Kleiner. “The Regulation of Occupations” (2010), 48 *British Journal of Industrial Relations* 670.
- Canada. *Report of the Advisory Committee on Regulating Immigration Consultants*, presented to the Minister of Citizenship and Immigration, May 2003, online: <<http://www.csic-scci.ca/images/File/Report%20of%20the%20Advisory%20Committee%20on%20Regulating%20Immigration%20Consultants-new.pdf>>.
- Casey, James T. *The Regulation of Professions in Canada*, Toronto: Carswell, 1994.
- Citizenship and Immigration Canada. Report of the Selection Committee – Assessment of proposals from candidates interested in becoming the regulator of immigration consultants, January 27, 2011, online: <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/selection/index.asp>>.
- “Cleaning the sleaze out of immigration consulting”, *National Post* (May 26, 2010), online: <<http://fullcomment.nationalpost.com/2010/05/26/cleaning-the-sleaze-out-of-immigration-consulting/>>.
- Government Notices, *C. Gaz.* 2010.I.1502, online: <<http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2010/2010-06-12/pdf/g1-14424.pdf>>.
- Government Notices, *C. Gaz.* 2010.I.2308, online: <<http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2010/2010-08-28/pdf/g1-14435.pdf>>.
- House of Commons Canada. *Regulating Immigration Consultants: Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration*, online: <<http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/392/CIMM/Reports/RP3560686/cimmrp10/cimmrp10-e.pdf>>.
- News Release – Minister Kenney introduces legislation to crack down on crooked immigration consultants, online: <<http://www.cic.gc.ca/english/department/media/releases/2010/2010-06-08.asp>>.
- Ontario. Royal Commission Inquiry into Civil Rights. *Report of the Royal Commission Inquiry into Civil Rights*, Report No. 1, Vol. 3. Toronto: Queen’s Printer, 1968 (James C. McRuer, Commissioner), online: <<http://archive.org/details/royalcommissioni03onta>>.
- Regulatory Impact Analysis Statement, *C. Gaz.* 2011.I.988.
- Regulatory Impact Analysis Statement, SOR/2011-142, *C. Gaz.* 2011.II.1415.
- Speaking notes for The Honourable Jason Kenney, P.C., M.P. Minister of Citizenship, Immigration and Multiculturalism, *Cracking Down on Crooked Consultants*, online: <<http://www.cic.gc.ca/english/department/media/speeches/2010/2010-06-08.asp>>.

DOCTRINE CITÉE

- Avis du gouvernement, *Gaz. C.* 2010.I.1502, en ligne : <<http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2010/2010-06-12/pdf/g1-14424.pdf>>.
- Avis du gouvernement, *Gaz. C.* 2010.I.2308, en ligne : <<http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2010/2010-08-28/pdf/g1-14435.pdf>>.
- Blake, Sara. *Administrative Law in Canada*, 4^e éd. Markham, (Ont.) : LexisNexis Canada, 2006.
- Bryson, Alex and Morris M. Kleiner. « The Regulation of Occupations » (2010), 48 *British Journal of Industrial Relations* 670.
- Canada. *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, en ligne : <<http://www.csic-scci.ca/images/File/Rapport%20du%20comite%20consultatif-new.pdf>>.
- Casey, James T. *The Regulation of Professions in Canada*, Toronto : Carswell, 1994.
- Chambre des communes Canada. *Réglementation des consultants en immigration : Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et l’immigration*, en ligne : <<http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/392/CIMM/Reports/RP3560686/cimmrp10/cimmrp10-f.pdf>>.
- Citoyenneté et Immigration Canada. Rapport du comité de sélection – L’évaluation des propositions de candidats souhaitant devenir l’organisme de réglementation de la profession des consultants en immigration, 27 janvier 2011, en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/publications/selection/index.asp>>.
- « Cleaning the sleaze out of immigration consulting », *National Post* (26 mai 2010), en ligne : <<http://fullcomment.nationalpost.com/2010/05/26/cleaning-the-sleaze-out-of-immigration-consulting/>>.
- Communiqué – Le ministre Kenney présente un projet de loi destiné à sévir contre les consultants en immigration malhonnêtes, en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/communiques/2010/2010-06-08.asp>>.
- Discours – Notes pour une allocution prononcée par l’honorable Jason Kenney, C.P., député, ministre de la Citoyenneté, de l’Immigration et du Multiculturalisme, *Sévir contre les consultants véreux*, en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/communiques/2010/2010-06-08.asp>>.
- Ontario. Royal Commission Inquiry into Civil Rights. *Report of the Royal Commission Inquiry into Civil Rights*, rapport n° 1, vol. 3. Toronto : Queen’s Printer, 1968 (James C. McRuer, commissaire), en ligne : <<http://archive.org/details/royalcommissioni03onta>>.
- Résumé de l’étude d’impact de la réglementation, *Gaz. C.* 2011.I.988.
- Résumé de l’étude d’impact de la réglementation, DORS/2011-142, *Gaz. C.* 2011.II.1415.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd. Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2008.

APPLICATION for judicial review challenging the legality of enactments revoking the applicant's designation as the regulator of immigration consultants and designating a new regulator. Application dismissed.

DEMANDE de contrôle judiciaire contestant la légalité de textes révoquant la désignation de la demanderesse comme organisme chargé de réglementer les consultants en immigration et désignant un nouvel organisme de réglementation. Demande rejetée.

APPEARANCES

John Callaghan, Benjamin Na and Guy Régimbald for applicant.

Marianne Zoric, Catherine Vasilaros and Neal Samson for respondent.

ONT COMPARU

John Callaghan, Benjamin Na et Guy Régimbald pour la demanderesse.

Marianne Zoric, Catherine Vasilaros et Neal Samson pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD

Gowling Lafleur Henderson LLP, Toronto, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Gowling Lafleur Henderson LLP, Toronto, pour la demanderesse.

Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement et du jugement rendu par

[1] MARTINEAU J.: This application invites the Court to address the scope of judicial review of regulations dealing with immigration consultants in light of such fundamental principles and Canadian values, as the rule of law and the separation of powers.

[1] LE JUGE MARTINEAU : Dans la présente demande, la Cour est invitée à examiner la portée du contrôle judiciaire de textes réglementaires portant sur les consultants en immigration à la lumière de principes et de valeurs canadiennes aussi fondamentaux que la primauté du droit et la séparation des pouvoirs.

I. INTRODUCTION

[2] The Canadian Society of Immigration Consultants (CSIC), the applicant in this judicial review, is a corporation without share capital constituted on October 8, 2003 under Part II of the *Canada Corporations Act*, R.S.C. 1970, c. C-32 to fulfill the role of an independent self-regulating body and which operates at arm's length from the Government.

I. INTRODUCTION

[2] La Société canadienne de consultants en immigration (la SCCI), la demanderesse dans la présente demande de contrôle judiciaire, est une société sans capital-actions qui a été constituée le 8 octobre 2003 sous le régime de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*, S.R.C. 1970, ch. C-32, en tant qu'organisme autonome sans but lucratif et sans lien de dépendance avec le gouvernement fédéral.

[3] The letters patent of the applicant provide that it shall regulate immigration consultants in the public

[3] Les lettres patentes de la demanderesse prévoient qu'il s'agit d'un organisme chargé de réglementer les

interest and in so doing shall establish a code of conduct, a complaint and disciplinary procedure, an educational program, and a compensation fund with respect to acts and omissions of its members.

[4] From April 13, 2004 to June 30, 2011, the applicant has acted as the sole regulatory body of immigration consultants in Canada whose members are legally authorized to advise, consult with, and represent individuals involved in proceedings under the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (the Act) and its regulations: sections 2 [definition of “authorized representative”] and 13.1 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-227 (IRPR), as modified by SOR/2004-59 (the 2004 Regulations).

[5] The applicant challenges the legality of the following enactments:

(a) The *Order Fixing June 30, 2011 as the Day on which Chapter 8 of the Statutes of Canada, 2011, Comes into Force* (SI/2011-57) (GIC Order);

(b) The *Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations* (SOR/2011-129) (2011 Regulations); and

(c) The *Regulations Designating a Body for the Purposes of Paragraph 91(2)(c) of the Immigration and Refugee Protection Act* (SOR/2011-142) (Ministerial Regulations).

[6] As of June 30, 2011, concurrently with the coming into force (the GIC Order) of *An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2011, c. 8, previously known as Bill C-35, the applicant’s designation as the regulator of the immigration consultants is revoked (the 2011 Regulations) and the Immigration Consultants of Canada Regulatory Council (ICCRC) is designated as the new regulator (the Ministerial Regulations).

consultants en immigration dans l’intérêt du public et que, pour ce faire, elle doit établir un code de déontologie, un mécanisme régissant le traitement des plaintes et l’imposition de mesures disciplinaires, un programme de formation et un fonds d’indemnisation pour les actes et les omissions de ses membres.

[4] Entre le 13 avril 2004 et le 30 juin 2011, la demanderesse était le seul organisme de réglementation des consultants en immigration au Canada dont les membres étaient légalement autorisés à conseiller, à recevoir et à représenter les personnes faisant l’objet d’une instance sous le régime de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi) et de ses règlements d’application (articles 2 [la définition du terme « représentant autorisé »] et 13.1 du *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227 (le RIPR), modifié par DORS/2004-59 (le Règlement de 2004)).

[5] La demanderesse conteste la légalité des textes suivants :

a) le *Décret fixant au 30 juin 2011 la date d’entrée en vigueur du chapitre 8 des Lois du Canada (2011)*, (TR/2011-57) (le Décret);

b) le *Règlement modifiant le Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés* (DORS/2011-129) (le Règlement de 2011);

c) le *Règlement désignant un organisme pour l’application de l’alinéa 91(2)c de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (DORS/2011-142) (le Règlement ministériel).

[6] Le 30 juin 2011, en même temps que l’entrée en vigueur (aux termes du Décret) de la *Loi modifiant la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2011, ch. 8, antérieurement connue sous le nom de projet de loi C-35, la désignation de la demanderesse comme organisme chargé de réglementer les consultants en immigration a été révoquée (le Règlement de 2011) et le Conseil de réglementation des consultants en immigration du Canada (CRCIC) a été désigné comme nouvel organisme de réglementation (le Règlement ministériel).

[7] Although the applicant treats the impugned enactments as a single “decision”, formally speaking, the GIC Order and the 2011 Regulations are made by the Governor in Council (Cabinet), while the Ministerial Regulations are made by the Minister of Citizenship and Immigration (the Minister), the present respondent. More particularly, the impugned enactments are respectively made under the purported authority of section 7 of Bill C-35 (the GIC Order); subsection 5(1), section 14 and former section 91 of the Act (the 2011 Regulations); and new subsections 91(5) and (7) of the Act, as amended by clause 1 of Bill C-35 [S.C. 2011, c. 8] (the Ministerial Regulations).

[8] Both the GIC Order and the 2011 Regulations were published in Part II of the *Canada Gazette* on July 6, 2011. The Ministerial Regulations along with the Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) were published in Part II of the *Canada Gazette* on July 20, 2011 (the July RIAS). There was no prepublication of any of the impugned enactments (SI/2011-57, SOR/2011-129 and SOR/2011-142). That said, on March 19, 2011, regulatory amendments to the IRPR that would have substantially the same effect as the 2011 Regulations and the Ministerial Regulations were pre-published in Part I of the *Canada Gazette* along with a Regulatory Impact Analysis Statement [*C. Gaz.* 2011.I.988] (the March RIAS).

[9] The applicant submits that the enactments revoking the CSIC’s designation (the 2011 Regulations) and designating the ICCRC as the new regulator (the Ministerial Regulations) are *ultra vires* and exceed the regulation-making authority under (former or new) section 91 of the Act on the grounds of abuse of discretion, bad faith, and reliance upon irrelevant considerations. The applicant also submits that the making of both the 2011 Regulations and the Ministerial Regulations is contrary to the applicant’s legitimate expectations and right to be heard, while the conduct by the Minister and his staff at Citizenship and Immigration Canada (CIC) raises a reasonable apprehension of bias. Finally, the enactment of the GIC Order violates the procedural

[7] Bien que la demanderesse considère les textes contestés comme une seule et même « décision », strictement parlant, le Décret et le Règlement de 2011 ont été pris par le gouverneur en conseil (le Cabinet), tandis que le Règlement ministériel a été pris par le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration (le ministre), le défendeur à l’instance. Plus particulièrement, les textes contestés ont respectivement été pris en vertu des pouvoirs censément conférés par l’article 7 du projet de loi C-35 (le Décret), du paragraphe 5(1), de l’article 14 et de l’ancien article 91 de la Loi (le Règlement de 2011) et des nouveaux paragraphes 91(5) et 91(7) de la Loi, modifiés par l’article premier du projet de loi C-35 [L.C. 2011, ch. 8] (le Règlement ministériel).

[8] Le Décret et le Règlement de 2011 ont tous les deux été publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada* le 6 juillet 2011. Le Règlement ministériel a, avec le Résumé de l’étude d’impact de la réglementation (le REIR), été publié dans la Partie II de la *Gazette du Canada* le 20 juillet 2011 (le REIR de juillet). Aucun des textes contestés (TR/2011-57, DORS/2011-129 et DORS/2011-142) n’a fait l’objet d’une publication préalable. Cela étant dit, le 19 mars 2011, des modifications réglementaires au RIPR qui auraient eu essentiellement le même effet que le Règlement de 2011 et le Règlement ministériel ont fait l’objet d’une publication préalable dans la Partie I de la *Gazette du Canada*. Elles étaient accompagnées d’un Résumé de l’étude d’impact de la réglementation [*Gaz. C.* 2011.I.988] (le REIR de mars).

[9] La demanderesse affirme que les textes révoquant la désignation de la SCCI (le Règlement de 2011) et désignant le CRCIC comme nouvel organisme de réglementation (le Règlement ministériel) sont *ultra vires* et qu’ils vont au-delà du pouvoir de réglementation prévu par (l’ancien ou le nouveau) article 91 de la Loi pour cause d’abus de pouvoir discrétionnaire, de mauvaise foi et de prise en compte de facteurs dénués de pertinence. La demanderesse affirme également que la prise du Règlement de 2011 et du Règlement ministériel allait à l’encontre des attentes légitimes de la demanderesse et de son droit d’être entendue, et que les agissements du ministre et de son personnel de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) soulèvent une crainte

requirements of section 9 of the *Statutory Instruments Act*, R.S.C., 1985, c. S-22 (the SIA), and the Ministerial Regulations are otherwise invalid in law because they were made prior to the coming into force of Bill C-35.

[10] To the contrary, the respondent submits that the impugned enactments are authorized by Parliament and it is not the function of the Court to examine the reasonableness of regulatory enactments or to criticize policy choices made by Parliament or the Government. In any event, there is no proof of bad faith, improper motive or actual bias. Moreover, rules of procedural fairness do not apply to legislation making and whatever participatory rights the applicant might have had, they have been amply satisfied. Finally, all procedural requirements found in the SIA were followed and section 7 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21 permits the making of regulations prior to the coming into force of legislation. Thus, the impugned enactments are valid in law.

[11] Having considered the totality of the evidence, the applicable law and relevant case law, the present application must fail. The Court finds that the impugned enactments are authorized by statute and validly came into force on June 30, 2011. In principle, regulations or policy decisions are not reviewable, except in cases of excess of jurisdiction or failure to comply with legislative or regulatory requirements. As far as any duty to consult is concerned, it has been satisfied in this case. The process of selecting a new regulatory body, in which the applicant was allowed to participate, was fair and transparent. This is not “an egregious case” where the intervention of the Court is warranted to uphold the rule of law.

raisonnable de partialité. Enfin, la prise du Décret viole les exigences procédurales de l’article 9 de la *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch. S-22 (la LTR), et le Règlement ministériel est par ailleurs invalide en droit parce qu’il a été pris avant l’entrée en vigueur du projet de loi C-35.

[10] Le défendeur soutient en revanche que les textes contestés sont autorisés par le législateur fédéral et qu’il n’appartient pas à la Cour d’examiner le caractère raisonnable de textes réglementaires ou de critiquer les choix d’orientation générale du législateur ou du gouvernement. En tout état de cause, il n’y a aucune preuve de mauvaise foi, de motifs illégitimes ou de partialité concrète. Qui plus est, les règles d’équité procédurale ne s’appliquent pas à l’adoption des lois, et les droits de participation que la demanderesse pouvait posséder ont été amplement respectés. Enfin, toutes les exigences procédurales énoncées dans la LTR ont été respectées, et l’article 7 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21 permet de prendre le règlement avant l’entrée en vigueur du texte législatif habilitant. Les textes contestés sont donc valides en droit.

[11] Après avoir examiné l’ensemble de la preuve, les dispositions législatives applicables ainsi que la jurisprudence pertinente, la Cour estime que la présente demande doit être rejetée. La Cour conclut que les textes contestés sont autorisés par la Loi et qu’ils sont valablement entrés en vigueur le 30 juin 2011. En principe, les règlements et les décisions d’orientation générale ne sont pas susceptibles de contrôle judiciaire, sauf en cas d’excès de pouvoir ou d’omission de respecter les exigences législatives ou réglementaires. Pour ce qui est de l’obligation de consulter, la Cour estime qu’elle a été respectée en l’espèce. Le processus suivi pour choisir le nouvel organisme de réglementation — processus auquel la demanderesse a été autorisée à participer — était juste et transparent. Il ne s’agit pas d’un « cas flagrant » qui justifierait l’intervention de la Cour pour faire respecter la primauté du droit.

II. FACTUAL AND CONTEXTUAL BACKGROUND

[12] The present application is somewhat a continuation of the litigation that commenced in spring 2011 when the Government announced its intention to remove the reference to the applicant from the definition of “authorized representative” in section 2 of the IRPR, as modified by the 2004 Regulations, and replace it with the ICCRC. But before examining the spring and summer of 2011 events, it is necessary to go back to the early 2000s when it was decided to federally regulate the occupation of immigration consultant.

The 2004 Regulations

[13] Self-governing professions have a long history in Canada—legal and medical professions were already established in the pre-Confederation era—but until the turn of the century, the idea that immigration consultants constituted a group of professionals who should be legally allowed to compete with members of the legal profession and to regulate themselves in the best interests of the public had not yet emerged.

[14] The background leading to the creation of a self-regulatory body governing the activities of immigration consultants in Canada and the making of the 2004 Regulations is largely uncontested and supported by the evidence filed, and by relevant case law: *International Assn. of Immigration Practitioners v. Canada*, 2004 FC 630, at paragraphs 3–10; *Law Society of Upper Canada v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FCA 243, [2009] 2 F.C.R. 466 (*Law Society of Upper Canada*), at paragraphs 4–35; and *Onuschak v. Canadian Society of Immigration Consultants*, 2009 FC 1135, 3 Admin. L.R. (5th) 214 (*Onuschak*), at paragraphs 11–19.

[15] In October 2002, the Minister appointed a committee of experts to advise him on the regulation of immigration consultants (the Advisory Committee). Following their recommendations made in May 2003

II. GENÈSE DE L'INSTANCE ET RAPPEL DES FAITS

[12] La présente demande est en quelque sorte la suite du litige qui est né au printemps 2011 lorsque le gouvernement a annoncé son intention de supprimer le nom de la demanderesse de la liste des « représentant[s] autorisé[s] » définis à l'article 2 du RIPR, modifié par le Règlement de 2004, et de le remplacer par le CRCIC. Mais avant d'examiner les faits survenus au printemps et à l'été 2011, il est nécessaire de remonter au début des années 2000, époque à laquelle on a décidé de soumettre la profession de consultant en immigration à la réglementation fédérale.

Le Règlement de 2004

[13] Les professions autonomes existent depuis longtemps au Canada. Les professions d'avocat, de notaire et de médecin existaient déjà avant la Confédération, mais jusqu'au tournant du siècle, l'idée que les consultants en immigration formaient un groupe de professionnels qui pouvaient être légalement autorisés à faire concurrence aux membres de la profession juridique et à se réglementer eux-mêmes dans le meilleur intérêt du public n'avait pas encore émergé.

[14] Les faits à l'origine de la création d'un organisme autonome chargé de régir l'activité des consultants en immigration au Canada et la prise du Règlement de 2004 sont largement non contestés et sont appuyés par la preuve présentée ainsi que par la jurisprudence pertinente (*International Assn. of Immigration Practitioners c. Canada*, 2004 CF 630, aux paragraphes 3 à 10; *Barreau du Haut-Canada c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CAF 243, [2009] 2 R.C.F. 466 (*Barreau du Haut-Canada*), aux paragraphes 4 à 35; et *Onuschak c. Société canadienne de consultants en immigration*, 2009 CF 1135 (*Onuschak*), aux paragraphes 11 à 19.

[15] En octobre 2002, le ministre a mis sur pied un comité d'experts chargé de le conseiller au sujet de la réglementation des consultants en immigration (le Comité consultatif). À la suite de la recommandation

[*Report of the Advisory Committee on Regulating Immigration Consultants*], the Minister accepted that a self-regulatory body be created since this required no legislative changes.

[16] Although there were already two existing associations, the Minister (or Cabinet) preferred the creation of a new body as the regulator of the immigration consultants. Apparently, the Association of Immigration Counsel of Canada (AICC) and the Organization of Professional Immigration Consultants (OPIC) had not been able to effectively enforce membership or high professional standards. Moreover, they both supported the creation of the CSIC as the new regulator.

[17] The Minister rejected the Advisory Committee's recommendation that the new regulatory body be constituted by the Government and that it be composed of a board of directors composed of CIC representatives, immigration consultants, and members of the public. Instead, the regulatory body would simply be a non-share capital corporation under the *Canada Corporations Act*, R.S.C. 1970, c. C-32, and the directors would be chosen by the members of the corporation. That said, financial support (by way of contribution agreements) and some external guidance would be provided by CIC in the setting up of the corporation during its early years of operation.

[18] Self-government of the new regulatory body had two essential aspects—the authority to license and the ability to discipline. However, concerns were expressed that this may not cure the problem of “phantom” or “ghost” consultants. Because its jurisdiction only extended to members, this gray area of practice could not be effectively regulated by the newly created self-regulated body. Be that as it may, CIC promised to “closely monitor the situation”, but over time, this proved to be insufficient as will be explained below.

formulée par ce comité en mai 2003 [*Rapport du Comité consultatif sur la réglementation des consultants en immigration*], le ministre a accepté de créer un organisme autonome, étant donné que cette mesure ne nécessitait aucune modification à la loi.

[16] Même s'il existait déjà deux associations, le ministre (ou le Cabinet) a préféré créer un nouvel organisme pour réglementer les consultants en immigration. Il semble que l'Association canadienne des conseillers en immigration (l'ACCI) et l'Organisation des consultants professionnels en immigration (l'OCPI) n'avaient pas été en mesure de faire respecter des conditions d'adhésion ou des normes professionnelles strictes. Elles ont d'ailleurs appuyé la création de la SCCI en tant que nouvel organisme de réglementation.

[17] Le ministre a écarté la recommandation du Comité consultatif qui souhaitait que le nouvel organisme de réglementation soit constitué par le gouvernement et qu'il soit composé d'un conseil d'administration formé de représentants de CIC, de consultants en immigration et de membres du public. Le nouvel organisme de réglementation serait plutôt tout simplement une société sans capital-actions constituée sous le régime de la *Loi sur les corporations canadiennes*, S.R.C. 1970, ch. C-32 et dont les administrateurs seraient choisis par les membres de la société en question. Cela étant dit, CIC assurerait un appui financier (sous forme d'ententes de contribution) et offrirait des conseils pour aider la société en question au cours de ses premières années d'activité.

[18] L'autonomie administrative du nouvel organisme de réglementation comportait deux aspects essentiels : le pouvoir de délivrer des permis et la capacité d'infliger des mesures disciplinaires. On craignait toutefois que ce modèle ne permette pas de régler le problème des consultants « fantômes ». Comme il n'avait compétence que sur ses membres, l'organisme d'autorégulation nouvellement créé serait impuissant à intervenir dans la zone grise que constituaient les activités des consultants en immigration. Quoi qu'il en soit, CIC a promis de « surveiller de près la situation » ce qui, avec le temps, s'est avéré insuffisant comme nous l'expliquons plus loin.

[19] The Government was also cognizant that a subsequent board of directors of the newly created regulatory body could modify the code of conduct and by-laws so as to reduce their professional standards thereby impacting consumers' protection. Indeed, the Government vowed to stakeholders that should the CSIC fail to fulfil its central task of protecting consumers and maintaining professional standards, the Government would take action to remove its recognition.

[20] In March 2005, one year after the applicant was designated as the regulator of immigration consultants, governmental authorities were supportive of the steps taken by the applicant: "Overall, CSIC has been operating with success and is meeting the Canadian government's objective of protecting vulnerable people involved in the immigration process."

[21] Over time, however, there was a gradual erosion of confidence from part of the applicant's membership, the public and the Government, and this whether or not partisan views may have also been at work, as suggested by the applicant. Apparently, there were external pressures in 2010 to have Mr. John Ryan, appointed years before, removed as Chief Executive Officer of the applicant. There were also pressures for the removal of Mr. Imran Qayyum from the Board of Directors of the applicant and the Canadian Migration Institute (CMI), a wholly owned subsidiary of CSIC.

[22] Be that as it may, as early as 2007, a *Toronto Star* investigation suggested that the regulatory scheme for immigration consultants continued to fail the public, and the Canadian Bar Association (CBA), unaware at that time of any disciplinary hearings against CSIC members, had expressed similar concerns to the Minister. Indeed, the CBA was encouraging "the government to conduct a broader assessment of whether CSIC is

[19] Le gouvernement était également conscient du fait que le conseil d'administration du nouvel organisme de réglementation pourrait par la suite modifier le code de déontologie et son règlement administratif de manière à rendre les normes professionnelles moins rigoureuses, ce qui aurait une incidence sur la protection des consommateurs. Le gouvernement s'est d'ailleurs fermement engagé envers les intervenants à prendre des mesures pour retirer sa reconnaissance à la SCCI pour le cas où cette dernière ne s'acquitterait pas de sa mission principale de protéger les consommateurs et de maintenir des normes professionnelles élevées.

[20] En mars 2005, un an après la désignation de la demanderesse comme organisme chargé de réglementer la profession de consultant en immigration, les autorités gouvernementales ont manifesté leur appui envers les mesures prises par la demanderesse : [TRADUCTION] « Dans l'ensemble, la SCCI exerce ses activités avec succès et respecte l'objectif du gouvernement canadien de protéger les gens vulnérables qui sont engagés dans le processus d'immigration. »

[21] Avec le temps, on a toutefois assisté à une érosion graduelle de la confiance d'une partie des membres de la demanderesse, du public et du gouvernement, et ce, indépendamment de l'influence que, contrairement à ce que prétend la demanderesse, les opinions partisans ont pu avoir. Il semble qu'en 2010, des pressions extérieures ont été exercées en vue d'obtenir la destitution de M. John Ryan, qui avait été nommé quelques années auparavant comme président-directeur général de la demanderesse. Des pressions ont également été exercées en vue d'obtenir la révocation de M. Imran Qayyum du conseil d'administration de la demanderesse et de l'Institut canadien de la migration (ICM), une filiale à cent pour cent de la SCCI.

[22] Quoi qu'il en soit, dès 2007, une enquête menée par le *Toronto Star* laissait entendre que le régime réglementaire auquel les consultants en immigration étaient assujettis continuait à décevoir le public. En outre, l'Association du Barreau canadien (l'ABC), qui n'était pas au courant à l'époque des audiences disciplinaires visant des membres de la SCCI, avait exprimé des préoccupations semblables au ministre. D'ailleurs, l'ABC

meeting its mandate for the regulation of consultants, particularly given the persistent allegations of fiscal mismanagement made by past directors of CSIC's own Board".

Standing Committee inquiry and recommendations

[23] In April 2008, responding to the complaints and discontent from the public and from within the profession regarding unacceptable practices by immigration consultants, the Parliamentary Standing Committee on Citizenship and Immigration (the Standing Committee) undertook to study the issues in the field and to recommend measures to properly regulate the profession. The Standing Committee did not conduct a formal investigation of the complaints made against the CSIC, whose representatives were nevertheless offered the opportunity to testify and comment on recommendations made afterwards. This was entirely within the prerogative of a parliamentary standing committee.

[24] In June 2008, the Standing Committee issued its report, entitled *Regulating Immigration Consultants: Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration*. It notably recommended that the Government introduce stand-alone legislation to Parliament to re-establish the CSIC as a non-share capital corporation, to assist in re-establishing the new regulator, and to remain involved in its affairs until it is fully functioning. In its report, the Standing Committee noted that a number of immigration consultants were dissatisfied because CSIC's membership fees were too high, it had failed to develop an industry plan, there was a lack of transparency and accountability, and compensation and spending were extravagant.

encourageait [TRADUCTION] « le gouvernement à procéder à une évaluation plus large pour déterminer si la SCCI s'acquitte de son mandat de réglementer les consultants, à la lumière notamment d'allégations persistantes de mauvaise conduite fiscale formulées par d'anciens membres du conseil d'administration de la SCCI lui-même ».

L'enquête et les recommandations du Comité permanent

[23] En avril 2008, en réponse aux doléances et à l'insatisfaction exprimée par le public et par les membres de la profession au sujet de pratiques inacceptables des consultants en immigration, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration du Parlement (le Comité permanent) a entrepris d'étudier les problèmes soulevés en la matière et de recommander des mesures propres à assurer la bonne réglementation de la profession. Le Comité permanent n'a pas enquêté formellement sur les plaintes déposées contre la SCCI, mais les représentants de la SCCI se sont cependant vus offrir la possibilité de témoigner et de formuler leurs observations sur les recommandations faites par la suite. Cette façon de procéder relevait parfaitement des prérogatives d'un comité permanent du Parlement.

[24] En juin 2008, le Comité permanent a publié son rapport, intitulé *Réglementation des consultants en immigration : Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et l'immigration*. Le Comité recommandait notamment que le gouvernement du Canada présente une loi distincte pour rétablir la Société canadienne de consultants en immigration en qualité de société sans capital-actions et qu'il facilite le rétablissement du nouvel organisme de réglementation et continue d'intervenir dans ses affaires jusqu'à ce que celui-ci soit pleinement fonctionnel. Dans son rapport, le Comité permanent constatait que beaucoup de consultants en immigration étaient insatisfaits parce que la cotisation à la SCCI était trop élevée, que la SCCI n'avait pas de plan d'ensemble, qu'il n'y avait ni transparence ni démocratie dans le processus décisionnel de la SCCI et que les indemnités et les dépenses des membres du conseil de la SCCI étaient excessives.

[25] While the Standing Committee did not make any specific finding of fact (to which the Minister's representative admitted in this proceeding), it generally identified a number of shortcomings that should nevertheless be addressed by Parliament [at page 3]:

These grievances stem from various issues, and no doubt many arise because CSIC is a relatively new organization struggling to strike the right balance to regulate previously unregulated professionals. However, the Committee believes that problems at CSIC are attributable to more than just growing pains. Fundamentally, the Society has not been given the tools it needs to succeed as a regulator. As a federally-incorporated body, CSIC has no power to sanction immigration consultants who are not members of the Society, and it cannot seek judicial enforcement of the disciplinary consequences it imposes on those who are members. Further, because CSIC's jurisdiction is not governed by statute, there is no possibility for dissatisfied members and others to influence the Society's internal functioning [through] judicial review. In the view of the Committee, these shortcomings should be addressed by new legislation.

[26] The Standing Committee's recommendation that the CSIC be "re-established" under stand-alone legislation was however not carried out by the Government, who would instead decide two years later to introduce Bill C-35 to Parliament as explained below.

Ministerial response

[27] Before proposing to Parliament legislative amendments to the Act, different options were considered by CIC and the Minister.

[28] In 2009, Les Linklater, Director General of CIC Immigration Branch (now Assistant Deputy Minister, Strategic and Program Policy of CIC) retained a consulting group, Sussex Circle to, *inter alia*, conduct a review and provide "an analysis and assessment of the threshold required to conclusively determine when the level of governance in a not for profit organization has deteriorated to a point that the mandate of the board of directors

[25] Bien que le Comité permanent n'ait pas formulé de conclusion de fait spécifique — ce que le représentant du ministre a admis au cours de la présente instance — il a relevé de façon générale plusieurs lacunes que le législateur fédéral devait néanmoins aborder à son avis [à la page 3] :

Ces griefs ont différentes causes et nul doute que bon nombre d'entre eux sont attribuables au fait que la SCCI est une organisation relativement jeune, qui cherche encore à trouver un juste équilibre dans sa façon de réglementer une profession qui jusqu'ici ne l'était pas. Le Comité est toutefois d'avis que les problèmes à la SCCI ne sont pas que passagers. Au départ, la Société n'a pas été dotée des outils nécessaires pour pouvoir bien s'acquitter de son mandat d'organisme de réglementation. À titre d'entité constituée en vertu d'une loi fédérale, la SCCI n'est pas habilitée à sanctionner les consultants en immigration qui n'en sont pas membres et elle n'a pas le pouvoir de demander l'exécution judiciaire des mesures disciplinaires qu'elle impose à ses membres. De plus, parce que la compétence de la SCCI n'est pas régie par une loi, il est impossible aux membres insatisfaits ou à quiconque d'autre d'exercer une quelconque influence sur le fonctionnement interne de la Société par le biais d'un examen judiciaire. De l'avis du Comité, il faudrait légiférer pour remédier à ces lacunes.

[26] Le gouvernement du Canada n'a pas suivi la recommandation du Comité permanent concernant l'adoption d'une loi distincte pour « rétablir » la SCCI. Le gouvernement a plutôt décidé deux ans plus tard de déposer le projet de loi C-35 devant le Parlement, ainsi que nous l'expliquerons plus loin.

Réponse du ministre

[27] Avant de proposer au Parlement d'apporter des modifications à la Loi, CIC et le ministre ont envisagé diverses options.

[28] En 2009, Les Linklater, directeur général de la Direction de l'immigration de CIC (maintenant sous-ministre adjoint, Politiques stratégiques et de programmes de CIC) a retenu les services d'un groupe-conseil, Cercle Sussex, pour procéder notamment à un examen et pour soumettre [TRADUCTION] « une analyse et une évaluation des conditions minimales à respecter pour pouvoir conclure de façon déterminante que le niveau de

could be revoked by the government with minimal legal risk”.

[29] Sussex Circle reviewed CSIC’s governance and accountability arrangements. They found same to be inadequate in important aspects and proposed a number of options ranging from doing nothing and winding up the CSIC, notably through an amendment to the IRPR that would name another body to replace CSIC (the regulatory option). Other options would be to amend the Act or the regulations in order to give the power to appoint “public interest directors” and compel the CSIC (or another designated body) to produce information as requested by the Minister for consideration and approval, or to set out prescriptive governance and accountability requirements in return for the retaining (or the granting) of monopoly in this area.

[30] The regulatory option had some attractive features (notably because it did not require legislative amendments), but it was apparently not the option favoured by Sussex Circle because of its high transitional costs. Sussex Circle thought that a minimally regulatory approach was highly dependent on the cooperation of the CSIC, while a more comprehensive and prescriptive approach could be a fallback position. However, in the long term, it would be far preferable to make just one set of legislative changes to deal with the governance and accountability issues identified in its report.

[31] The self-regulatory model chosen in 2004 did not prevent (and still does not prevent in 2011) immigration consultants in Canada and elsewhere from belonging to other professional associations. At the epoch CSIC became the regulator of immigration consultants, the Canadian Association of Professional Immigration Consultants (CAPIC) was created by the amalgamation of two aforementioned immigration industry organizations, the OPIC and the AICC, who had previously

gouvernance de l’organisme sans but lucratif s’est détérioré au point où le gouvernement pourrait, sans courir trop de risques sur le plan légal, retirer son mandat au conseil d’administration ».

[29] Cercle Sussex a examiné les méthodes de gouvernance et de reddition de comptes de la SCCI. Il a relevé de nombreuses lacunes importantes et a proposé diverses solutions, allant de l’absence de toute intervention jusqu’à la liquidation de la SCCI, notamment par la modification du RIPR de manière à constituer un nouvel organisme qui remplacerait la SCCI (l’option réglementaire). Parmi les autres options envisagées, il y avait celles consistant à modifier la loi ou le règlement pour prévoir le pouvoir de désigner des « administrateurs chargés de défendre l’intérêt public » et de forcer la SCCI (ou tout autre organisme désigné) à produire les renseignements exigés par le ministre pour qu’il les examine et les approuve, ou à prévoir des exigences contraignantes en matière de gouvernance et de reddition de comptes en contrepartie du monopole accordé (ou maintenu) dans ce domaine.

[30] L’option de réglementation offrait certaines caractéristiques intéressantes (en particulier parce qu’elle n’exigeait pas de modifications législatives), mais il semble que ce n’était pas l’option privilégiée par Cercle Sussex en raison des coûts élevés associés à la période de transition. Cercle Sussex estimait qu’une solution réglementaire minimale dépendait largement de la collaboration de la SCCI tandis qu’une méthode plus large et plus contraignante constituerait une solution de repli. Toutefois, à long terme, il serait de loin préférable de ne procéder qu’à une seule série de modifications législatives pour régler les problèmes de gouvernance et de reddition de comptes signalés dans le rapport.

[31] Le modèle d’autoréglementation retenu en 2004 n’empêchait pas — et n’empêche toujours pas en 2011 — les consultants en immigration du Canada et d’ailleurs d’adhérer à d’autres associations professionnelles. À l’époque où la SCCI est devenue l’organisme chargé de réglementer les consultants en immigration, l’Association canadienne des conseillers professionnels en immigration (l’ACCPI) avait été créée par suite de la fusion des deux organismes susmentionnés, l’OCPI et

supported the establishment of the CSIC's self-regulatory body.

[32] The CAPIC is a voluntary immigration practitioner association that, among other things, lobbies and advocates on issues concerning immigration practitioners. The relationship between the CAPIC and the CSIC have been the cause of much friction between the two organizations and have been particularly strained since 2007 when Mr. Philip Mooney became president of the CAPIC as explained in the affidavit of Keith Frank and judicially noted by the Court in *Mooney v. Canadian Society for Immigration Consultants*, 2011 FC 496, 235 C.R.R. (2d) 41 (*Mooney*). The evidence on record clearly establishes that the CAPIC, notably Mr. Mooney himself, campaigned against the CSIC and actively advocated for its replacement.

[33] Apparently, CAPIC directors, although not registered lobbyists, met in 2008 and 2009 with Mr. Les Linklater—then Director General of CIC Immigration Branch—and other members of the Minister's staff to lobby for the replacement of the CSIC or its Board of Directors. In this respect, these unnamed CAPIC directors allegedly acted in an "advisory capacity to the Minister" in "offering alternatives" to the CSIC.

[34] Indeed, some immigration consultants heard in 2008 by the Standing Committee were directors of the CAPIC (or even "ghost consultants" as alleged by the applicant). Be that as it may, in *Mooney*, above, at paragraph 113, this Court noted in 2011 that "[t]he Standing Committee Report and its principal recommendations are obviously a legitimate and thoughtful attempt to suggest ways in which CSIC could, and should, be reformed so that it might better fulfill its mandate and governing principles."

l'ACCI, qui s'étaient auparavant prononcés en faveur de la création d'un organisme d'autoréglementation, la SCCI.

[32] L'ACCPI est une association à adhésion libre composée de professionnels en immigration dont la mission consiste à défendre les intérêts des conseillers professionnels en immigration, en participant notamment à des activités de pression politique. Les rapports entre l'ACCPI et la SCCI ont été marqués par de nombreuses frictions et ils sont particulièrement tendus depuis 2007, année où M. Philip Mooney est devenu président de l'ACCPI, ainsi que Keith Frank l'explique dans son affidavit et que la Cour a pris connaissance d'office dans l'affaire *Mooney c. Société canadienne de consultants en immigration*, 2011 CF 496 (*Mooney*). Il ressort à l'évidence de la preuve au dossier que l'ACCPI, et notamment M. Mooney lui-même, a fait campagne contre la SCCI et qu'elle a activement préconisé son remplacement.

[33] Il semble que, même s'ils n'étaient pas des lobbyistes agréés, des administrateurs de l'ACCPI aient rencontré en 2008 et 2009 M. Les Linklater, qui était alors directeur général de la Direction de l'immigration de CIC, ainsi que d'autres membres du personnel du ministre pour exercer des pressions en vue de remplacer la SCCI ou son conseil d'administration. À cet égard, les administrateurs en question de l'ACCPI, dont l'identité n'a pas été précisée, ont agi à titre consultatif en proposant au ministre des solutions de rechange au SCCI.

[34] D'ailleurs, certains consultants en immigration qui ont été entendus en 2008 par le Comité permanent étaient des administrateurs de l'ACCPI (voire même des [TRADUCTION] « consultants fantômes » comme l'affirme le demandeur). Quoi qu'il en soit, dans le jugement *Mooney*, précité, au paragraphe 113, notre Cour a fait observer, en 2011, que « [l]e rapport du Comité permanent et ses principales recommandations constituent de toute évidence une tentative légitime et sensée de suggérer des façons de réformer la SCCI pour l'aider à mieux remplir son mandat et à mieux respecter ses principes directeurs ».

Bill C-35

[35] On June 8, 2010, Bill C-35, referred to by the Government as the *Cracking Down on Crooked Consultants Act*, was introduced to the House of Commons by Immigration and Multiculturalism Minister Jason Kenney.

[36] In the news release and speaking notes of the Minister, one can read:

[News Release – Minister Kenney introduces legislation to crack down on crooked immigration consultants (hereinafter News Release)]

“While most immigration consultants working in Canada are legitimate and ethical, it is clear that immigration fraud remains a widespread threat to the integrity of Canada’s immigration system,” said Minister Kenney. “The *Cracking Down on Crooked Consultants Act* will better protect prospective immigrants from crooked consultants and help safeguard our immigration system against fraud and abuse.”

[Speaking notes for The Honourable Jason Kenney, P.C., M.P. Minister of Citizenship, Immigration and Multiculturalism, *Cracking Down on Crooked Consultants* (hereinafter Speaking notes)]

The proposed legislation implements unanimous recommendations of the House of Commons Standing Committee on Immigration which were arrived at following extensive consultations.

[37] In passing, the applicant contends that in a television interview on June 12, 2010, the Minister misstated the recommendations of the Parliamentary Standing Committee when declaring that “there have been a lot of concerns expressed, including the Parliamentary Standing Committee on immigration, unanimously said the government should set up a new regulatory body”. Also, when questioned about Bill C-35 in a CPAC interview, on June 8, 2010, the Minister’s answer implied his objective to have “it done by the end of 2011.”

Le projet de loi C-35

[35] Le 8 juin 2010, le projet de loi C-35, désigné par le gouvernement sous le nom de *Loi sévissant contre les consultants véreux*, a été présenté à la Chambre des communes par le ministre de l’Immigration et du multiculturalisme Jason Kenney.

[36] Dans le communiqué de presse et les notes d’allocution du ministre, on peut lire :

[Communiqué – Le ministre Kenney présente un projet de loi destiné à sévir contre les consultants en immigration (ci-après Communiqué)]

« Bien que la plupart des consultants en immigration travaillant au Canada exercent leur métier en toute légitimité et en respectant la déontologie de la profession, il est indéniable que la fraude en matière d’immigration demeure une menace répandue pour l’intégrité du système d’immigration du Canada, a affirmé le ministre Kenney. La *Loi sévissant contre les consultants véreux* permettra de mieux protéger les personnes contre les consultants sans scrupules et de défendre l’intégrité de notre système d’immigration contre la fraude et les mauvais traitements. »

[Discours – Notes pour une allocution prononcée par l’honorable Jason Kenney, C.P., député, ministre de la Citoyenneté, de l’Immigration et du Multiculturalisme, *Sévir contre les consultants véreux* (ci-après Discours)]

Le projet de loi prend en compte les recommandations que le Comité permanent de la citoyenneté et de l’immigration de la Chambre des communes a unanimement adoptées à la suite de longues consultations.

[37] Entre parenthèses, la demanderesse affirme que dans une entrevue télévisée réalisée le 12 juin 2010, le ministre a commis une erreur en citant les recommandations du Comité permanent du Parlement lorsqu’il a déclaré que [TRADUCTION] « de nombreux intervenants se sont dits préoccupés, et notamment le Comité permanent du Parlement sur l’immigration, dont les membres ont affirmé unanimement que le gouvernement devait créer un nouvel organisme réglementaire ». De plus, lorsqu’il a été interrogé au sujet du projet de loi C-35

[38] As will be explained below, the Court has found that the allegations of bias against the Minister are not determinative as far as the legality of the impugned enactments is concerned. The Court accepts the respondent's submission that the Minister's statements or comments have been taken out of context. In the CPAC interview, Minister Kenney was apparently referring to the coming into effect of Bill C-35 that he wished was done by the end of 2011, and not the designation of a new regulatory body.

[39] That said, despite the Minister's statements, it is apparent that the Government chose not to follow the Standing Committee's recommendation [at pages 3–4] that “the Government of Canada introduce stand-alone legislation to re-establish the Canadian Society of Immigration Consultants as a non-share capital corporation” and that “[s]uch an ‘Immigration Consultants Society Act’ should provide for the same types of matters covered by founding statutes of provincial law societies, including, but not limited to: functions of the corporation, member licensing and conduct, professional competence, prohibitions and offences, complaints resolution, compensation fund and by-laws.”

[40] In effect, once adopted by Parliament and proclaimed in force, Bill C-35 would significantly amend the manner of regulating third parties in immigration processes. Among other things Bill C-35:

- Creates a new offence by extending the prohibition against representing or advising persons for consideration—or offering to do so—to all stages in connection with a proceeding or application under the Act, including before a proceeding has been commenced or an

dans le cadre d'une entrevue diffusée sur la chaîne CPAC le 8 juin 2010, le ministre a laissé entendre que son objectif était [TRADUCTION] « d'y parvenir d'ici la fin de 2011 ».

[38] Comme nous le verrons plus loin, la Cour a conclu que les allégations de partialité formulées contre le ministre ne sont pas déterminantes pour ce qui est de la légalité des textes contestés. La Cour accepte l'argument du défendeur suivant lequel les déclarations et les propos du ministre ont été cités hors contexte. Lors de son entrevue à la chaîne CPAC, le ministre Kenney faisait apparemment allusion à l'entrée en vigueur du projet de loi C-35 qu'il souhaitait se voir réaliser avant la fin de 2011 et non à la constitution d'un nouvel organisme de réglementation.

[39] Cela étant dit, malgré les déclarations du ministre, il est évident que le gouvernement a choisi de ne pas donner suite à la recommandation du Comité permanent qui proposait [aux pages 3 et 4] « que le gouvernement du Canada présente une loi distincte pour rétablir la Société canadienne de consultants en immigration en qualité de société sans capital-actions » et que « [c]ette “Loi sur la Société de consultants en immigration” devrait traiter des mêmes aspects que ceux abordés dans les lois portant création des sociétés du barreau constituées en vertu de lois provinciales, notamment, mais sans s'y limiter : fonctions de la société, agrément des membres et déontologie, compétence professionnelle, interdictions et infractions, règlement des plaintes, fonds d'indemnisation et règlements administratifs. »

[40] En fait, une fois adopté par le Parlement et proclamé en vigueur, le projet de loi C-35 modifierait en profondeur la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* en changeant la façon de réglementer les tiers qui interviennent dans le processus d'immigration. Le projet de loi C-35 prévoit notamment :

- la création d'une nouvelle infraction en élargissant l'interdiction de représenter ou de conseiller une personne — ou d'offrir de le faire —, moyennant rétribution, de sorte qu'elle s'appliquera non seulement à toute étape d'une demande ou d'une instance prévue par cette loi,

application has been made, and provides for penalties in case of contravention;

- Exempts from the prohibition:
 - Members of a provincial law society or notaries of the Chambre des notaires du Québec, and students-at-law acting under their supervision,
 - Any other members of a provincial law society or the Chambre des notaires du Québec, including a paralegal,
 - Members of a body designated by the Minister, and
 - Entities, and persons acting on behalf of the entities, acting in accordance with an agreement or arrangement with Her Majesty in right of Canada;
- Extends the time for instituting certain proceedings by way of summary conviction from six months to ten years;
- Gives the Minister the power to make transitional regulations in relation to the designation or revocation by the Minister of a body;
- Provides for oversight by the Minister of a designated body through regulations made by the Governor in Council requiring the body to provide information to allow the Minister to determine whether it governs its members in the public interest; and,
- Facilitates information sharing with regulatory bodies regarding the professional and ethical conduct of their members.

[41] On September 23, 2010, Bill C-35 received second reading at the House of Commons and was referred to the Standing Committee. The latter presented its report on November 24, 2010, with a concurrence

mais également avant la présentation de la demande ou l'introduction de l'instance, et l'imposition de peines en cas de contravention;

- une exception à cette interdiction pour :
 - les membres du barreau d'une province ou les notaires de la Chambre des notaires du Québec, ainsi que pour les stagiaires en droit agissant sous leur supervision,
 - les autres membres du barreau d'une province ou de la Chambre des notaires du Québec, notamment les parajuristes,
 - les membres d'un organisme désigné par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration,
 - les entités et les personnes qui agissent en leur nom, lorsqu'elles agissent conformément à un accord ou à une entente conclus avec Sa Majesté du chef du Canada;
- la prolongation du délai pour intenter certaines poursuites par voie de procédure sommaire, qui passe de six mois à dix ans;
- la faculté du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de prendre des règlements transitoires relativement à la désignation ou la révocation d'organismes;
- la surveillance de tout organisme désigné par ce ministre au moyen de règlements pris par le gouverneur en conseil obligeant l'organisme à fournir des renseignements pour permettre au ministre de vérifier s'il régit ses membres dans l'intérêt public;
- la simplification de l'échange d'information avec les organismes de réglementation en ce qui a trait à la conduite de leurs membres sur les plans professionnel et éthique.

[41] Le 23 septembre 2010, le projet de loi C-35 a franchi l'étape de la seconde lecture à la Chambre des communes et a été renvoyé au Comité permanent, qui a présenté son rapport le 24 novembre 2010. Une motion

on December 6, 2010. It received third reading on December 7, 2010.

[42] The same day, at the Senate level, Bill C-35 received first reading. It received second reading and was referred to the Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology on March 1, 2011. The latter presented its report (with observations) on March 10, 2011. Finally, it received third reading on March 21, 2011.

[43] Bill C-35 received Royal Assent on March 23, 2011.

Public selection process

[44] On June 8, 2010, concurrently with the tabling at the House of Commons of Bill C-35, the Minister announced that it was also taking immediate steps to address “a lack of public confidence in the regulation of immigration consultants” and that a Notice of Intent would be published announcing CIC’s intention to “launch a transparent public selection process to identify a governing body for recognition as the regulator of immigration consultants, under current authority” [see News Release].

[45] Explaining the decision to launch a public selection process, Minister Jason Kenney stated [see Speaking notes]:

According to the [House of Commons Standing Committee], complaints were heard from a number of consultants across the country, many of whom have expressed great dissatisfaction with the way that the Canadian Society of Immigration Consultants, or CSIC, is currently governed. That’s why I’m taking immediate steps to address this problem, a problem that poses a significant threat to the immigration system and has created a lack of public confidence in the regulation of consultants.

...

d’adoption a été présentée le 6 décembre 2010. Le projet de loi C-35 a franchi l’étape de la troisième lecture le 7 décembre 2010.

[42] Le même jour, au niveau du Sénat, le projet de loi C-35 a fait l’objet d’une première lecture. Il a franchi l’étape de la deuxième lecture le 1^{er} mars 2011 puis a été renvoyé au Comité permanent des Affaires sociales, sciences et technologie du Sénat. Ce dernier a présenté son rapport (en y ajoutant ses observations) le 10 mars 2011. Le projet de loi C-35 a franchi l’étape de la troisième lecture le 21 mars 2011.

[43] Le projet de loi C-35 a reçu la sanction royale le 23 mars 2011.

Processus de sélection publique

[44] Le 8 juin 2010, en même temps qu’il déposait le projet de loi C-35 devant la Chambre des communes, le ministre annonçait qu’il prenait des mesures immédiates pour attaquer « le manque de confiance du public à l’égard de la réglementation des activités des consultants », ajoutant qu’un avis serait publié dans la *Gazette du Canada* pour annoncer l’intention de CIC de « lancer un processus de sélection public transparent pour désigner un organisme de réglementation chargé de régir les activités des consultants en immigration en vertu du pouvoir actuel » [voir le Communiqué].

[45] Pour expliquer sa décision de lancer un processus de sélection publique, le ministre Jason Kenney a déclaré ce qui suit [voir le Discours] :

D’après le rapport du Comité [permanent de la Chambre des communes], un certain nombre de consultants en immigration de toutes les régions du pays ont également formulé des plaintes, et un bon nombre d’entre eux ont fait part de leur grand mécontentement quant à la gestion actuelle de la Société canadienne de consultants en immigration (SCCI). C’est pourquoi j’ai immédiatement pris des mesures pour pallier ce problème, car il représente une importante menace pour le système d’immigration et a miné la confiance du public à l’égard de la réglementation des activités des consultants.

[...]

The Notice of intent will request comments from the public on the proposed selection process. A transparent selection process will then identify the body best able to effectively regulate consultants in support of Canada's public confidence in the immigration system.

...

The regulatory body must regulate effectively and must be held accountable for ensuring their membership provides services in a professional and ethical manner and that real sanctions are taken if their members do otherwise.

[46] Effectively, on June 12, 2010, a Notice of Intent was published in Part I of the *Canada Gazette* [Government Notices, *C. Gaz.* 2010.I.1502] requesting comments from the public on its proposal to establish a public selection process with the objective of identifying a governing body for recognition as the regulator of immigration consultants. More particularly [at page 1503], such “[a] competitive public selection process will be pursued in order to identify the entity best able to demonstrate capacity to effectively regulate immigration consultants. Selection factors will be established to ensure that the entity identified for recognition as the regulator of immigration consultants has the capacity to effectively regulate.”

[47] According to the applicant, prior to the launch of the public selection process, Mr. Linklater allegedly requested Mr. Mooney—who later became the president and CEO of the ICCRC—to provide a list of 19–20 individuals who could take over the CSIC in its regulatory functions. In this respect, the Court finds the evidence on record inconclusive and further notes that there is no credible evidence allowing the Court to conclude on a balance of probabilities that the public selection process was not fair and transparent.

[48] Further to the Notice of Intent published on June 12, 2010, after considering comments received by the public, selection factors were developed “to ensure

L’avis d’intention s’adressera également au public, lequel sera invité à formuler des commentaires relativement au processus de sélection proposé. Ce processus de sélection transparent permettra de désigner l’organisme le mieux à même de régler efficacement les consultants en immigration, ce qui permettra de maintenir la confiance des Canadiens à l’égard du système d’immigration.

[...]

Cet organisme devra efficacement régler les activités de ses membres, s’assurer qu’ils offrent leurs services avec professionnalisme et éthique, et leur rappeler qu’ils encourent de graves sanctions s’ils agissent autrement.

[46] Effectivement, le 12 juin 2010, un avis d’intention a été publié dans la Partie I de la *Gazette du Canada* [Avis du gouvernement, *Gaz. C.* 2010.I.1502] pour inviter la population à faire part de ses observations au sujet du projet de lancement d’un processus de sélection public visant à proposer un organisme de réglementation afin qu’il soit reconnu en tant qu’organisme chargé de réglementer la profession de consultant en immigration. Plus particulièrement [à la page 1503] : « Un processus compétitif de sélection public sera lancé afin d’identifier l’entité susceptible de démontrer sa capacité à réglementer efficacement les consultants en immigration. Des facteurs de sélection seront établis afin de garantir que l’entité identifiée à titre d’organisme de réglementation des consultants en immigration a une capacité en matière de réglementation efficace. »

[47] Suivant la demanderesse, avant le lancement du processus de sélection publique, M. Linklater aurait demandé à M. Mooney — qui est par la suite devenu président-directeur général du CRCIC — de soumettre une liste de 19 ou 20 personnes susceptibles de prendre la relève de la SCCI en ce qui concerne ses fonctions d’organisme de réglementation. À cet égard, la Cour estime que la preuve versée au dossier n’est pas concluante et relève par ailleurs qu’il n’existe aucun élément de preuve crédible qui lui permette de conclure, selon la prépondérance des probabilités, que le processus de sélection publique n’était pas équitable et transparent.

[48] À la suite de l’avis d’intention publié le 12 juin 2010 et après examen des observations du public, des facteurs de sélection ont été établis « pour veiller à ce

that any entity serving as the regulator of immigration consultants has or will have the capacity to support Canada's immediate and long term immigration objectives as well as maintain public confidence in the immigration system" [Government Notices, *C. Gaz.* 2010.I.2308, at page 2309; emphasis added]. As it appears from the Government Notices published in Part I of the *Canada Gazette* on August 28, 2010 (the Call for Submissions), five selection factors were identified by CIC—competence, integrity, accountability, viability and good governance—however, there could be "other relevant factors" that the Selection Committee or the Minister may want to consider.

[49] In the Call for Submissions, the Minister invited interested candidate entities to make submissions which "set out, in detail, how they respond to the selection factors" [at page 2311], but this "does not obligate the Minister, the Department of Citizenship and Immigration or the Government of Canada in any way, or to take any action" [at page 2312]. That said, the Call for Submissions indicates that [at page 2312] "[a]n agreement or arrangement may be entered into between the successful entity and the Government of Canada." The deadline for submissions was December 29, 2010.

[50] To that effect, a selection committee (comprised of four external experts and three senior public servants) was charged with examining the submissions received in response to the Call for Submissions and making recommendations to the Minister after having considered the submissions in light of the selection factors and "other relevant factors".

[51] In its final report dated September 24, 2010, Mr. John Scratch, an external consultant whose services were retained in spring 2010 by CIC, reiterated what he had already written in his interim report of July 2010, that the selection process of the regulator chosen by the Minister "must be open, transparent and competitive and must be seen to be so". In her cross-examination, the Minister's representative confirmed that the chosen selection process would have all those characteristics. Moreover, the report prepared by the external consultant

que tout organisme chargé de la réglementation des activités des consultants en immigration ait la capacité d'appuyer les objectifs d'immigration immédiats et à long terme du Canada en plus de maintenir la confiance du public dans le système d'immigration » [Avis du gouvernement, *Gaz. C.* 2010.I.2308, à la page 2309; non souligné dans l'original]. Ainsi qu'il ressort de l'Avis du gouvernement publié dans la Partie I de la *Gazette du Canada* le 28 août 2010 (l'appel de soumissions), CIC a énuméré cinq critères — la compétence, l'intégrité, la responsabilité, la bonne gouvernance et la viabilité — tout en précisant que le Comité de sélection et le ministre pouvaient également tenir compte « d'autres facteurs pertinents ».

[49] Dans son appel de soumissions, le ministre invitait les candidats intéressés à « indiquer, avec précision, en quoi ils satisfont aux facteurs de sélection » [à la page 2311], ajoutant que « [l]e présent appel de soumissions ne contraint en rien le ministre, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration ou le gouvernement du Canada, et ne les oblige pas à agir » [à la page 2312]. Cela étant dit, l'appel de soumissions précisait que [à la page 2312] « [u]n accord ou une entente pourrait être conclu entre l'organisme retenu et le gouvernement du Canada ». L'échéance pour la présentation des soumissions était fixée au 29 décembre 2010.

[50] À cette fin, un Comité de sélection composé de quatre experts externes et de trois hauts fonctionnaires a été chargé d'examiner les soumissions reçues en réponse à l'appel de soumissions et de formuler des recommandations au ministre après avoir examiné les soumissions à la lumière des facteurs de sélection et d'« autres facteurs pertinents ».

[51] Dans son rapport final du 24 septembre 2010, M^e John Scratch, consultant extérieur dont les services avaient été retenus au printemps 2010 par CIC, a répété ce qu'il avait déjà écrit dans son rapport provisoire de juillet 2010, c'est-à-dire que le processus de sélection de l'organisme de réglementation que retiendrait le ministre [TRADUCTION] « doit être ouvert, transparent et concurrentiel, et être perçu comme tel ». Dans son contre-interrogatoire, la représentante du ministre a confirmé que le processus de sélection qui serait retenu

“was a policy tool for the Minister to make a decision on who he was going to recommend”. It must be remembered that the selection process undertaken in the summer of 2010 was under the provisions of the Act, as they read at the time, and which conferred the authority to maintain or change the regulator of immigration consultants to the Governor in Council (Cabinet).

[52] Apart from the fact that the chosen organization must have, among other things, a code of conduct, a complaint and discipline mechanism, liability insurance, a compensation fund, bilingual services to members and the public, continuing education requirements and programs for members, Mr. Scratch notes that “[m]any of the problems identified with the current regulator are governance issues – democracy, accountability and transparency. Therefore, applicants should be required to demonstrate that they are capable of establishing an organization that will address these issues and that will provide for effective control of the Board of directors by the membership of the organization”.

[53] In its final report, Mr. Scratch also found it difficult to provide specific advice on an implementation plan because it was unclear—the selection process still not completed—what the issues would be until a decision had been made on a successful applicant and until there had been discussions with that applicant. Be that as it may, the following options were mentioned by the external consultant:

When the decision is made on the applicant CIC will need to begin negotiations with the applicant on the agreement to determine when the applicant can assume the duties of the regulator. If the current regulator is not selected CIC will also need to have discussions with CSIC to determine if they will act as regulator until the successful applicant is prepared to assume the duties. Ideally CIC should bring CSIC and the successful applicant together to arrange for an orderly transfer of authority.

posséderait toutes ces caractéristiques. De plus, le rapport préparé par le consultant externe [TRADUCTION] « se veut un instrument d’orientation générale dont le ministre peut se servir pour prendre une décision de ce qu’il entend recommander ». Il convient de se rappeler que le processus de sélection entrepris à l’été 2010 était assujéti aux dispositions de la Loi, dans sa rédaction en vigueur à l’époque, qui conféraient au gouverneur en conseil (au Cabinet) le pouvoir de conserver ou de changer l’organisme de réglementation des consultants en immigration.

[52] Indépendamment du fait que l’organisme choisi devait notamment avoir un code de déontologie, un mécanisme régissant le traitement des plaintes et les mesures disciplinaires, une assurance-responsabilité, un fonds d’indemnisation, des services bilingues aux membres et au public, des exigences en matière de formation continue et des programmes destinés aux membres, M. Scratch a fait observer que [TRADUCTION] « bon nombre des problèmes que l’on impute à l’organisme de réglementation actuel ont trait à des questions de gouvernance, à savoir, la démocratie, l’obligation de rendre des comptes et la transparence. Par conséquent, on devrait obliger les candidats à démontrer qu’ils sont en mesure de mettre sur pied un organisme qui abordera ces questions et qui permettra à ses membres d’exercer un contrôle efficace sur le conseil d’administration ».

[53] Dans son rapport final, M. Scratch a également expliqué qu’il avait du mal à donner des conseils précis sur un plan de mise en œuvre parce que, comme le processus de sélection n’était pas complété, on ne pouvait connaître avec certitude les problèmes qui se poseraient tant qu’un candidat n’aurait pas été retenu et qu’on n’aurait pas eu l’occasion d’échanger avec lui. Quoi qu’il en soit, le consultant externe a mentionné les options suivantes :

[TRADUCTION] Lorsque le candidat aura été choisi, CIC devra entamer des pourparlers avec lui pour savoir quand il sera en mesure d’assumer les fonctions d’organisme de réglementation. Si l’organisme de réglementation actuel n’est pas choisi, CIC devra également entamer des discussions avec la SCCI pour déterminer si elle agira comme organisme de réglementation en attendant que le candidat retenu soit en mesure d’assumer ses fonctions. Idéalement, CIC devrait amener la

CIC will also have to enter into negotiations with the body chosen as regulator for the agreement between the two parties. CIC should [be] preparing itself for these negotiations by determining what it wants in this agreement.

...

During any transitional period CIC may have to deal with the following issues in order to avoid disruption in the operations of the regulator:

- Will existing authorized immigration consultants continue to be authorized during the transitional period? Bill C-35 gives the Minister authority to provide for this by way of regulation. The transitional provision in section 6 of Bill C-35 also deals with this issue.
- Will members of CSIC in good standing automatically become members of the body chosen as the regulator? The new section 91(7) in Bill C-35 would appear to deal with this issue.
- Will there continue to be a Code of Conduct, liability insurance, a compensation fund and a complaints and disciplinary system during the transitional period? If there is who will pay for them? This is a particularly difficult issue which could arise if the current regulator is not the successful applicant. The negotiations with CSIC will have to try and resolve these issues. Legal Services will need to be consulted on this point.
- If the successful applicant is not the current regulator what will happen to cases in the complaints and disciplinary system? Again CIC will have to try and resolve this issue with CSIC and the successful applicant. Some sort of interim complaints and disciplinary system may need to be established.
- There may also be issues relating to the winding up of the current regulator during a transitional period. CIC needs to consult Legal Services on its authority to wind up the current regulator and its ability to

SCCI et le candidat retenu à la même table pour faciliter le transfert de pouvoir.

CIC devra également entamer des négociations avec l'organisme choisi comme organe de réglementation en vue de la conclusion d'une entente entre les deux parties. CIC devrait commencer à se préparer en vue de ses négociations en déterminant ce qu'il souhaite prévoir dans l'entente en question.

[...]

Au cours de la période de transition, CIC devra peut-être aborder les questions suivantes pour éviter une interruption des activités de l'organisme de réglementation :

- Les consultants en immigration autorisés actuels conserveront-ils leur autorisation au cours de la période de transition? Le projet de loi C-35 permet au ministre de le prévoir par voie de règlement. Les dispositions transitoires contenues à l'article 6 du projet de loi C-35 traitent également de cette question.
- Les membres en règle de la SCCI deviennent-ils automatiquement membres de l'organisme qui sera choisi comme organe de réglementation? Il semble que le nouveau paragraphe 91(7) du projet de loi C-35 traite de cette question.
- Au cours de la période de transition, est-ce qu'il y aura encore un code de déontologie, une assurance-responsabilité, un fonds d'indemnisation et un mécanisme de traitement des plaintes et d'imposition de mesures disciplinaires? Dans l'affirmative, qui en assumera le coût? Il s'agit d'une question particulièrement épineuse qui pourrait se poser si l'organisme de réglementation actuel n'est pas celui qui est retenu. On devra, au cours des pourparlers entamés avec la SCCI, tenter de résoudre ces questions. Il faudra consulter les services juridiques à ce sujet.
- Si le candidat retenu n'est pas l'organisme de réglementation actuel, qu'advient-il des cas faisant déjà partie du système des plaintes et de discipline? Là encore, CIC devra tenter de résoudre la question avec la SCCI et le candidat retenu. Il sera peut-être nécessaire de prévoir des mécanismes provisoires de plainte et de discipline.
- Des problèmes peuvent également se présenter en ce qui concerne la liquidation de l'organisme de réglementation actuel au cours de la période de transition. CIC devra consulter les Services juridiques

preserve the liability insurance and the compensation fund currently in operation.

[54] Four submissions were considered in January 2011 by the Selection Committee, including proposals made by the applicant and the Institute of Chartered Canadian Immigration Practitioners (ICCIIP). The bid of the ICCIP was actually prepared by the CAPIC (notably Phil Mooney, Lynn Gaudet and Christopher Daw). The CAPIC had publicly announced that it was not interested in becoming the regulator itself, but would nevertheless lead a “Consortium of interested parties”. This strategic move—from the CAPIC, who is an activist interest group—is not surprising considering that in its final report of September 2010, the external consultant had already noted that “[t]he Regulator should be limited to a regulatory function and should not act as a representative organization for immigration consultants”.

[55] In their report delivered to the Minister’s attention on January 27, 2011 [Report of the Selection Committee – Assessment of proposals from candidates interested in becoming the regulator of immigration consultants], the Selection Committee came to the conclusion that the ICCIP and the applicant both met the previously announced selection factors (integrity, competence, good governance, accountability and viability). However, the applicant had missed the opportunity to demonstrate how it would address areas of concern that were expressed by the Standing Committee in their report of June 2008 to the House of Commons. On the other hand, the ICCIP had made a concerted effort to demonstrate how it would fully address these areas of concern.

[56] The Minister accepted the recommendation of the selection committee that the ICCIP, later incorporated under the name of the ICCRC (on February 18, 2011), be designated as the new regulator of immigration

en ce qui concerne sa capacité de liquider l’organisme de réglementation actuel et de conserver l’assurance-responsabilité et le fonds d’indemnisation qui existent présentement.

[54] Le Comité de sélection a examiné en janvier 2011 quatre candidatures, dont celle soumise par la demanderesse et par l’Institut des conseillers agréés en immigration canadienne (ICAIC). La soumission de l’ICAIC avait en fait été préparée par l’ACCPI (plus particulièrement par Phil Mooney, Lynn Gaudet et Christopher Daw). L’ACCPI avait publiquement annoncé qu’elle n’était pas intéressée à devenir elle-même un organisme de réglementation, mais qu’elle dirigerait un [TRADUCTION] « consortium de l’organisme intéressé ». Cette décision stratégique de l’ACCPI, qui est un groupe de pression militant, n’a rien d’étonnant compte tenu du fait que, dans son rapport final de septembre 2010, le consultant externe avait déjà signalé que [TRADUCTION] « l’organisme de réglementation devrait se contenter d’exercer des fonctions de réglementation et ne devrait pas agir comme représentant des consultants en immigration ».

[55] Dans le rapport qu’il a soumis au ministre le 27 janvier 2011 [Rapport du Comité de sélection – L’évaluation des propositions de candidats souhaitant devenir l’organisme de réglementation de la profession des consultants en immigration], le Comité de sélection arrivait à la conclusion que l’ICAIC et la demanderesse satisfaisaient toutes les deux aux facteurs de sélection qui avaient été antérieurement annoncés, à savoir l’intégrité, la compétence, la bonne gouvernance, la responsabilité et la fiabilité. La demanderesse n’avait toutefois pas saisi l’occasion qui lui avait été offerte de démontrer comment elle entendait répondre aux préoccupations que le Comité permanent avait exprimées dans son rapport du 8 juin 2008 à la Chambre des communes. En revanche, le comité de sélection a souligné que l’ICAIC avait déployé de sérieux efforts pour démontrer comment elle entendait répondre entièrement aux préoccupations exprimées par le Comité permanent dans son rapport.

[56] Le ministre a accepté la recommandation du Comité de sélection et a décidé de désigner en tant que nouvel organisme de réglementation des consultants en immigration l’ICAIC, qui a par la suite été constituée

consultants. On March 14, 2011, CIC entered into a non-disclosure agreement with the ICCRC with respect to the possibility of the proposed regulations being enacted. On March 16, 2011, a further contribution agreement was concluded with the ICCRC.

[57] On March 18, 2011, the Minister issued a news release announcing the publication of a notice proposing to amend the 2004 Regulations so that the applicant would be replaced by the ICCRC who would then be recognized as the regulator of immigration consultants. The following day, on March 19, 2011, the proposed regulatory text amending the definition of “authorized representative” (section 2 of IRPR) was published in Part I of the *Canada Gazette* [March RIAS]. Moreover, a transitional provision (subsection 13.1(2) of the IRPR) would permit persons who are members in good standing of the CSIC to be able to continue to act as authorized representatives for a period of 120 days following the coming into force of the proposed regulations. Same will come into force on the day on which they are registered.

[58] In the Regulatory Impact Analysis Statement (the March RIAS) [at page 991], it is explained that the intent of the proposed amendments “is to better protect applicants to immigration processes and enhance public confidence in the immigration system by recognizing a regulator of immigration consultants that has demonstrated that it meets the necessary organizational competencies to effectively regulate immigration consultants.” Interested persons were invited to make comments concerning the proposals within 30 days after the date of publication of the notice in Part I of the *Canada Gazette*.

[59] On March 23, 2011, a few days before the dissolution of the Houses, Bill C-35 received Royal Assent, now providing specific authority to the Minister himself to revoke or designate the regulatory body for immigration consultants (new section 91 of the Act [S.C. 2011, c. 8, s. 1]), but still, to have force of law, an order of the Governor in Council had to be made. However, no such order was made during spring 2011

en personne morale sous l’appellation de CRCIC le 18 février 2011. Le 14 mars 2011, CIC a signé une entente de non-divulgence avec le CRCIC au sujet de la possibilité de la prise du règlement proposé. Le 16 mars 2011, une nouvelle entente de contribution a été conclue avec le CRCIC.

[57] Le 18 mars 2011, le ministre a publié un communiqué de presse annonçant la publication d’un avis proposant de modifier le Règlement de 2004 pour remplacer la demanderesse par le CRCIC, qui serait dès lors reconnu comme organisme chargé de réglementer la profession de consultant en immigration. Le lendemain, le 19 mars 2011, le texte réglementaire proposé modifiant la définition de l’expression « représentant autorisé » (article 2 de la LIPR) a été publié dans la Partie I de la *Gazette du Canada* [REIR de mars]. De plus, une disposition transitoire (le paragraphe 13.1(2) du RIPR) permettait aux membres en règle de la SCCI de pouvoir continuer à agir comme représentants autorisés pendant une période de 120 jours à la suite de l’entrée en vigueur du règlement proposé, lequel entretrait en vigueur le jour de son enregistrement.

[58] Dans le Résumé de l’étude d’impact de la réglementation (le REIR de mars) [à la page 991], il est expliqué que le projet de règlement « vise à mieux protéger les demandeurs engagés dans un processus d’immigration et à accroître la confiance du public dans le système d’immigration en reconnaissant un organisme ayant démontré qu’il possédait les compétences organisationnelles nécessaires pour réglementer efficacement l’activité des consultants en immigration ». Les intéressés étaient invités à présenter leurs observations au sujet du projet de règlement dans les 30 jours suivant la date de publication de cet avis dans la Partie I de la *Gazette du Canada*.

[59] Le 23 mars 2011, quelques jours avant la dissolution de la Chambre, le projet de loi C-35 a reçu la sanction royale, autorisant ainsi expressément le ministre à révoquer ou à désigner lui-même l’organisme chargé de réglementer les consultants en immigration (le nouvel article 91 de la Loi [L.C. 2011, ch. 8, art. 1]). Toutefois, pour que ces dispositions aient force de loi, un décret du gouverneur en conseil était nécessaire. Ce

(the writs for the 41st Canadian general election to be held on May 2, 2011 were issued by the Governor General on March 26, 2011).

III. PRESENT LITIGATION

[60] On April 4, 2011, the applicant commenced an application for leave and judicial review seeking an order of *certiorari* to set aside any purported action to revoke the applicant's designation, together with interlocutory relief to maintain the *status quo* until final determination by the Court (docket IMM-2244-11).

Stay motion

[61] Along with the serving and filing of its application for leave and judicial review, the applicant sought an order of the Court to stay the decision of the Minister to revoke the CSIC's designation as the regulator of immigration consultants.

[62] As of April 12, 2011, the applicant counted around 1 910 full members. Moreover, 137 students had completed the requisite immigration practitioner program and had applied to become full members. In practice, some 38 employees were fulfilling the regulatory tasks delegated to the applicant. The applicant was currently handling over 99 complaints and 155 open investigations from the public regarding immigration consultants. There were currently 21 on-going disciplinary proceedings.

[63] The stay motion was heard on June 7, 2011 and refused by Madam Justice Snider of this Court (the motions Judge) on June 9, 2011. Essentially, she found that the applicant's allegation of irreparable harm was "speculative", noting *inter alia* that "[t]here is no time line for the enactment [of the proposed regulatory amendments] of which anyone is aware (other than

décret n'a toutefois pas été pris au printemps 2011 (le décret de convocation des électeurs en vue de la 41^e élection générale canadienne du 2 mai 2011 n'a été pris par le gouverneur-général que le 26 mars 2011).

III. LE LITIGE ACTUEL

[60] Le 4 avril 2011, la demanderesse a présenté une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire en vue d'obtenir un bref de *certiorari* annulant toute mesure visant à révoquer sa désignation, ainsi qu'une injonction interlocutoire maintenant le statu quo jusqu'à ce que la Cour ait rendu une décision définitive (dossier IMM-2244-11).

La requête en sursis

[61] En plus de déposer et de signifier sa demande d'autorisation et de contrôle judiciaire, la demanderesse sollicitait une ordonnance de la Cour portant sursis de la décision du ministre de révoquer sa désignation en tant qu'organisme de réglementation des consultants en immigration.

[62] En date du 12 avril 2011, la demanderesse comptait environ 1 910 membres en règle. De plus, 137 étudiants avaient suivi le programme auquel doivent obligatoirement s'inscrire les futurs professionnels en immigration et ils avaient présenté une demande en vue de devenir des membres en règle. En pratique, quelque 38 employés s'acquittaient des fonctions de réglementation déléguées à la demanderesse. La demanderesse traitait à ce moment-là une centaine de plaintes et s'occupait de 155 enquêtes publiques portant sur des consultants en immigration. Et il y avait 21 instances disciplinaires en cours.

[63] La requête en sursis a été entendue le 7 juin 2011 et elle a été refusée par la juge Snider de notre Cour (la juge saisie de la requête) le 9 juin 2011. La juge a essentiellement conclu que l'allégation de préjudice irréparable était « de nature hypothétique », faisant notamment observer que « [i]l n'y a pas d'échéancier connu (sauf peut-être du ministre et du gouverneur en

perhaps the Minister and the GIC)” (*Canadian Society of Immigration Consultants v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 669, 391 F.T.R. 100, at paragraph 28).

[64] The motions Judge apparently accepted the following statement made by Mrs. Mary Coulter, the Minister’s representative in her affidavit, dated May 20, 2011:

Any decision to enact regulations and to change the regulator of immigration consultants must be made at the executive level, either by the Minister (pursuant to the coming into force of Bill C-35) or by the Governor-in-Council under the present legislative scheme. It cannot be determined at this point when, or even if, such enactments will be made. [My emphasis.]

[65] Undisclosed to the motions Judge and only discovered subsequently in the present proceeding, the process of revoking the applicant’s designation and designating the ICCRC as the new regulator was well underway:

(a) By May 19, 2011, the 2011 Regulations had been drafted;

(b) By May 25, 2011, the GIC Order had been drafted; and,

(c) By May 31, 2011, the Minister had signed the recommendation to the Governor in Council (GIC) to repeal the applicant’s recognition as the regulator and to have Bill C-35 come into force on June 30, 2011.

[66] Indeed, days after the dismissal of the stay motion, the Government moved rapidly and the impugned enactments were made and registered so that they could become law on the coming into force of Bill C-35 on June 30, 2011.

[67] The Court pauses to mention that during the course of argument on the merit of the present judicial review application, applicant’s counsel stressed that the conduct of the Minister or its representatives in the stay

conseil) » (*Société canadienne de consultants en immigration c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 669, au paragraphe 28).

[64] La juge saisie de la requête a vraisemblablement accepté la déclaration suivante que la représentante du ministre, M^{me} Mary Coulter, avait faite dans son affidavit du 20 mai 2011 :

[TRADUCTION] Toute décision de prendre un règlement visant à changer l’organisme chargé de réglementer la profession de consultant en immigration doit, suivant le régime législatif actuel, être prise au niveau exécutif soit par le ministre (après l’entrée en vigueur du projet de loi C-35), soit par le gouverneur en conseil. Nul ne sait pour le moment si un tel règlement sera pris. [Non souligné dans l’original.]

[65] Or, sans que la juge saisie de la requête le sache et comme on ne l’a découvert que par la suite dans le cadre de la présente instance, le processus visant à révoquer la désignation de la demanderesse et de désigner le CRCIC comme nouvel organisme de réglementation était déjà bien enclenché :

a) en date du 19 mai 2011, le Règlement de 2011 avait déjà été rédigé;

b) en date du 25 mai 2011, le Décret avait déjà été rédigé;

c) en date du 31 mai 2011, le ministre avait signé un document recommandant au gouverneur en conseil de supprimer la reconnaissance de la demanderesse comme organisme de réglementation et de fixer l’entrée en vigueur du projet de loi C-35 au 30 juin 2011.

[66] D’ailleurs, quelques jours après le rejet de la requête en sursis, le gouvernement a agi rapidement et a pris et enregistré les textes contestés de manière à ce qu’ils entrent en vigueur en même temps que le projet de loi C-35, le 30 juin 2011.

[67] La Cour ouvre ici une parenthèse pour signaler qu’au cours des débats sur le fond de la présente demande de contrôle judiciaire, l’avocat de la demanderesse a souligné que la conduite adoptée par le ministre ou par

motion was evidence of bad faith on the part of the Minister or its representatives who omitted to disclose key information in the respondent's evidence (the affidavit of Mrs. Coulter dated May 20, 2011) and at the hearing of stay motion on June 7, 2011.

[68] The Court will not make any specific finding of fact in this regard, considering that the allegations made by the applicant are serious and directly pose the question whether the alleged acts or omissions constitute an interference with the orderly administration of justice or have impaired the authority or dignity of the Court. As the case may be, it is preferable in the interest of justice and of all parties that such litigious side issues be raised and examined in a separate proceeding in the manner provided by rules 466 to 472 of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 [r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)], if the applicant (or perhaps the motions Judge) wishes to pursue the matter further, as the case may be.

Effect of the impugned regulations

[69] The 2011 Regulations which have put an end to the regulatory role earlier exercised by the applicant are viewed by the Government as “technical coordinating amendments” that have “low to no impact” on the applicant. That said, the Ministerial Regulations are made under the authority conferred to the Minister by new subsections 91(5) and (7) of the Act:

- First, as the designated body, the regulatory role over immigration consultants shall be exercised by the ICCRC (this is subject to any concurrent regulatory regime in the province of Québec: new subsection 91(7.1) [as enacted by S.C. 2011, c. 8, s. 1] of the Act and paragraphs 3.3(k) to (q) of *An Act respecting immigration to Québec*, R.S.Q., c. I-0.2).
- Second, as a transitional measure, members of the applicant are members of the ICCRC and are not required

ses représentants au cours de l'examen de la requête en sursis témoignait de la mauvaise foi du ministre ou de ses représentants, qui avaient omis de divulguer des renseignements clés de la preuve du défendeur (l'affidavit souscrit le 20 mai 2011 par M^{me} Coulter) et lors de l'instruction de la requête en sursis le 7 juin 2011.

[68] La Cour ne tirera aucune conclusion de fait précise à cet égard, considérant que les allégations formulées par la demanderesse sont graves et qu'elles posent directement la question de savoir si les actions ou omissions présumées constituent une entrave à la bonne administration de la justice ou ont porté atteinte à l'autorité ou à la dignité de la Cour. Le cas échéant, il est préférable, dans l'intérêt de la justice et de toutes les parties, que de telles questions litigieuses accessoires soient soulevées et examinées dans le cadre d'une instance distincte de la manière prévue aux règles 466 à 472 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)], si la demanderesse — ou, peut-être, la juge saisie de la requête — souhaite pousser l'affaire plus loin, le cas échéant.

Effet du règlement contesté

[69] Le Règlement de 2011, qui a eu pour effet de mettre fin au rôle d'organisme de réglementation que jouait jusqu'alors la demanderesse, est considéré par le gouvernement comme ne renfermant que des [TRADUCTION] « dispositions techniques de coordination » ayant [TRADUCTION] « peu ou pas d'impact » sur la demanderesse. Cela étant dit, les règlements ministériels sont pris en vertu du pouvoir conféré au ministre par les nouveaux paragraphes 91(5) et 91(7) de la Loi :

- en premier lieu, en tant qu'organisme désigné, le CRCIC agit comme organisme de réglementation des consultants en immigration (sous réserve de tout régime réglementaire concurrent existant au Québec : nouveau paragraphe 91(7.1) [édicte par L.C. 2011, ch. 8, art. 1] de la Loi et les alinéas 3.3k) à q) de la *Loi sur l'immigration au Québec*, L.R.Q., ch. I-0.2).
- en second lieu, en tant que mesure transitoire, les membres de la demanderesse sont considérés comme

to pay membership fees for a period of 120 days following the coming into force of the Act (June 30, 2011).

[70] In practice, this means that members of the CSIC who have regularized their membership and paid the fees to the ICCRC by October 29, 2011 (the expiry of 120-day period) are not allowed to act or continue to act as “authorized representatives” in connection with a proceeding or application under the Act. Otherwise, they could be found in contravention of section 91 of the Act, and if found guilty, would be liable to a fine, to imprisonment, or to both. However, the transitional measures do not settle a number of unresolved issues.

[71] For instance, what happens to cases currently under investigation and disciplinary proceedings undertaken by the applicant? Is there a transfer of the list of members and files to the ICCRC? Are suspended or expelled members of the applicant entitled to be accepted in the membership of the ICCRC? Who controls the ICCRC and who are its first directors and officers? When is the first general assembly of members of the ICCRC?

[72] In the case at bar, the Minister and CIC have preferred to enter into direct negotiations with the ICCRC and to conclude an agreement prior to the coming into force of the impugned enactments. Conversely, prior to the coming into force of the impugned enactments, the Minister and CIC have preferred not to enter into discussions with the applicant with respect to ongoing issues which are not resolved by the Ministerial Regulations (e.g. winding up, transfer of files, disciplinary matters and financial aspects).

New stay motion and new judicial review applications

[73] On June 30, 2011, the applicant served and filed a new stay motion alleging that the impugned enactments would cause its demise in the short term, having

des membres du CRCIC et ils ne sont pas tenus de payer des frais d’adhésion pendant une période de 120 jours suivant l’entrée en vigueur de la Loi (30 juin 2011).

[70] Il s’ensuit en pratique que les membres de la SCCI qui ont régularisé leur situation en devenant des membres en règle et qui ont payé leurs frais d’adhésion au CRCIC en date du 29 octobre 2011 (date d’expiration du délai de 120 jours) ne sont pas autorisés à agir ou à continuer à agir comme « représentants autorisés » relativement à une instance ou une demande prévue par la Loi, à défaut de quoi ils pourraient être considérés avoir contrevenu à l’article 91 de la Loi et, s’ils sont reconnus coupables, seraient passibles d’une amende ou d’une peine d’emprisonnement ou des deux. Les mesures de transition laissent toutefois en suspens bon nombre de questions.

[71] Par exemple qu’arrive-t-il des cas faisant présentement l’objet d’une enquête et d’une procédure disciplinaire entamée par la demanderesse? La liste des membres et les dossiers sont-ils transférés au CRCIC? Les membres de la demanderesse qui sont suspendus ou expulsés ont-ils le droit de devenir membres du CRCIC? Qui contrôle le CRCIC et qui en sont les premiers dirigeants ou administrateurs? Quand aura lieu la première assemblée générale des membres de la CRCIC?

[72] En l’espèce, le ministre et CIC ont préféré négocier directement avec le CRCIC et conclure une entente avant l’entrée en vigueur des dispositions contestées. En revanche, avant l’entrée en vigueur des dispositions contestées, le ministre et CIC ont préféré ne pas entamer de pourparlers avec la demanderesse au sujet des questions en suspens que ne sont pas réglées par le règlement ministériel (p. ex., la liquidation, le transfert des dossiers, les questions disciplinaires et les aspects financiers).

Nouvelle requête en sursis et nouvelles demandes de contrôle judiciaire

[73] Le 30 juin 2011, la demanderesse a déposé et signifié une nouvelle requête en sursis dans laquelle elle alléguait que les textes attaqués entraîneraient sa

in the meantime served and filed three other new notices of application (dockets T-1021-11, T-1068-11 and IMM-4256-11) seeking to set aside decisions of the Minister or Cabinet made prior to the coming into force of the impugned enactments.

[74] On July 13, 2011, the stay motion came before the undersigned Judge. I noted at the hearing that no notice of application served and filed since April 2011 directly challenged the legality of the impugned enactments and that, perhaps, it may be academic to review past “decisions” of the Minister or Cabinet. Rather than proceeding with the stay motion, counsel agreed that it was preferable to proceed rapidly on the merit once the applicant had discontinued its previous applications and had served and filed a new application seeking to set aside the impugned enactments.

[75] Following the discontinuance of the existing applications (dockets IMM-2244-11, IMM-4256-11, T-1021-11 and T-1068-11) on August 4, 2011, upon consent, leave to make the present judicial review application was granted (docket IMM-5039-11). On October 6 and 7, 2011, the matter was heard in Toronto before the undersigned Judge.

Applicant's challenge on the legality of the impugned enactments

[76] The applicant challenges the decisions of the Governor in Council and the Minister, implemented by the above-described regulatory enactments, on both substantive and procedural grounds.

[77] Substantively, the applicant contends that the Governor in Council and the Minister exceeded their jurisdiction and acted *ultra vires* their regulation-making authority under the Act for abuse of statutory discretion because the impugned decisions were not made in good faith and with impartiality, but rather were based on irrelevant grounds and factors other than those outlined in the Call for Submissions.

disparition à plus ou moins brève échéance. Dans l'intervalle, la demanderesse avait déposé et signifié trois autres nouveaux avis de demande (dossiers T-1021-11, T-1068-11 et IMM-4256-11) en vue de faire annuler les décisions prises par le ministre ou le Cabinet avant l'entrée en vigueur des textes attaqués.

[74] Le 13 juillet 2011, j'ai été saisi de la requête en sursis. J'ai fait observer, à l'audience, qu'aucun avis de demande déposé et signifié depuis avril 2011 ne contestait directement la légalité des dispositions contestées et qu'il était peut-être théorique d'examiner les « décisions » antérieures du ministre ou du Cabinet. Au lieu de poursuivre avec la requête en sursis, les avocats ont convenu qu'il était préférable de procéder rapidement sur le fond dès que la demanderesse se serait désistée de ses demandes précédentes et qu'elle aurait déposé et signifié une nouvelle demande visant à faire annuler les dispositions contestées.

[75] À la suite du désistement, par la demanderesse, des demandes déjà introduites (dossiers IMM-2244-11, IMM-4256-11, T-1021-11 et T-1068-11) le 4 août 2011, de consentement, l'autorisation d'introduire la présente demande de contrôle judiciaire a été accordée (dossier IMM-5039-11). Les 6 et 7 octobre 2011, l'affaire a été entendue à Toronto devant le juge soussigné.

Contestation, par la demanderesse, de la légalité des textes attaqués

[76] La demanderesse conteste les décisions du gouverneur en conseil et du ministre qui ont été mises en œuvre par les textes réglementaires susmentionnés. Elle invoque à cet effet tant des moyens de fond que des moyens de procédure.

[77] Sur le fond, la demanderesse affirme que le gouverneur en conseil et le ministre ont outrepassé leur compétence et ont débordé le cadre des pouvoirs de réglementation que leur confère la Loi en abusant de leur pouvoir discrétionnaire législatif, étant donné que les décisions contestées n'ont pas été prises de bonne foi et de façon impartiale, mais qu'elles reposaient plutôt sur des motifs non pertinents et sur des facteurs autres que ceux qui étaient précisés dans l'appel de soumissions.

[78] The applicant also submits that the Minister's decision to revoke CSIC's designation, as well as the regulatory enactments which implemented this decision (including the regulation designating ICCRC as the new regulator), are invalid as they are vitiated for breach of procedural fairness, the Minister having failed to follow the selection process as outlined in the Call for Submissions and thus legitimately expected by the CSIC.

[79] The applicant also asserts that the doctrine of legitimate expectations applies to delegated legislative powers creating participatory rights. The Minister is therefore estopped from not complying with the selection process previously determined in governmental policy guidelines. In this respect, the applicant asserts that the Minister was not entitled to consider factors other than those previously considered by the Selection Committee. The fact that the Selection Committee was not satisfied with the responses provided to the concerns set out in the Parliamentary Standing Committee report in 2008 was not relevant either.

[80] Moreover, the applicant says the Minister selected the ICCRC as regulator despite the fact that it had not responded to the Call for Submissions under the selection process. According to the applicant, even the ICCIP (which was incorporated only a month before its designation under the name ICCRC) was not really the body making the bid. Instead, the CAPIC filed submissions under the name of ICCIP, which was not a legal entity and had no legal status.

[81] The applicant also alleges that the Minister's actions and comments prior to, during, and following the selection process, as well as those of members of his staff, raise a reasonable apprehension of bias. The applicant contends that the current directors, president and CEO of the ICCRC are CAPIC members who lobbied the Minister and CIC before the introduction of Bill C-35 to have the CSIC replaced.

[78] La demanderesse affirme également que la décision du ministre de révoquer sa désignation, de même que les textes réglementaires qui ont mis en œuvre cette décision (y compris le règlement désignant le CRCIC comme un nouvel organisme de réglementation), sont invalides étant donné qu'ils sont viciés pour cause de manquement à l'équité procédurale, étant donné que le ministre n'a pas suivi le processus de sélection précisé dans l'appel de soumissions que la SCCI s'attendait légitimement que le ministre suive.

[79] La demanderesse affirme également que la doctrine des attentes légitimes s'applique au pouvoir législatif délégué, ce qui a pour effet de créer des droits de participation. Il est donc interdit au ministre de ne pas se conformer au processus de sélection précédemment établi par le gouvernement dans ses orientations générales. À cet égard, la demanderesse affirme que le ministre n'avait pas le droit de tenir compte d'autres facteurs que ceux qu'avait déjà examinés le Comité de sélection. Le fait que le Comité de sélection n'était pas satisfait des réponses données aux préoccupations formulées par le Comité permanent du Parlement dans son rapport de 2008 n'est pas non plus pertinent.

[80] La demanderesse affirme en outre que le ministre a choisi le CRCIC comme organisme de réglementation malgré le fait qu'il n'avait pas répondu à l'appel de soumissions conformément au processus de sélection. Suivant la demanderesse, même l'ICAIC (qui n'avait été constitué en personne morale qu'un mois avant d'être désigné sous l'appellation de CRCIC) n'était pas en fait l'organisme qui a présenté une soumission. D'ailleurs, l'ACCPI a déposé une soumission sous le nom d'ICAIC, qui n'était pas une entité juridique et n'avait aucun statut légal.

[81] La demanderesse affirme également que les agissements et les commentaires du ministre avant, pendant et après le processus de sélection, ainsi que ceux des membres de son personnel soulèvent une crainte raisonnable de partialité. La demanderesse affirme que les administrateurs et le président-directeur général actuels du CRCIC sont des membres de l'ACCPI qui ont exercé des pressions sur le ministre et CIC avant le dépôt du projet de loi C-35 en vue de faire remplacer la SCCI.

[82] The applicant also stresses that it is Mr. Linklater who retained Sussex Circle in 2009 to conduct a review and provide “an analysis and assessment of the threshold required to conclusively determine when the level of governance in a not for profit organization had deteriorated to a point that the mandate of the board of directors could be revoked by the government with minimal legal risk”. The applicant contends that the Sussex Circle was instructed by Mr. Linklater to obtain information about the applicant from CIC officials from the Immigration Branch (and not from the applicant itself), and that, in any event, its recommendation not to wind down the applicant was disregarded by CIC.

[83] As for the second set of procedural issues raised by the applicant, it is submitted that the Governor in Council’s Order fixing June 30, 2011 as the coming into force date of Bill C-35 is of no force and effect because it was not registered within seven days after it was made and thereby fails to comply with section 9 of the SIA. Furthermore, the applicant argues that even if the order is valid, the Ministerial Regulations remain invalid as they were made three days prior to the date on which Bill C-35 granting the Minister statutory authority to make such regulations came into effect.

[84] For the reasons expressed hereunder, the applicant’s arguments must be dismissed by the Court.

IV. LIMITED SCOPE OF JUDICIAL REVIEW

[85] In reference to the constitutional role of the superior courts in maintaining the rule of law, speaking for the Supreme Court of Canada in *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, at page 1090, Justice Beetz eloquently expressed the singular nature of judicial review and its paradox:

[82] La demanderesse souligne également le fait que c’est M. Linklater qui a retenu les services du Cercle Sussex en 2009 pour procéder à un examen et pour fournir [TRADUCTION] « une analyse et une évaluation des conditions minimales à respecter pour pouvoir conclure de façon déterminante que le niveau de gouvernance de l’organisme sans but lucratif s’est détérioré au point où le gouvernement pourrait, sans courir trop de risques sur le plan légal, retirer son mandat au conseil d’administration ». La demanderesse affirme que Cercle Sussex a reçu de M. Linklater l’instruction de recueillir des renseignements au sujet de la demanderesse auprès de fonctionnaires de CIC de la Direction générale de l’immigration (et non de la demanderesse elle-même) et qu’en tout état de cause, CIC n’a pas tenu compte de sa recommandation de ne pas mettre fin aux activités de la demanderesse.

[83] En ce qui concerne la seconde série de questions procédurales soulevées par la demanderesse, le décret par lequel le gouverneur en conseil a fixé au 30 juin 2011 la date d’entrée en vigueur du projet de loi C-35 serait inopérant, étant donné qu’il n’a pas été enregistré dans les sept jours suivant sa prise, contrevenant ainsi à l’article 9 de la LTR. La demanderesse soutient par ailleurs que, même si le décret était valide, le Règlement ministériel demeure invalide étant donné qu’il a été pris trois jours avant la date d’entrée en vigueur du projet de loi C-35, qui conférerait au ministre le pouvoir légal de prendre ce règlement.

[84] Pour les motifs ci-après exposés, la Cour doit rejeter les arguments de la demanderesse.

IV. PORTÉE RESTREINTE DU CONTRÔLE JUDICIAIRE

[85] S’agissant du rôle constitutionnel que les juridictions supérieures sont appelées à jouer en ce qui a trait au maintien de la légalité (ou à la défense de la primauté du droit), le juge Beetz, qui écrivait au nom d’une Cour suprême du Canada unanime dans l’arrêt *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, à la page 1090, a exprimé de façon éloquente le caractère du contrôle judiciaire et son paradoxe :

When an administrative tribunal exceeds its jurisdiction, the illegality of its act is as serious as if it had acted in bad faith or ignored the rules of natural justice. The role of the superior courts in maintaining the rule of law is so important that it is given constitutional protection: *Crevier v. Attorney General of Quebec*, [1981] 2 S.C.R. 220. Yet, the importance of judicial review implies that it should not be exercised unnecessarily, lest this extraordinary remedy lose its meaning.

[86] Naturally, in cases involving the exercise of powers granted by Parliament to the Executive, this judicial review role is performed by the Federal Courts under sections 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26] and 28 [as am. *idem*, s. 35] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)] and this jurisdiction is plenary in principle (*Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 S.C.R. 626, at paragraphs 35–36). In the case at bar, the applicant submits that the impugned enactments are *ultra vires*, violate the duty of procedural fairness, and were made contrary to the SIA and without statutory authority.

Rule of law

[87] Access to the courts is a fundamental tenet of democracy and by extension of the principle of separation of powers. Judicial review is essentially concerned with legality, whether from a constitutional, statutory or administrative point of view. At its most basic level, the rule of law vouchsafes to the citizens and residents of the country a stable, predictable and ordered society in which to conduct their affairs; it provides a shield for individuals from arbitrary state action (*Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, at paragraph 70).

[88] As far as the legality of a piece of legislation adopted by Parliament or a legislature is concerned, the reviewing role of the Court is limited to examining its conformity with the Constitution, including the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I

Quand un tribunal administratif excède sa compétence, l'illégalité de son acte est aussi grave que s'il avait agi de mauvaise foi ou avait ignoré les règles de la justice naturelle. Le rôle des cours supérieures dans le maintien de la légalité est si important qu'il bénéficie d'une protection constitutionnelle: *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220. Par ailleurs, l'importance du contrôle judiciaire implique qu'on ne devrait pas y avoir recours sans nécessité, sinon ce recours extraordinaire perdrait tout son sens.

[86] Naturellement, dans les affaires portant sur l'exercice des pouvoirs conférés à l'exécutif, ce sont les Cours fédérales qui, en vertu des articles 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26] et 28 [mod., *idem*, art. 35] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)], exercent ce rôle en matière de contrôle judiciaire et qui sont considérées comme ayant plénitude de compétence en la matière (*Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626, aux paragraphes 35 et 36). La demanderesse affirme qu'en l'espèce les textes contestés sont *ultra vires*, qu'ils constituent un manquement à l'équité procédurale et qu'ils ont été pris en contravention de la LTR et sans pouvoir légal.

La primauté du droit

[87] L'accès aux tribunaux est un principe fondamental de la démocratie et, par extension, une expression du principe de la séparation des pouvoirs. Le contrôle judiciaire s'intéresse essentiellement à la légalité, que ce soit du point de vue constitutionnel, législatif ou administratif. À son niveau le plus élémentaire, le principe de la primauté du droit assure aux citoyens et résidents une société stable, prévisible et ordonnée au sein de laquelle ils peuvent mener leurs activités. Elle fournit aux personnes un rempart contre l'arbitraire de l'État (*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, au paragraphe 70).

[88] En ce qui concerne la légalité d'une mesure législative adoptée par le législateur fédéral ou par une législature, le rôle que joue la Cour lorsqu'elle est saisie d'une demande de contrôle judiciaire se borne à examiner sa conformité avec la Constitution, y compris avec

of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] (the Charter) and unwritten constitutional principles. A breach of the rule of law cannot lead to the invalidity of a statute, except in cases where a statute has not been enacted in the correct manner and form: *British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2005 SCC 49, [2005] 2 S.C.R. 473 (*Imperial Tobacco*), at paragraphs 58–60.

Divided Constitutional powers over the regulation of immigration consultants

[89] In our Canadian system of responsible government, there is no separation of powers between the two political branches (legislative and executive), and subject to the limitation found in section 96 of the *Constitutional Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] applicable to the legislatures, there may be laws or regulations conferring legislative, quasi-judicial or administrative and regulatory powers to bodies invested of the functions of regulating an occupation and licensing members of a profession, trade or other activity, subject to the constitutional division of powers between Parliament and the legislatures.

[90] In this respect, Parliament and the legislatures both possess under section 95 of the *Constitutional Act, 1867* a shared jurisdiction in immigration matters, while the regulation of professions rests in the exclusive legislative power of the provinces. Nevertheless, Parliament has constitutional authority to notably allow immigration consultants to give advice or represent people who are subject to a proceeding or application under the Act.

[91] Indeed, it has been held that the Governor in Council could legally establish “a licensing system” in

la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] (la Charte) et avec les principes constitutionnels non écrits. Un manquement au principe de la primauté du droit n’emporte pas invalidation de la loi, sauf dans les cas où cette dernière n’a pas été édictée conformément aux conditions légales de manière et de forme (*Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49, [2005] 2 R.C.S. 473 (*Imperial Tobacco*), aux paragraphes 58 à 60).

Partage constitutionnel des pouvoirs en matière de réglementation des consultants en immigration

[89] Dans notre système canadien de gouvernement responsable, il n’y a pas de séparation de pouvoirs entre les deux organes politiques du gouvernement (le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif) et, sous réserve de l’exception énoncée à l’article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]] en ce qui concerne les législatures, il peut exister des lois ou des règlements conférant des pouvoirs législatifs, quasi judiciaires et administratifs et réglementaires à des organes investis de la fonction de réglementer une profession et d’accorder des permis d’exercice aux membres d’une profession, d’un métier ou d’une autre activité, sous réserve du partage constitutionnel des pouvoirs entre le Parlement et les législatures.

[90] À cet égard, le Parlement et les législatures possèdent, en vertu de l’article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, une compétence partagée en matière d’immigration, tandis que la réglementation des professions relève du pouvoir législatif exclusif des provinces. Or, le législateur fédéral a notamment le pouvoir, en vertu de la Constitution, d’autoriser les consultants en immigration à donner des conseils ou à représenter les personnes qui font l’objet d’une instance ou d’une demande sous le régime de la Loi.

[91] D’ailleurs, il a été jugé que le gouverneur en conseil pouvait légalement établir un « système de

the area of persons wishing to act as representatives in an immigration or refugee proceeding, including immigration consultants, pursuant to paragraph 114(1)(v) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 29] of the former *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2. See *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113 (*Mangat*). That said, this is not a case where this Court is asked to revisit aspects of the *Mangat* decision.

The present attack

[92] To a large extent, the applicant has challenged the wisdom and effectiveness of the legislative amendments introduced by Bill C-35, notably reproaching the Minister for not having carried out the Standing Committee's recommendation that the CSIC be "re-established" under stand-alone legislation, while repeatedly and deliberately taking the comments of the Standing Committee out of context. However, the judiciary's role "is not...to apply only the law of which it approves. Nor is it to decide cases with a view simply to what the judiciary (rather than the law) deems fair or pertinent" (*Imperial Tobacco*, above, at paragraph 52).

[93] Clearly, the Executive made a policy decision, which was ultimately endorsed by Parliament, in choosing not to follow the Standing Committee recommendation that the Government introduce stand-alone legislation to re-establish the applicant as a non-share capital corporation. Whether this was the result of CAPIC's lobby has no bearing with the legality of Bill C-35, which clearly falls within the purview of Parliament's legislative powers and is not contrary to the Constitution, including the Charter and unwritten constitutional principles.

[94] That said, the applicant contends that Bill C-35 did not legally come into force June 30, 2011 and is not the law of Canada today. This assertion is based on the assumption that the requirements set out in section 9 of

délivrance de permis » pour les personnes souhaitant agir comme représentants dans une affaire d'immigration ou un dossier de réfugié, en vertu de l'alinéa 114(1)v) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 29] de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2. (*Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113 (*Mangat*)). Cela étant dit, notre Cour n'est pas appelée en l'espèce à réexaminer des aspects de l'arrêt *Mangat*.

La présente contestation

[92] Dans une large mesure, la demanderesse conteste la sagesse et l'efficacité des modifications législatives introduites par le projet de loi C-35, et elle reproche notamment au ministre de ne pas avoir donné suite à la recommandation du Comité permanent, qui proposait que la SCCI soit « rétablie » en vertu d'une loi distincte tout en citant à de nombreuses reprises et de façon délibérée les propos du Comité permanent hors contexte. Toutefois, le rôle des tribunaux « n'est pas [...] d'appliquer seulement le droit qu'ils approuvent. Il ne s'agit pas non plus pour eux de rendre des décisions simplement à la lumière de ce qu'ils (plutôt que le droit) estiment juste ou pertinent » (*Imperial Tobacco*, précité, au paragraphe 52).

[93] De toute évidence, le pouvoir exécutif a pris une décision d'orientation générale que le Parlement a au bout du compte reprise à son compte en choisissant de ne pas donner suite à la recommandation du Comité permanent qui proposait que le gouvernement adopte une loi distincte pour rétablir la demanderesse en tant que société sans capital-actions. La question de savoir si cette décision était le fruit des pressions exercées par l'ACCPI est sans incidence en ce qui concerne la légalité du projet de loi C-35, lequel relève nettement des pouvoirs législatifs du Parlement et n'est pas contraire à la Constitution et notamment à la Charte et aux principes constitutionnels non écrits.

[94] Cela étant dit, la demanderesse affirme que le projet de loi C-35 n'est pas entré légalement en vigueur le 30 juin 2011 et qu'il n'a pas force de loi au Canada actuellement. Cette affirmation repose sur l'hypothèse

the SIA have not been respected in the case of the making and registration of the GIC Order; consequently, new section 91 of the Act and the Ministerial Regulations can have no force and effect. Subsidiarily, the Ministerial Regulations which are purportedly made under the authority of new section 91 of the Act are otherwise invalid because they were made and registered prior to the coming into force of Bill C-35.

[95] Moreover, the applicant submits that the enactments revoking the 2011 Regulations and the Ministerial Regulations are *ultra vires* and exceed the regulation-making authority under (former or new) section 91 of the Act on the grounds of abuse of discretion, bad faith and reliance upon irrelevant considerations. The applicant also submits that the making of both the 2011 Regulations and the Ministerial Regulations is contrary to the applicant's legitimate expectations and right to be heard, while the conduct by the Minister and his staff at CIC raises a reasonable apprehension of bias.

What is jurisdictional?

[96] Jurisdictional issues such as the scope of the powers conferred to the Governor in Council and the Minister, issues of procedural fairness (including allegations of bad faith and bias), and compliance with the procedural requirements found in the SIA, are to be reviewed on a standard of correctness. Be that as it may, the pragmatic and functional approach does not apply to legislative acts; such an enquiry is only required where an adjudicative or policy-making function is being exercised: *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, 2004 SCC 19, [2004] 1 S.C.R. 485, at paragraph 5.

[97] In order to be the law of Canada, the amendments introduced by Bill C-35 and the corollary regulatory enactments must be legally in force, which supposes that

que les conditions énumérées à l'article 9 de la LTR n'ont pas été respectées dans le cas de la prise et de l'enregistrement du Décret et qu'en conséquence, le nouvel article 91 de la Loi et le Règlement ministériel sont inopérants. À titre subsidiaire, la demanderesse affirme que le Règlement ministériel qui aurait été pris en vertu des pouvoirs conférés par le nouvel article 91 de la Loi est par ailleurs invalide parce qu'il a été pris et enregistré avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-35.

[95] La demanderesse affirme par ailleurs que les dispositions révoquant le Règlement de 2011 et le Règlement ministériel sont *ultra vires* et qu'elles vont au-delà du pouvoir de réglementation prévu par (l'ancien ou le nouveau) article 91 de la Loi pour cause d'abus de pouvoir discrétionnaire, de mauvaise foi et de prise en compte de facteurs dénués de pertinence. La demanderesse affirme également que la prise du Règlement de 2011 et du Règlement ministériel est contraire aux attentes légitimes de la demanderesse et à son droit d'être entendue, et que les agissements du ministre et de son personnel de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) soulèvent une crainte raisonnable de partialité.

Qu'entend-t-on par « juridictionnel »?

[96] Les questions juridictionnelles comme l'étendue des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil et au ministre, les questions d'équité procédurales (y compris les allégations de mauvaise foi et de partialité) et celles concernant la conformité avec les exigences procédurales énoncées dans la LTR sont assujetties à la norme de contrôle de la décision correcte. Quoi qu'il en soit, l'analyse pragmatique et fonctionnelle ne s'applique pas aux mesures législatives; une telle démarche ne s'impose que dans le cas où est exercée une fonction juridictionnelle ou une fonction de prise de décisions de principe (*United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485, au paragraphe 5).

[97] Pour avoir force de loi au Canada, les modifications apportées par le projet de loi C-35 et par les textes réglementaires connexes doivent être légalement en

all procedural requirements found in the SIA must have been respected. However, where it comes to the exercise of statutory powers granted to the Governor in Council and the Minister, it is debatable whether the applicant's *vires* argument raises a "true [question] of *vires*" as described in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 59.

[98] What is truly challenged here is the exercise of a discretionary decision-making power by "regulation", which the applicant submits is reviewable by the Court at least in cases of bad faith or improper purpose. Since the impugned enactments affected its rights, privileges or interests, the applicant further submits that there was a duty to act fairly in the process of revoking its designation and in selecting a new regulator. How should these issues be reviewed by the Court, if they are indeed reviewable?

[99] First, judicial review over executive decision making requires a consideration of both the form of the decision and the nature of the decision-maker's functions in light of the enabling legislation when determining whether a duty of procedural fairness is imposed to the decision maker. It is understood that the qualification of an action or decision made by the Government or one of its Ministers as legislative, quasi-judicial or administrative will naturally have some bearing on the scope of judicial review, but in practice it may be difficult to draw a line.

[100] Second, as suggested by Ms. Sara Blake in her book *Administrative Law in Canada*, 4th ed. (Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2006), at page 217, "[I]t would be more sensible to draw the line between adjudicative decisions on one side and policy and legislative decisions on the other." True policy decisions will usually be dictated by financial, economic, social and political factors or constraints. In such decisions, the authority attempts to strike a balance between efficiency

et vigueur, ce qui suppose que toutes les exigences procédurales prévues par la LTR ont été respectées. Toutefois, lorsqu'il s'agit de l'exercice de pouvoirs législatifs conférés au gouverneur en conseil et au ministre, on peut se demander si l'argument de l'inconstitutionnalité invoqué par la demanderesse soulève une « question touchant véritablement à la compétence » au sens de l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 59.

[98] Ce qui est véritablement contesté en l'espèce, c'est l'exercice, par « règlement », d'un pouvoir décisionnel discrétionnaire qui, selon la demanderesse, peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire, du moins en cas de mauvaise foi ou de motif illégitime. Comme les textes contestés ont porté atteinte à ses droits, privilèges ou intérêts, la demanderesse affirme en outre qu'il existait une obligation d'agir avec équité dans le cadre du processus de révocation de sa désignation et du choix d'un nouvel organisme de réglementation. Comment la Cour devrait-elle contrôler ces questions, si tant est qu'elles soient effectivement susceptibles d'un contrôle judiciaire?

[99] En premier lieu, le contrôle judiciaire des décisions prises par l'exécutif suppose que l'on examine à la fois la forme de la décision et la nature des fonctions du décideur à la lumière de la loi habilitante pour déterminer si le décideur est assujéti à une obligation d'équité procédurale. Il est entendu que la qualification d'un acte ou d'une décision du gouvernement ou de l'un de ses ministres de mesure législative, quasi judiciaire ou administrative aura de toute évidence une certaine influence sur la portée du contrôle judiciaire, bien qu'en pratique, il puisse être difficile de tracer une ligne de démarcation.

[100] Deuxièmement, ainsi que Sara Blake le suggère dans son ouvrage *Administrative Law in Canada*, 4^e éd. (Markham (Ont.) : LexisNexis Canada, 2006), à la page 217 : [TRADUCTION] « Il serait plus logique d'établir une distinction entre, d'une part, les décisions juridictionnelles et, d'autre part, les décisions législatives et d'orientation générale ». Les véritables décisions d'orientation générale sont habituellement influencées par des facteurs financiers, économiques, sociaux et

and thrift, in the context of planning and predetermining the boundaries of its undertakings and of their actual performance. See *Brown v. British Columbia (Minister of Transportation and Highways)*, [1994] 1 S.C.R. 420, at page 441 and *R. v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2011 SCC 42, [2011] 3 S.C.R. 45, at paragraphs 72–91.

[101] Third, the Governor in Council (Cabinet) and the minister are known to make policy decisions at the highest level of government and are accountable to Parliament. However, where they are exercising a statutory power (including a legislative one) derived by an Act of Parliament, the legality of their actions is not automatically immune from judicial review (*Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, at page 748). The government must always comply with the rule of law which is “a fundamental postulate of our constitutional structure” (*Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, at page 142). Indeed, courts will always be allowed to intervene in “an egregious case or where there is proof of an absence of good faith” (*Canada (Wheat Board) v. Canada (Attorney General)*, 2009 FCA 214, [2010] 3 F.C.R. 374, at paragraph 37; *Thorne’s Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106, at page 111).

[102] Four, assuming that the rule of law applies to the making of regulations—in principle it does not apply to the passing of legislation by Parliament or a legislature—this could explain why such a regulation-making power may not be used for a completely irrelevant purpose, so as to make a particular regulation *ultra vires* of the powers delegated by Parliament to the Governor in Council or the minister. Naturally, it is up to the party attacking the regulation to prove bad faith or demonstrate what that illicit purpose might be: *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 247 (C.A.), at pages 255–260; *Jafari v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 2 F.C. 595 (C.A.), at page 602.

politiques. Lorsqu’elle prend des décisions de cette nature, l’autorité publique s’efforce d’établir un équilibre entre l’efficacité et l’économie, dans le cadre de la planification et de la détermination préalable des limites de ses engagements et de leur mise en œuvre réelle (*Brown c. Colombie-Britannique (Ministre des Transports et de la Voirie)*, [1994] 1 R.C.S. 420, à la page 441 et *R. c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2011 CSC 42, [2011] 3 R.C.S. 45, aux paragraphes 72 à 91).

[101] Troisièmement, il est bien connu que le gouverneur en conseil (le Cabinet) et le ministre prennent des décisions d’orientation générale au niveau le plus élevé du gouvernement et qu’ils doivent rendre des comptes au Parlement. Toutefois lorsqu’ils exercent un pouvoir conféré par une loi fédérale (y compris un pouvoir législatif), la légalité de leurs actes n’est pas automatiquement à l’abri du contrôle judiciaire (*Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autres*, [1980] 2 R.C.S. 735, à la page 748). Le gouvernement doit toujours se conformer au principe de la primauté du droit, lequel [TRADUCTION] « constitue un des postulats fondamentaux de notre structure constitutionnelle » (*Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, à la page 142). D’ailleurs, il est toujours loisible aux tribunaux d’intervenir « dans un cas flagrant ou lorsque la preuve établit l’absence de bonne foi » (*Canada (Commission du blé) c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 214, [2010] 3 R.C.F. 374, au paragraphe 37; *Thorne’s Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106, à la page 111).

[102] Quatrièmement, en supposant que la primauté du droit s’applique à la prise de règlements — en principe, elle ne s’applique pas à l’adoption de lois par le Parlement ou par une législature —, cela pourrait expliquer pourquoi le pouvoir de prendre des règlements ne peut être utilisé à une fin complètement dénuée de pertinence, rendant ainsi un règlement déterminé *ultra vires* parce qu’il excède la portée des pouvoirs délégués par le Parlement ou gouverneur en conseil ou au ministre. Naturellement, il incombe à celui qui attaque le règlement de démontrer la mauvaise foi ou de faire la preuve de l’objectif illicite en question (*Assoc. canadienne des importateurs réglementés c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 247 (C.A.), aux pages 255 à 260;

[103] Five, regulations or policies of the Governor in Council or the minister are not reviewable, except in cases of excess of jurisdiction, failure to comply with legislative or regulatory requirements. In other words, it is not open to a court to determine the wisdom of the regulation or policy and to assess their validity on the basis of the court's preferences. See *Canadian Council for Refugees v. Canada*, 2008 FCA 229, [2009] 3 F.C.R. 136, at paragraph 57 and *Mercier v. Canada (Correctional Service)*, 2010 FCA 167, [2012] 1 F.C.R. 72, at paragraphs 78 and 80. Such approach is entirely consistent with the treatment reserved in cases of legislation passed by Parliament or a legislature (*Imperial Tobacco*, above, at paragraphs 58–60).

[104] Six, regulatory exercise becomes perilous in cases where individual rights may be at stake or an entity has been singled out for adverse treatment. Simply stated, one cannot label an act as a “regulation” to abrogate or diminish a citizen's right to procedural protection. This could be the case of municipal by-laws affecting property rights of land owners on the territory of a municipality, where there may be a right to be “heard” by the municipal council (*Homex Realty and Development Co. Ltd. v. Corporation of the Village of Wyoming*, [1980] 2 S.C.R. 1011, at pages 1026, 1030 and 1050).

[105] Another example concerns the revocation of citizenship by the Executive. The fact that citizenship is granted to an individual by legislation (an Act of Parliament) and that same can be subsequently revoked by an order in council (delegated legislation) does not prevent the court from examining the legality of any such order and treating it as a “decision”, considering that it will adversely affect the rights of the individual in question and that the Governor in Council must be satisfied that the citizenship was obtained by “false

Jafari c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1995] 2 C.F. 595 (C.A.), à la page 602).

[103] Cinquièmement, les règlements et les orientations générales du gouverneur en conseil et du ministre ne sont pas susceptibles de contrôle judiciaire sauf en cas d'exès de compétence ou de défaut de se conformer à des exigences législatives ou réglementaires. En d'autres termes, il n'appartient pas au tribunal de juger de la sagesse d'un règlement ou d'une décision d'orientation générale ni d'en apprécier la validité en se fondant sur ses préférences personnelles (*Conseil canadien pour les réfugiés c Canada*, 2008 CAF 229, [2009] 3 R.C.F. 136, au paragraphe 57 et *Mercier c. Canada (Service correctionnel)*, 2010 CAF 167, [2012] 1 R.C.F. 72, aux paragraphes 78 et 80). Cette démarche s'accorde parfaitement avec le traitement réservé dans le cas des mesures législatives adoptées par le Parlement ou par une législature (*Imperial Tobacco*, précité, aux paragraphes 58 à 60).

[104] Sixièmement, l'exercice du pouvoir de prendre des règlements risque de s'avérer périlleux lorsque les droits d'un particulier peuvent être en jeu ou qu'une entité est ciblée et fait l'objet d'un traitement défavorable. On ne saurait donc tout simplement qualifier de « règlement » une mesure visant à supprimer ou à restreindre les droits d'un citoyen à une protection procédurale, ce qui pourrait être le cas par exemple d'un règlement municipal visant les droits de propriété des propriétaires fonciers sur le territoire d'une municipalité lorsqu'il existe un droit d'être « entendu » par le conseil municipal (*Homex Realty and Development Co. Ltd. c. Corporation of the Village of Wyoming*, [1980] 2 R.C.S. 1011, aux pages 1026, 1030 et 1050).

[105] Un autre exemple concerne la révocation de la citoyenneté par le pouvoir exécutif. Le fait que la citoyenneté soit accordée à une personne par voie législative (par une loi fédérale) et que la citoyenneté puisse par la suite être révoquée en vertu d'un décret (qui constitue une mesure législative subordonnée) n'empêche pas la Cour d'examiner la légalité de ce décret ou de le traiter comme une « décision » au motif qu'il porte atteinte aux droits de la personne en question, à condition que le gouverneur en conseil soit convaincu

representation or fraud or by knowingly concealing material circumstances” (*Oberlander v. Canada (Attorney General)*, 2004 FCA 213, [2005] 1 F.C.R. 3 [at paragraph 5]).

[106] Closer to the above examples are decisions, policies and regulations which may directly affect the status of immigration consultants acting as “authorized representatives” under the Act. It is useful to begin by recalling that licensing is essentially the authority of a regulator to decide who shall be permitted to earn their living by the pursuit of a particular calling: Ontario, Royal Commission Inquiry into Civil Rights [*Report of the Royal Commission Inquiry into Civil Rights*] (Report No. 1, Vol. 3), Commissioner James Chalmer McRuer (Toronto: Queen’s Printer, 1968) (the McRuer Report), at page 1163. In this regard, the Supreme Court of Canada has stated in *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313, at page 368, that “[w]ork is one of the most fundamental aspects in a person’s life, providing the individual with a means of financial support and, as importantly, a contributory role in Society.”

[107] In practice, licensing in connection with a proceeding or application under the Act has been sub-delegated to the body designated by regulation. Such sub-delegation has been held to be valid by the Federal Court of Appeal (*Law Society of Upper Canada*, above, at paragraphs 72–80). In turn, the decisions made in membership and discipline matters by the CSIC (or the ICCRC) are judicially reviewable by this Court (*Onuschak*, above, at paragraphs 33–34 and *Mooney*, above, at paragraph 83). The decisions of the regulatory body must pass the test of reasonableness and respect rules of fairness. This is not surprising since the power of a self-governing body to discipline its members is clearly a “judicial power” and that “no element of policy should be present in the exercise of this power” (the McRuer Report, at page 1181).

que la citoyenneté a été obtenue par fraude ou au moyen d’une « fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels » (*Oberlander c. Canada (Procureur général)*, 2004 CAF 213, [2005] 1 R.C.F. 3 [au paragraphe 5]).

[106] Les décisions, politiques et règlements qui sont susceptibles d’influencer directement le statut des consultants en immigration qui agissent en tant que « représentants autorisés » en vertu de la Loi se rapprochent davantage des exemples précités. Il est utile de se rappeler, d’entrée de jeu, que l’attribution d’un permis d’exercice d’une profession est essentiellement la prérogative de l’organisme de réglementation chargé de décider à qui doit être reconnue la possibilité de gagner sa vie en exerçant une profession déterminée : Ontario, Royal Commission Inquiry into Civil Rights [*Report of the Royal Commission Inquiry into Civil Rights*] (rapport n° 1, vol. 3), le commissaire James Chalmer McRuer (Toronto: Queen’s Printer, 1968) (le rapport McRuer), à la page 1163. À cet égard, la Cour suprême du Canada a déclaré dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, à la page 368, que « [l]e travail est l’un des aspects les plus fondamentaux de la vie d’une personne, un moyen de subvenir à ses besoins financiers et, ce qui est tout aussi important, de jouer un rôle utile dans la société ».

[107] En pratique, le pouvoir de délivrer un permis dans le cadre d’une instance ou d’une demande visée par la Loi a été sous-délégué à l’organisme désigné par règlement. Cette sous-délégation a été jugée valide par la Cour d’appel fédérale (*Barreau du Haut-Canada*, précité, aux paragraphes 72 à 80). En revanche, les décisions prises par la SCCI (ou le CRCIC) en ce qui concerne les conditions à remplir pour pouvoir devenir membre et en ce qui concerne les questions disciplinaires sont susceptibles de contrôle judiciaire par notre Cour (*Onuschak*, précité, aux paragraphes 33 et 34 et *Mooney*, précité, au paragraphe 83). Les décisions des organismes de réglementation doivent satisfaire aux critères de la raisonnable et respecter les règles d’équité. Il n’y a rien d’étonnant à cela, étant donné que le pouvoir d’un organisme d’autorégulation

d'infliger des sanctions disciplinaires à ses membres est manifestement un « pouvoir judiciaire » et que [TRADUCTION] « l'exercice de ce pouvoir devrait être à l'abri de toute influence politique » (rapport McRuer, à la page 1181).

And the present case...

[108] What about policy decisions and regulations revoking the power of a regulatory body to license individuals and transferring same to another regulatory body selected by the Executive after a call for submissions?

[109] In this case, the applicant contends that the Government's decision to revoke its designation as a regulator and the enactments which implemented the decision are subject to the duty of fairness, as the applicant is singled out and adversely affected by these. The alleged grounds are legitimate expectations and bias.

[110] The duty to act fairly and the doctrine of legitimate expectations are not applicable in the circumstances of this case, at least not in the ways suggested by the applicant. The applicant seems to assimilate the revocation of its regulatory designation as if it was some sort of "decision" made by the Government adversely affecting the rights of an individual who makes a living (or a corporation who pursues economic activities), but this is not the case here:

- The applicant does not act in any representative capacity (like a professional association or a trade union), but as the designated regulator of immigration consultants;
- As of June 30, 2011, members in good standing of the applicant are deemed by the Ministerial Regulations to be members of the ICCRC and are accordingly not deprived of their capacity "to earn their living by the pursuit of a particular calling", so long as they maintain

Et dans le cas présent[...]

[108] Qu'en est-il des décisions d'orientation générale et des règlements révoquant le pouvoir d'un organisme de réglementation de délivrer des permis à des personnes physiques et transférant ce pouvoir à un autre organisme de réglementation choisi par l'exécutif à la suite d'un appel de soumissions?

[109] En l'espèce, la demanderesse soutient que la décision du gouvernement de révoquer sa désignation comme organisme de réglementation et les textes qui ont mis cette décision en œuvre étaient assujettis à l'obligation d'agir avec équité, étant donné que la demanderesse est expressément visée par les textes en question et que ceux-ci la désavantagent. Les motifs allégués ont trait aux attentes légitimes et à la partialité.

[110] L'obligation d'agir avec équité et la doctrine des attentes légitimes ne s'appliquent pas aux faits de l'espèce, du moins pas de la façon suggérée par la demanderesse. La demanderesse semble considérer la révocation de sa désignation par règlement comme une sorte de « décision » prise par le gouvernement qui porterait atteinte aux droits d'une personne physique qui gagne sa vie en exerçant une profession (ou d'une personne morale qui exerce des activités économiques). Ce n'est cependant pas le cas en l'espèce. En effet :

- la demanderesse n'agit pas en tant que représentante (à l'instar d'une association professionnelle ou d'un syndicat), mais bien comme un organisme chargé de réglementer les consultants en immigration;
- en date du 30 juin 2011, les membres en règle de la demanderesse étaient réputés, aux termes du Règlement ministériel, être des membres du CRCIC, de sorte qu'ils ne sont pas privés de la possibilité de « gagner leur vie en exerçant une profession déterminée », tant et aussi

their membership, pay the fees and are not expelled by the ICCRC;

- As a corporation without share capital constituted under the *Canada Corporations Act*, the applicant has no regulatory power over any profession;
- Any regulatory monopoly granted to the applicant (or the ICCRC) is a power exclusively derived and conferred to the body designated in the regulations of the Governor in Council or the Minister. Thus, any such monopoly can always be taken away by its grantor in the same manner, here by the 2011 Regulations in the case of the applicant; and,
- Apart from improper purpose or bad faith (none has been proven in the Court's opinion), the fact that the Minister or CIC have pre-conceived opinions or expressed a preference is normal in the case of policy oriented decisions. This should not attract the Court's attention on the ground of reasonable apprehension of bias (*Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170).

[111] It must be remembered that Parliament has full plenary power to create federal boards, commissions, tribunals or other bodies invested with the quasi-judicial or regulatory powers conferred to them by legislation. Such administrative bodies or tribunals are not courts and by contrast, lack this constitutional distinction from the executive. It is properly the role and responsibility of Parliament to determine the composition and structure required to discharge the responsibilities bestowed upon them (*Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 SCC 52, [2001] 2 S.C.R. 781, at paragraphs 23–24).

[112] As stated by learned authors, “An essential task of democratic societies is to establish a proper balance between freedom and order”, and thus, from this general principle of democratic governments, “The issue of regulation [of occupations] involves the role of

longtemps qu'ils demeurent membres du CRCIC, qu'ils payent leur cotisation et qu'ils ne sont pas expulsés par le CRCIC;

- en tant que société sans capital-actions constituée sous le régime de la *Loi sur les corporations canadiennes*, la demanderesse n'a aucun pouvoir réglementaire sur quelque profession que ce soit;
- tout monopole réglementaire accordé à la demanderesse (ou au CRCIC) est un pouvoir conféré exclusivement à l'organisme désigné par règlement du gouverneur en conseil ou du ministre. Ainsi, ce monopole peut toujours être retiré de la même manière par l'autorité qui l'a conféré, c'est-à-dire, dans le cas qui nous occupe, par le Règlement de 2011 dans le cas de la demanderesse;
- hormis les cas d'objectif illégitime ou de mauvaise foi — ce qui n'a, suivant la Cour, pas été démontré —, le fait que le ministre ou CIC ait eu des opinions préconçues ou ait exprimé une préférence est normal dans le cas d'une décision axée sur une orientation générale. La Cour ne devrait pas intervenir pour cause de crainte raisonnable de partialité (*Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170).

[111] Il faut se rappeler que le législateur fédéral a plénitude de pouvoir pour créer des offices fédéraux investis des pouvoirs quasi judiciaires ou réglementaires qui leur sont conférés par la loi. Ces organismes ou tribunaux administratifs ne sont pas des cours de justice et, par contraste, ils ne sont pas constitutionnellement séparés de l'exécutif. Il appartient à bon droit au Parlement de déterminer la composition et l'organisation qui permettront aux tribunaux administratifs de s'acquitter des attributions qui leur sont dévolues (*Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 CSC 52, [2001] 2 R.C.S. 781, aux paragraphes 23 et 24).

[112] Ainsi que l'expliquent d'éminents auteurs : [TRADUCTION] « Un des rôles essentiels des sociétés démocratiques est de trouver un juste équilibre entre d'un côté, la liberté et, de l'autre, l'ordre ». Il découle donc de ce principe général des gouvernements

government in reconciling the special interests of the members of the occupation with the general concerns of the public” (Alex Bryson and Morris M. Kleiner, “The Regulation of Occupations” (2010), 48 *British Journal of Industrial Relations* 670–675, at page 670). In the case of immigration consultants, the desirability of allowing by a regulation made by the Governor in Council (the 2004 Regulations) the self-regulating mode over direct licensing by a board created by statute was clearly a policy choice made by the Government. Whether it would have been preferable to have created a professional self-regulatory scheme that rested instead on an Act of Parliament was purely a policy question which was not judicially reviewable (*Law Society of Upper Canada*, above, at paragraph 62).

[113] The Court finds that the decision to terminate the regulatory mandate over immigration consultants given to the CSIC (the 2011 Regulations) by a regulation of the Governor in Council, and to designate in lieu and place the ICCRC by way of a regulation of the Minister (the Ministerial Regulations), is essentially a “legislative” action (whether it results from an Act of Parliament or from a regulation made by the Executive branch). That said, while the duty of fairness and the doctrine of legitimate expectations have no application to the exercise of legislative powers, it is debatable whether subordinate legislation can lawfully be made in breach of categorical and specific assurance of prior consultation (*Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525 (*Canada Assistance Plan*), at pages 557–560; *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, [2000] 4 F.C. 264 (C.A.) (*Apotex*), at paragraphs 22–24 (majority), and 100, 102, 105 and 115 (minority)).

[114] As a final note on the limited scope of the judicial review, our acceptance of the rule of law, whose content may vary from one society to another, supposes that state action will be consistent with fundamental

démocratiques que [TRADUCTION] « La question de la réglementation des professions suppose que le gouvernement concilie les intérêts spéciaux des membres de la profession avec les préoccupations générales du public » (Alex Bryson et Morris M. Kleiner, « The Regulation of Occupations » (2010), 48 *British Journal of Industrial Relations* 670 à 675, à la page 670). Dans le cas des consultants en immigration, le gouvernement a de toute évidence pris une décision d’orientation générale en optant pour la formule de l’organisme autoréglementé par voie de décret du gouverneur en conseil (le Règlement de 2004) de préférence à l’option consistant à permettre à un organisme créé par la loi de délivrer directement des permis. La question de savoir s’il aurait été préférable de créer un régime d’autoréglementation professionnelle fondé sur une loi fédérale est une question d’orientation générale qui déborde le cadre du contrôle judiciaire (*Barreau du Haut-Canada*, précité, au paragraphe 62).

[113] La Cour estime que la décision de mettre fin au mandat réglementaire jusqu’alors exercé par la SCCI sur les consultants en immigration (le Règlement de 2011) au moyen d’un règlement pris par le gouverneur en conseil et de désigner à sa place le CRCIC par un règlement pris par le ministre (le Règlement ministériel) constitue essentiellement une mesure « législative » (qu’elle découle d’une loi fédérale ou d’un règlement pris par le pouvoir exécutif). Cela étant dit, bien que l’obligation d’agir avec équité et la doctrine des attentes légitimes ne s’appliquent pas dans le cas de l’exercice de pouvoir législatif, on peut s’interroger sur la question de savoir si un règlement peut licitement être pris en violation d’une assurance catégorique précise de consultation préalable (*Renvoi relatif au Régime d’assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525 (*Régime d’assistance publique du Canada*), aux pages 557 à 560; *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [2000] 4 C.F. 264 (C.A.) (*Apotex*), aux paragraphes 22 à 24 (jugement majoritaire), et 100, 102, 105 et 115 (jugement minoritaire)).

[114] Pour clore la question de la portée restreinte du contrôle judiciaire, notre acceptation du principe de la primauté du droit, dont la teneur peut varier d’une société à l’autre, suppose que les agissements de l’État sont

values of its society, such as, equality, fairness, transparency, accountability, consistency and predictability. Assuming that the rule of law applies to the making of regulations (which may be debatable), the issue is whether the process which led to the impugned enactments was fair and transparent. For the reasons hereunder, the Court finds that the impugned enactments are authorized by statute, that the conditions for their enactment have been respected and that there were no improper purposes or motives in revoking the designation of the applicant as the regulator of immigration consultants and in designating the ICCRC as the new regulator. Moreover, this is not “an egregious case” where the intervention of the Court is warranted to uphold the rule of law, and as far as any duty to consult is concerned, it has been satisfied in this case.

V. IMPUGNED ENACTMENTS AUTHORIZED BY STATUTE AND FOR NO IMPROPER PURPOSES OR MOTIVES

[115] The “perspective within which a statute is intended to operate” is the starting point of any court analysis of an allegation that a decision maker took into account irrelevant considerations or acted for an improper purpose; in other words, the “perspective” is another way of describing the policy and objects of the statute, and as the case may be, of a particular set of regulations (*C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539, at paragraphs 92–95).

[116] For the reasons below, the Court finds that the impugned enactments are authorized by statute and that they have been enacted for no improper purposes or motives.

compatibles avec les valeurs fondamentales de la société qui le compose, telles que l'égalité, la justice, la transparence, la responsabilité, la cohérence et la prévisibilité. Si l'on suppose que le principe de la primauté du droit s'applique à la prise de règlements — ce qui peut être matière à débat —, la question qui se pose est celle de savoir si la procédure qui a conduit à la prise des textes contestés en l'espèce était juste et transparente. Pour les motifs qui ont été exposés, la Cour estime que les textes contestés étaient autorisés par la loi, que les conditions préalables à leur prise ont été respectées et qu'aucun motif ou mobile illégitime n'a influencé la révocation de la désignation de la demanderesse comme organisme chargé de réglementer les consultants en immigration et la désignation du CRCIC comme nouvel organisme de réglementation. De plus, il ne s'agit pas d'un « cas flagrant » dans lequel l'intervention de la Cour serait justifiée pour protéger la primauté du droit et, dans la mesure où l'obligation de consulter entrerait en jeu, la Cour estime que cette obligation a été respectée en l'espèce.

V. LES TEXTES CONTESTÉS ÉTAIENT AUTORISÉS PAR LA LOI ET NE VISAIENT PAS UN OBJECTIF OU DES MOBILES ILLÉGITIMES

[115] L'« optique dans laquelle la loi est censée s'appliquer » est le point de départ de toute analyse, par la Cour, de l'allégation que le décideur a tenu compte de facteurs non pertinents et a agi dans le but de réaliser un objectif illégitime; en d'autres termes, l'« optique » est une autre façon de décrire l'orientation générale et les objets de la loi et, le cas échéant, d'un règlement déterminé (*S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539, aux paragraphes 92 à 95).

[116] Pour les motifs qui suivent, la Cour estime que les textes attaqués sont autorisés par la loi et qu'ils n'ont pas été pris dans le but de réaliser un objectif ou des mobiles illégitimes.

Framework legislation and regulatory scheme

[117] The Act is “framework legislation”, that is to say, the Act contains the core principles and policies of the statutory scheme and, in view of the complexity and breadth of the subject-matter, is relatively concise. Framework legislation contemplates broad delegations of legislative power. As observed by the Federal Court of Appeal in *de Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 436, [2006] 3 F.C.R. 655, at paragraph 23, “[t]he creation of secondary policies and principles, the implementation of core policy and principles, including exemptions, and the elaboration of crucial operational detail, are left to regulations, which can be amended comparatively quickly in response to new problems and other developments.”

[118] Sections 4 [as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 1] and 5 [as am. *idem*, s. 2] of the Act provide the enabling authority of both the Minister and the Governor in Council. Except as otherwise provided in section 4 of the Act, the Minister is responsible for the administration of the Act. On the other hand, except as otherwise provided, the Governor in Council may make any regulation that is referred to in this Act or that prescribes any matter whose prescription is referred to in the Act. That said, there are multiple ways in which the activities of immigration consultants under the Act can be regulated by Parliament, and by extension, the Governor in Council or the Minister.

[119] Direct licensing by the federal authority is one option. For example, a trustee appointed in bankruptcy matters under the *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C., 1985, c. B-3 [s. 1 (as am. by S.C. 1992, c. 27, s. 2)], must hold a licence issued by the Superintendent, whether or not he or she is already a member of a self-regulated body (e.g. certified accountants). Likewise, an immigration consultant who wishes to advise or represent a person in an application made under *An Act respecting immigration to Québec*, R.S.Q., c. I-0.2 must make an application for recognition and pay the prescribed fees (*Regulation respecting immigration consultants*, R.R.Q., c. I-0.2, r. 0.1).

Loi-cadre et régime réglementaire

[117] La Loi est une « loi-cadre », en ce sens qu’elle énonce les principes généraux et les grandes orientations du régime législatif et que, compte tenu de la complexité et de l’ampleur du sujet traité, elle est relativement concise. Les lois-cadres prévoient la délégation d’une partie importante de la compétence législative. Ainsi que la Cour d’appel fédérale l’a fait observer dans l’arrêt *de Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CAF 436, [2006] 3 R.C.F. 655, au paragraphe 23 : « Les politiques et principes secondaires, la mise en œuvre des politiques et principes clés, y compris les exemptions, et les détails opérationnels cruciaux sont prescrits dans des règlements, qui peuvent être modifiés assez rapidement lorsque de nouveaux problèmes et d’autres changements se présentent. »

[118] Les articles 4 [mod. par L.C. 2008, ch. 3, art. 1] et 5 [mod., *idem*, art. 2] de la Loi définissent la compétence générale du ministre et du gouverneur en conseil. Sauf disposition contraire de l’article 4, le ministre est chargé de l’application de la Loi. D’autre part, le gouverneur en conseil peut, sous réserve des autres dispositions de la Loi, prendre des règlements d’application de la Loi et toute autre mesure d’ordre réglementaire prévue par la Loi. Autrement dit, il existe de multiples façons dont les activités des consultants en immigration prévues par la Loi peuvent être réglementées par le Parlement et, par extension, par le gouverneur en conseil ou le ministre.

[119] L’octroi d’une licence directement par l’autorité fédérale est une des options possibles. Par exemple, le syndic désigné pour agir en matière de faillite sous le régime de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité*, L.R.C. (1985), ch. B-3 [art. 1 (mod. par L.C. 1992, ch. 27, art. 2)], doit être titulaire d’une licence délivrée par le surintendant et ce, qu’il soit ou non déjà membre d’un organisme d’autoréglementation (par ex. un organisme réglementant les comptables agréés). De même, le consultant en immigration qui souhaite conseiller ou représenter une personne relativement à une demande présentée en vertu de la *Loi sur l’immigration au Québec*, L.R.Q., ch. I-0.2, doit présenter une demande

[120] Another option is to allow members of a particular trade, profession or occupation, such as lawyers, paralegals and immigration consultants, to advise or represent a person if they are members of a designated self-regulated body. This was the option chosen in 2004 by the federal authorities. Likewise, the Québec Minister of Immigration and Cultural Communities notably recognizes as an immigration consultant a “member in good standing of a body, other than the bar of the province or the Chambre des notaires du Québec, designated as an authorized representative” under the federal regulations (section 4 of the *Regulation respecting immigration consultants*).

Former section 91 of the Act and regulations

[121] Former section 91 of the Act specifically provided that “[t]he regulations may govern who may or who may not represent, advise or consult with a person who is the subject of a proceeding or application before the Minister, an officer or the Board.” These regulations were made by the Governor in Council and allowed the members of the CSIC to act as “authorized representative[s]” (section 2 of the IRPR, as amended by the 2004 Regulations).

[122] The basic objective of the 2004 Regulations made pursuant to former section 91 of the Act was to prevent unqualified and unethical immigration consultants from representing clients and to enhance public confidence in Canada’s immigration and refugee system. Bill C-35 which amends section 91 of the Act, the 2011 Regulations and the Ministerial Regulations, which all have to be read together, have been made for the very same stated purposes.

pour être reconnu à titre de consultant en immigration et payer les droits prescrits (*Règlement sur les consultants en immigration*, R.R.Q., ch. I-0.2, r. 0.1).

[120] Une autre solution consiste à permettre aux membres d’une profession ou d’un métier déterminé comme les avocats, les techniciens juridiques et les consultants en immigration, de conseiller ou de représenter une personne s’ils sont membres d’un organisme d’autoréglementation désigné. C’est l’option que les autorités fédérales ont retenue en 2004. De même, le ministre de l’Immigration et des Communautés culturelles du Québec reconnaît notamment à titre de consultant en immigration la personne qui est « membre en règle d’un organisme, autre que le barreau d’une province ou la Chambre des notaires du Québec désigné comme représentant autorisé » en vertu de la réglementation fédérale (article 4 du *Règlement sur les consultants en immigration*).

Ancien article 91 de la Loi et dispositions connexes du Règlement

[121] L’ancien article 91 de la Loi prévoyait expressément que « [l]es 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 ». Les règlements en question étaient pris par le gouverneur en conseil et permettaient aux membres de la SCCI d’agir comme « représentant[s] autorisé[s] », au sens de l’article 2 du RIPR, modifié par le Règlement de 2004.

[122] L’objectif fondamental du Règlement de 2004 pris en application de l’ancien article 91 de la Loi consistait à empêcher les consultants en immigration incompetents ou malhonnêtes de représenter des clients. Le Règlement de 2004 visait également à améliorer la confiance du public envers le système canadien du droit d’asile et de l’immigration. Le projet de loi C-35, qui modifie l’article 91 de la Loi, de même que le Règlement de 2011 et le Règlement ministériel, qu’il faut interpréter comme un tout, visent les mêmes objectifs déclarés.

[123] As of June 30, 2011, the 2011 Regulations made by the Governor in Council repealed the former regulatory provisions which defined the persons authorized to act in immigration and refugee proceedings and conferred monopoly to the applicant with respect to the regulation of immigration consultants acting as “authorized representatives” under the Act and its regulations. The 2011 Regulations were made pursuant to the authority conferred to the Governor in Council by subsection 5(1), section 14 and former section 91 of the Act.

[124] Section 4 of the 2011 Regulations provides:

4. These Regulations come into force on the day on which section 1 of *An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act*, chapter 8 of the Statutes of Canada, 2011, comes into force, but if they are registered after that day, they come into force on the day on which they are registered.

[125] As explained below, some of the regulatory powers conferred to the Governor in Council by former section 91 of the Act were transferred to the Minister following the enactment of section 1 of Bill C-35. By the effect of the making and registration of the GIC Order, Bill C-35 has purportedly come into force on June 30, 2011.

New section 91 of the Act

[126] Most relevant for this application are new subsections 91(1), (2), (5), (5.1) and (7) of the Act which read:

Representa-
tion or
advice for
considera-
tion

91. (1) Subject to this section, no person shall knowingly, directly or indirectly, represent or advise a person for consideration — or offer to do so — in connection with a proceeding or application under this Act.

Persons
who may
represent
or advise

(2) A person does not contravene subsection (1) if they are:

[123] En date du 30 juin 2011, le Règlement de 2011 pris par le gouverneur en conseil a abrogé les anciennes dispositions réglementaires qui définissaient les personnes autorisées à agir dans les affaires d’immigration et de droit d’asile et a conféré à la demanderesse le monopole en ce qui concerne la réglementation des consultants en immigration agissant comme « représentants autorisés » en vertu de la Loi et de ses règlements d’application. Le Règlement de 2011 a été pris en vertu du pouvoir conféré au gouverneur en conseil par le paragraphe 5(1), l’article 14 et l’ancien article 91 de la Loi.

[124] L’article 4 du Règlement de 2011 dispose :

4. Le présent règlement entre en vigueur à la date d’entrée en vigueur de l’article 1 de la *Loi modifiant la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, chapitre 8 des Lois du Canada (2011), ou, si elle est postérieure, à la date de son enregistrement.

[125] Comme nous l’avons déjà expliqué, certains des pouvoirs de réglementation conférés au gouverneur en conseil par l’ancien article 91 de la Loi ont été transférés au ministre à la suite de l’entrée en vigueur de l’article premier du projet de loi C-35. Par suite de la prise et de l’enregistrement du Décret, le projet de loi C-35 est censé être entré en vigueur le 30 juin 2011.

Le nouvel article 91 de la Loi

[126] Les dispositions les plus pertinentes en ce qui concerne la présente demande sont les paragraphes 91(1), (2), (5), (5.1) et (7) de la Loi, qui sont ainsi libellées :

91. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, commet une infraction quiconque sciemment, de façon directe ou indirecte, représente ou conseille une personne, moyennant rétribution, relativement à une demande ou à une instance prévue par la présente loi, ou offre de le faire.

Représenta-
tion ou
conseil
moyennant
rétribution

(2) Sont soustraites à l’application du paragraphe (1) les personnes suivantes :

Personnes
pouvant
représenter
ou conseiller

	<p>(a) a lawyer who is a member in good standing of a law society of a province or a notary who is a member in good standing of the Chambre des notaires du Québec;</p> <p>(b) any other member in good standing of a law society of a province or the Chambre des notaires du Québec, including a paralegal; or</p> <p>(c) a member in good standing of <u>a body designated under subsection (5)</u>.</p> <p>...</p>	<p>a) les avocats qui sont membres en règle du barreau d'une province et les notaires qui sont membres en règle de la Chambre des notaires du Québec;</p> <p>b) les autres membres en règle du barreau d'une province ou de la Chambre des notaires du Québec, notamment les parajuristes;</p> <p>c) les membres en règle d'<u>un organisme désigné en vertu du paragraphe (5)</u>.</p> <p>[...]</p>	
Designation by Minister	(5) The Minister may, <u>by regulation, designate a body</u> whose members in good standing may represent or advise a person for consideration — or offer to do so — in connection with a proceeding or application under this Act.	(5) Le ministre peut, <u>par règlement, désigner un organisme</u> dont les membres en règle peuvent représenter ou conseiller une personne, moyennant rétribution, relativement à une demande ou à une instance prévue par la présente loi, ou offrir de le faire.	Désignation par le ministre
Revocation of designation	(5.1) For greater certainty, subsection (5) authorizes the Minister to revoke, by regulation, a designation made under that subsection.	(5.1) Il est entendu que le paragraphe (5) autorise le ministre à révoquer, par règlement, toute désignation faite sous son régime.	Précision
	...	[...]	
Regulations — transi- tional measures	(7) The Minister may, <u>by regulation, provide for measures</u> respecting any <u>transitional issues</u> raised by the exercise of his or her power under subsection (5), <u>including</u> measures	(7) Le ministre peut, <u>par règlement, prévoir des mesures</u> à l'égard de toute <u>question transitoire</u> soulevée par l'exercice du pouvoir que lui confère le paragraphe (5), <u>notamment</u> des mesures :	Règlement : mesures transitoires
	<p>(a) making any person or member of a class of persons a member for a specified period of a body that is designated under that subsection; and</p> <p>(b) providing that members or classes of members of a body that has ceased to be a designated body under that subsection continue for a specified period to be authorized to represent or advise a person for consideration — or offer to do so — in connection with a proceeding or application under this Act without contravening subsection (1). [My underlining.]</p>	<p>a) donnant à toute personne — individuellement ou au titre de son appartenance à une catégorie déterminée — le statut de membre d'un organisme désigné en vertu de ce paragraphe pour la période prévue par règlement;</p> <p>b) permettant à tout membre — individuellement ou au titre de son appartenance à une catégorie déterminée — d'un organisme qui a cessé d'être un organisme désigné visé au même paragraphe de continuer d'être soustrait à l'application du paragraphe (1) pour la période prévue par règlement. [Non souligné dans l'original.]</p>	

[127] Moreover, in addition to the regulatory powers already granted by subsection 5(1) and section 14 of the Act, the Governor in Council is given the power to make “regulations” requiring the body designated by the

[127] Par ailleurs, outre les pouvoirs réglementaires déjà conférés par le paragraphe 5(1) et l'article 14 de la Loi, le gouverneur en conseil se voit attribuer le pouvoir de prendre des « règlements » pour exiger de

Minister to provide certain key information regarding its membership and activities under new subsection 91(6) of the Act which reads as follows:

91. ...

Regulations
— required
information

(6) The Governor in Council may make regulations requiring the designated body to provide the Minister with any information set out in the regulations, including information relating to its governance and information to assist the Minister to evaluate whether the designated body governs its members in a manner that is in the public interest so that they provide professional and ethical representation and advice. [My underlining.]

[128] Regulations pursuant to new subsection 91(6) of the Act have not yet been made by the Governor in Council. Therefore, how can the Minister evaluate if a designated body governs its members in a manner that is in the public interest, or conversely, how can a designated body effectively regulate its members if it is unaware of the rules upon which the Minister may base itself to evaluate its governance?

[129] Be that as it may, the question above need not be answered in this proceeding since legally speaking, the Minister was not called to exercise the power to revoke a designation pursuant to new subsections 91(5) and (5.1) of the Act. It was the Governor in Council that effectively revoked, pursuant to former section 91 of the Act, the designation of the applicant as the regulating body of the immigration consultants. There was nothing illegal or objectionable in proceeding in this manner, nor is there any evidence of improper purpose.

The 2011 Regulations are technical coordinating amendments

[130] The Court accepts that it was necessary to amend provisions of the IRPR in view of the coming into force of new section 91 of the Act.

l'organisme désigné par le ministre qu'il fournisse certains renseignements clés au sujet de ses membres et de ses activités, aux termes du nouveau paragraphe 91(6) de la Loi, qui dispose :

91. [...]

(6) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, exiger que l'organisme désigné fournisse au ministre les renseignements réglementaires, notamment des renseignements relatifs à sa régie interne et des renseignements visant à aider le ministre à vérifier si l'organisme régit ses membres dans l'intérêt public de manière que ces derniers représentent ou conseillent les personnes en conformité avec les règles de leur profession et les règles d'éthique. [Non souligné dans l'original.]

Règlement :
renseigne-
ments requis

[128] Le gouverneur en conseil n'a pas encore pris de règlement en vertu du nouveau paragraphe 91(6) de la Loi. Par conséquent, comment le ministre peut-il évaluer si l'organisme désigné régit ses membres dans l'intérêt public ou, inversement, comment un organisme désigné peut-il effectivement régir ses membres s'il n'est pas au courant des règles sur lesquelles le ministre peut se fonder pour évaluer sa régie interne?

[129] Quoi qu'il en soit, il n'est pas nécessaire de répondre à cette question dans le cadre de la présente instance, étant donné que le ministre n'a pas, au sens de la Loi, été appelé à exercer son pouvoir de révoquer une désignation en vertu des nouveaux paragraphes 91(5) et 91(5.1) de la Loi. C'est le gouverneur en conseil qui a effectivement révoqué, en vertu de l'ancien article 91 de la Loi, la désignation de la demanderesse comme organisme chargé de réglementer les consultants en immigration. Il n'y avait rien d'illégal ou de répréhensible à procéder de cette manière et rien ne permet non plus de conclure à l'existence d'un objectif illégitime.

Le Règlement de 2011 est un texte modificateur visant une harmonisation technique

[130] La Cour accepte le fait qu'il était nécessaire de modifier les dispositions du RPR compte tenu de l'entrée en vigueur du nouvel article 91 de la Loi.

[131] According to the July RIAs, the 2011 Regulations amend the IRPR in order to facilitate application processing and enhance program integrity by providing CIC officers with the applicable membership number and the contact information of a person who is advising or representing an immigration applicant for consideration at any stage, including leading up to the application or proceeding before the Minister or the Immigration and Refugee Board of Canada.

[132] The amendments introduced by the 2011 Regulations also ensure that the wording of the IRPR is consistent with the Act. More particularly, technical coordinating amendments have been undertaken:

- Repeal the definition of “authorized representative” in section 2 of the IRPR. The entities authorized in that definition are now contained in the exception to the general prohibition as set out in subsection 91(2) of the Act, as amended;
- Repeal Part 2, Division 4 of the IRPR regarding the prohibition against “representation for a fee” and its exceptions. Similar provisions are now contained in subsections 91(1) and 91(3) of the Act, as amended;
- Replace paragraphs 10(2)(c.1) [as am. by SOR/2011-129, s. 2] and 10(2)(c.2) [as am. *idem*] of the IRPR regarding application requirements for persons using a representative, and replace with the requirements that the application include:
 - the name, postal address, telephone number, fax number and electronic mail address, if any, of any person or entity—or a person acting on its behalf—representing the applicant, whether for consideration or not;
 - the name of the body and the membership identification number of any person that has provided

[131] Suivant le REIR de juillet, le Règlement de 2011 a eu pour effet de modifier le RIPR pour faciliter le traitement des demandes et améliorer l’intégrité du programme en permettant aux agents de CIC de disposer du numéro de membre ainsi que des coordonnées de la personne qui conseille ou représente le demandeur moyennant rétribution à toute étape du processus, y compris pendant la période précédant la présentation de la demande ou l’introduction de l’instance devant le ministre ou la Commission de l’immigration et du statut de réfugié du Canada.

[132] Les modifications apportées par le Règlement de 2011 font également en sorte que le libellé du RIPR s’accorde avec celui de la Loi. Plus particulièrement, les modifications techniques d’harmonisation suivantes ont été apportées :

- suppression de la définition de l’expression « représentant autorisé » à l’article 2 du RIPR. Les entités qui étaient autorisées dans cette définition se retrouvent maintenant dans l’exception à l’interdiction générale énoncée au paragraphe 91(2) de la Loi, modifiée;
- suppression de la section 4 de la partie 2 du RIPR concernant l’interdiction de représenter moyennant une rétribution et les exceptions dont cette interdiction était assortie. On trouve des dispositions semblables aux nouveaux paragraphes 91(1) et 91(3) de la Loi, modifiée;
- remplacement des alinéas 10(2)c.1) [mod. par DORS/2011-129, art. 2] et 10(2)c.2) [mod., *idem*] du RIPR en ce qui concerne les conditions applicables aux demandes des personnes qui recourent au service d’un représentant, et remplacement de ces dispositions par les nouvelles exigences suivantes :

- le nom, l’adresse postale, le numéro de téléphone, le numéro de télécopieur et l’adresse électronique, le cas échéant, de toute personne ou entité — ou personne agissant en son nom — qui représente le demandeur, moyennant rétribution ou non;
- le nom de l’organisme et le numéro de membre de toute personne qui a donné des conseils ou qui

advice or is representing the applicant for consideration under subsection 91(2) of the Act, including members of a body of the Chambre des notaires du Québec, members of a body designated by the Minister or members of a provincial law society, which include members of the bar and paralegals; and,

- the name, postal address, telephone number, fax number and electronic mail address, if any, of any entity—or a person acting on its behalf—that has provided advice for consideration under subsection 91(4) of the Act.

[133] Alternatives prior to the making of the impugned regulations were considered by the Government. Indeed, the March RIAS explains [at page 991] that “[a] legislative approach to reconstitute CSIC as a statutory body, as suggested by the House of Commons Standing Committee, was rejected due to concerns about a lengthy and resource intensive implementation process. While CIC has not initiated such changes as recommended by the Standing Committee, it seeks to move forward with the legislative changes to [the Act] found in Bill C-35, which would strengthen government oversight of the regulator and should improve discipline of its members through the information sharing provision.”

No improper purpose or motive

[134] This now brings us to examine the legality of the Minister’s exercise of his new regulatory power under subsection 91(5) of the Act to designate a body whose members in good standing may represent or advise a person for consideration—or offer to do so—in connection with a proceeding or application under this Act.

[135] According to the evidence on file, the GIC Order, the 2011 Regulations and the Ministerial Regulations were coordinated together to implement the Minister’s earlier public announcement of March 18, 2011 to replace the applicant with the ICCRC as the

représente le demandeur moyennant rétribution au sens du paragraphe 91(2) de la Loi, y compris tout membre de la Chambre des notaires du Québec, tout membre d’un organisme désigné par le ministre ou membre d’un barreau provincial, ce qui comprend les membres du barreau et les techniciens juridiques;

- le nom, l’adresse postale, le numéro de téléphone, le numéro de télécopieur et l’adresse électronique, le cas échéant, de toute entité — ou personne agissant en son nom — qui a donné des conseils moyennant rétribution au sens du paragraphe 91(4) de la Loi.

[133] Le gouvernement a envisagé diverses solutions avant de prendre le règlement contesté. D’ailleurs, le REIR de mars explique [à la page 991] que « [l]a possibilité de reconstituer la SCCI par une loi, comme le Comité permanent de la Chambre des communes l’avait suggéré, a été rejetée de peur que la mise en œuvre d’un tel projet ne nécessite un temps et des ressources par trop considérables. S’il n’effectue pas les changements recommandés par le Comité permanent, CIC souhaite néanmoins apporter à la LIPR les modifications prévues par le projet de loi C-35. Ces modifications permettraient au gouvernement de surveiller plus étroitement l’organisme et de soumettre ses membres à une meilleure discipline grâce à la disposition sur l’échange d’information ».

Absence d’objectifs ou de mobiles illégitimes

[134] Examinons maintenant la question de savoir si le ministre a agi légalement en exerçant le nouveau pouvoir réglementaire que lui confère le paragraphe 91(5) de la Loi et qui lui permet de désigner un organisme dont les membres en règle peuvent représenter ou conseiller une personne, moyennant rétribution, relativement à une demande ou à une instance prévue par la Loi, ou offrir de le faire.

[135] Suivant la preuve versée au dossier, le Décret, le Règlement de 2011 et le Règlement ministériel ont été coordonnés de façon à donner suite à l’annonce publique que le ministre avait déjà faite le 18 mars 2011 en annonçant son intention de remplacer la demanderesse par le

regulator. As affirmed at the cross-examination of the Minister's representative:

These regulatory amendments would be considered together in the context of the previously republished proposed regulatory amendments that dealt substantively with the same issue of changing the regulator of immigration consultants....

These regulatory changes ... were meant to coordinate and work together.

[136] As a preliminary remark, self-regulation is a privilege granted to the members of a recognized body of professionals, tradesmen or other occupational groups. It places important obligations on the regulatory body. Being the designated regulatory body of the immigration consultants, to use the metaphor borrowed in James T. Casey, *The Regulation of Professions in Canada* (Toronto: Carswell, 1994), at page 1-3, the applicant had a clear interest in "ridding the profession of the incompetent and the unethical" and in "the proper functioning of their organization."

[137] Moreover, as cautioned by the Supreme Court of Canada in *Pharmascience Inc. v. Binet*, 2006 SCC 48, [2006] 2 S.C.R. 513, at paragraph 36:

The privilege of professional self-regulation therefore places the individuals responsible for enforcing professional discipline under an onerous obligation. The delegation of powers by the state comes with the responsibility for providing adequate protection for the public. *Finney* confirms the importance of properly discharging this obligation and the seriousness of the consequences of failing to do so.

[138] Bill C-35, as mentioned earlier, was tabled at the House of Commons by Minister Kenney on June 8, 2010. Concurrently with its tabling, the Minister announced that it was also taking immediate steps to address "a lack of public confidence in the regulation of immigration consultants". The resultant was the publication in Part I of the *Canada Gazette* of the Notice of Intent (June 12, 2010) and the Call for Submissions

CRCIC à titre d'organisme de réglementation. Ainsi que le représentant du ministre l'a expliqué dans son contre-interrogatoire :

[TRADUCTION] Les modifications réglementaires en question devaient être examinées ensemble dans la foulée des modifications réglementaires proposées qui avaient déjà été publiées et qui portaient essentiellement sur la même question, en l'occurrence, le choix d'un nouvel organisme de réglementation des consultants en immigration [...]

Les modifications réglementaires en question [...] étaient censées s'harmoniser les unes avec les autres.

[136] D'entrée de jeu, il convient de rappeler que l'autoréglementation est un privilège accordé aux membres d'un organisme reconnu de professionnels, d'hommes de métier ou d'autres groupes professionnels. L'autoréglementation impose d'importantes obligations à l'organisme de réglementation. En sa qualité d'organisme chargé de réglementer les consultants en immigration, la demanderesse a, pour reprendre la métaphore employée par James T. Casey dans *The Regulation of Professions in Canada* (Toronto : Carswell, 1994), à la page 1-3, [TRADUCTION] « un intérêt évident à débarrasser la profession des individus incompetents ou malhonnêtes et à veiller au bon fonctionnement de l'organisation ».

[137] De plus, ainsi que la Cour suprême du Canada l'a expliqué dans l'arrêt *Pharmascience Inc. c. Binet*, 2006 CSC 48, [2006] 2 R.C.S. 513, au paragraphe 36 :

Le privilège d'autoréglementation d'une profession soumet donc les personnes chargées de la mise en œuvre de la discipline professionnelle à une obligation onéreuse. La délégation des pouvoirs de l'État s'accompagne de la charge de s'assurer de la protection adéquate du public. L'arrêt *Finney* confirme l'importance de la bonne exécution de cette obligation et la gravité des conséquences de sa violation.

[138] Comme nous l'avons déjà mentionné, le projet de loi C-35 a été déposé devant la Chambre des communes par le ministre Kenney le 8 juin 2010. En même temps que le dépôt du projet de loi, le ministre annonçait qu'il prenait des mesures immédiates pour s'attaquer « au manque de confiance du public à l'égard de la réglementation des activités des consultants ». Par suite de ces déclarations et de ces mesures, l'avis d'intention a

(August 28, 2010). This was clearly a policy decision made by the Minister. Despite the allegations made by the applicant, there is no evidence of improper purposes or motives.

[139] The use of the RIAS to determine both the purpose and intended application of a regulation has been frequent in this Court and others, and this across a wide-range of interpretive settings: *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, 2005 SCC 26, [2005] 1 S.C.R. 533, at paragraph 157 and *Saputo Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2009 FC 1016, [2010] 4 F.C.R. 274, at paragraph 31, aff'd 2011 FCA 69, [2012] 4 F.C.R. 519 (leave to appeal to the Supreme Court of Canada denied [[2011] 3 S.C.R. x]). In the case at bar, the Court finds the RIAS a credible and reliable source of information with respect to the intentions of the Minister.

[140] Both the March and July RIAS' note that the complaints made to the Standing Committee in 2008 appear to indicate that the current governance and accountability framework within which the CSIC operates does not ensure that immigration consultants are being adequately regulated in the public's interest with respect to the provision of professional and ethical counselling, representation and advice. The fact that these complaints were unsubstantiated in the applicant's opinion is irrelevant. What counts here is the perception that the Government had; legislative or regulatory exercise is not conditioned by court rules, as if a person is accused of a crime, but largely by political discourse and debate in Parliament, in the media and other public forums.

[141] According to the July RIAS, the Minister's decision to designate the ICCRC as the new regulator is based on the results of the public selection process initiated through the publication of a Notice of Intent on June 12, 2010, followed by the publication of a Call for Submissions on August 28, 2010, whereas all

été publié le 12 juin 2010 dans la Partie I de la *Gazette du Canada* et l'appel de soumissions a été lancé le 28 août 2010. Il s'agissait de toute évidence d'une décision d'orientation du ministre. Malgré ce que prétend la demanderesse, rien ne permet de conclure à l'existence d'objectifs ou de mobiles illégitimes.

[139] Les tribunaux, et notamment notre Cour, recourent fréquemment aux REIR pour déterminer l'objectif d'un règlement et son application prévue et ce, dans une foule de contextes d'interprétation (*Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, [2005] 1 R.C.S. 533, au paragraphe 157, et *Saputo Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CF 1016, [2010] 4 R.C.F. 274, au paragraphe 31, confirmé par 2011 CAF 69, [2012] 4 R.C.F. 519 (autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada refusée [[2011] 3 R.C.S. x])). En l'espèce, la Cour estime que le REIR constitue une source de renseignements crédible et fiable en ce qui concerne les intentions du ministre.

[140] Le REIR de mars et celui de juillet font tous les deux observer que les griefs formulés devant le Comité permanent en 2008 semblaient indiquer que le cadre actuel de gouvernance et de reddition de comptes dans lequel la SCCI exerce ses activités ne garantit pas que les consultants en immigration sont réglementés de façon adéquate dans l'intérêt du public en ce qui concerne la fourniture de leurs services professionnels de consultation, de représentation et de conseil. Le fait que les griefs en question ne soient pas fondés n'est pas pertinent suivant la demanderesse. Ce qui compte en l'espèce, c'est la perception qu'avait le gouvernement. L'exercice des pouvoirs législatifs et réglementaires n'est pas assujéti aux règles de procédure des tribunaux comme dans le cas d'une personne accusée d'un crime, mais est largement influencé par le discours politique et les débats qui ont lieu au Parlement, dans la presse et sur d'autres tribunes publiques.

[141] Suivant le REIR de juillet, la décision du ministre de désigner le CRCIC comme nouvel organisme de réglementation était fondée sur les résultats du processus de sélection publique entamé par suite de la publication de l'avis d'intention du 12 juin 2010 et de l'appel de soumissions du 28 août 2010 par lequel tous les

stakeholders and the public were allowed to participate and comment.

[142] Following the invitation of March 2011 for public comments, of the 207 comments received, 149 were supportive of the Government's proposed amendment to remove the CSIC's recognition and 39 were opposed. One of the submissions received also included a petition signed by 479 CSIC members that were supportive of the naming of the ICCRC. Based on the results of the Selection Committee review, the ICCRC has been proposed and retained by the Minister as the regulator to govern immigration consultants.

[143] After the completion of the selection process and pre-publication in March 2011 of its intention to replace the CSIC by the ICCRC, was the Minister ill-advised in putting its confidence in an inexperienced player whose directorship may not be truly independent from the CAPIC and whose membership may accept "ghost consultants" as alleged by the applicant?

[144] Questions are also raised by the applicant with respect to the contribution agreement concluded with the ICCRC prior to the registration and publication of the impugned enactments. In passing, this clearly falls within the realm of departmental and ministerial discretion. Indeed, a similar type of agreement had been concluded with the CSIC in 2003 prior to the registration and publication of the 2004 Regulations. The fact that CIC's cost benefit analysis presume without any basis that CAPIC/ICRC would assume CSIC's infrastructure, staff and services is completely irrelevant as far as the legality of the Ministerial Regulations is concerned.

[145] As decided by the Supreme Court of Canada, "[t]he independence of the Bar from the state in all its pervasive manifestations is one of the hallmarks of a free society. Consequently, regulation of these members of the law profession by the state must, so far as by human ingenuity it can be so designed, be free from state

intéressés et le public en général étaient invités à participer et à faire valoir leur point de vue.

[142] En réponse à l'invitation de mars 2011, 207 membres du public ont soumis leurs observations. De ce nombre, 149 appuyaient le projet de modification du gouvernement de supprimer la reconnaissance de la SCCI et 39 s'y opposaient. Parmi les observations reçues se trouvait une pétition signée par 479 membres de la SCCI qui étaient en faveur de la désignation du CRCIC comme organisme de réglementation. À la suite des résultats de l'examen du Comité de sélection, le CRCIC a été proposé et il a été choisi par le ministre comme organisme chargé de réglementer la profession de consultant en immigration.

[143] À la suite du processus de sélection et de la publication préalable en mars 2011 de son intention de remplacer la SCCI par le CRCIC, le ministre était-il mal avisé lorsqu'il a mis sa confiance en un intervenant inexpérimenté dont les dirigeants n'étaient pas véritablement indépendants du ACCPI et dont les membres pouvaient compter parmi ses rangs des « consultants fantômes », comme l'affirme la demanderesse?

[144] La demanderesse a également soulevé des doutes au sujet de l'entente de contribution conclue avec le CRCIC avant l'enregistrement et la publication des textes contestés. Rappelons, entre parenthèses, que ce type d'entente relève manifestement du pouvoir discrétionnaire du ministre et de son ministère. D'ailleurs, une entente semblable avait été conclue avec la SCCI en 2003 avant l'enregistrement et la publication du Règlement de 2004. Le fait que l'analyse des coûts et des avantages du CIC repose, sans aucun fondement, sur la présomption que le ACCPI/CRCIC adopterait l'infrastructure, le personnel et les services de la SCCI est sans intérêt pour ce qui est de la légalité du règlement ministériel.

[145] Ainsi que la Cour suprême du Canada l'a fait observer : « [l]'une des marques d'une société libre est l'indépendance du barreau face à un État de plus en plus envahissant. En conséquence, la réglementation des membres du barreau par l'État, doit, dans la mesure où cela est humainement possible, être exempte de toute

interference, in the political sense, with the delivery of services to the individual citizens in the state, particularly in fields of public and criminal law” (*Attorney General of Canada et al. v. Law Society of British Columbia et al.*, [1982] 2 S.C.R. 307, at pages 335–336). A corollary issue raised by the applicant is whether the body regulating the conduct of the immigration consultants should enjoy the same independence the bars of the provinces enjoy from state interference.

[146] In this respect, the applicant notes that according to the ICCRC’s by-laws, three public interest directors should be appointed by CIC. This seems to be in direct correlation with one of the supervisory options discussed by Sussex Circle, the consultants hired in 2009, in ensuring that the new regulatory body acts in the public interest and remains accountable to the Minister. Whether the designation of public interest directors is contrary to the warnings expressed both by the Advisory Committee (2003) and the Selection Committee (2010) that the regulator be at arm’s length from the Government, is another side issue that the Court should refrain from examining today. Such consideration has no bearing with respect to the selection of the body chosen by the Minister and it is preferable that any challenge on the institutional independence of the ICCRC be disputed and decided in a separate judicial proceeding.

[147] As far as the reasons for choosing the ICCRC as the new regulator of immigration consultants, the following rationale is provided in the July RIAS [at page 1426]:

Focusing on membership, competence and compliance, complaints and investigations, and discipline, the ICCRC has demonstrated that it has the capacity to meet established organizational competencies that serve as selection factors for this process. The ICCRC has also demonstrated an understanding of its public protection role and of the vulnerability of its primary constituency, the would-be users of Canada’s immigration programs.

ingérence politique dans la fourniture de services aux citoyens, surtout dans les domaines du droit public et du droit pénal » (*Procureur général du Canada et autres c. Law Society of British Columbia et autre*, [1982] 2 R.C.S. 307, aux pages 335 et 336). La demanderesse a soulevé la question corollaire de savoir si l’organisme qui réglemente la conduite des consultants en immigration devrait jouir de la même indépendance que celle dont bénéficient les barreaux des provinces par rapport à l’intervention de l’État.

[146] À ce propos, la demanderesse signale que, suivant le règlement intérieur du CRCIC, CIC doit désigner trois dirigeants chargés de représenter l’intérêt du public. Cette disposition semble être en corrélation directe avec l’une des options de contrôle envisagées par Cercle Sussex, le cabinet de consultants embauché en 2009, pour que le nouvel organisme de réglementation agisse dans l’intérêt du public et demeure responsable envers le ministre. La question de savoir si la désignation de dirigeants chargés de représenter l’intérêt du public allait à l’encontre des avertissements servis tant par le Comité consultatif (2003) que par le Comité de sélection (2010), qui recommandaient que l’organisme de réglementation soit indépendant du gouvernement, est une autre question secondaire que la Cour s’abstient d’examiner aujourd’hui. Cet aspect n’a aucun rapport avec la sélection de l’organisme retenu par le ministre et il est préférable que toute contestation de l’indépendance institutionnelle du CRCIC soit jugée dans le cadre d’une instance judiciaire distincte.

[147] Pour ce qui est des raisons pour lesquelles le CRCIC a été choisi comme nouvel organisme de réglementation des consultants en immigration, on trouve le raisonnement suivant dans le REIR de juillet [à la page 1426] :

Comme il remplit les critères établis (en ce qui concerne les membres, les compétences et la conformité, les plaintes et les enquêtes ainsi que la discipline), le CRCIC a démontré qu’il a la capacité d’acquérir les compétences organisationnelles qui correspondent aux facteurs de sélection de ce processus. Le CRCIC a également démontré qu’il saisit son rôle en ce qui concerne la protection du public et la vulnérabilité de sa principale clientèle : les utilisateurs éventuels des programmes d’immigration du Canada.

[148] The maintenance of public confidence in the immigration system was a valid consideration and suffices to dispose of the allegations of improper purposes or motives. Again, it is debatable whether the applicant can challenge before the Court the policy reasons which led to the designation of the ICCRC as the new regulator of the immigration consultants and it is irrelevant whether the Minister was also motivated by public opinion or other considerations (*Begg v. Canada (Minister of Agriculture)*, 2005 FCA 362, 261 D.L.R. (4th) 36, at paragraph 37). In the long term, both the Minister and the Government will be held accountable to Parliament, and ultimately to the Canadian electorate, for the purported benefits and effectiveness of the impugned enactments, or any failure or drawback flowing from their policy choices.

VI. FAIR AND TRANSPARENT PROCESS OF SELECTION

[149] The applicant also asserts that the doctrine of legitimate expectations applies in principle to delegated legislative powers creating participatory rights. The applicant argues that the Minister has failed to follow the selection process as outlined in the Call for Submissions and thus legitimately expected by the CSIC, and is therefore estopped from not complying with the selection process previously determined in governmental policy guidelines.

[150] In *Mount Sinai Hospital Center v. Quebec (Minister of Health and Social Services)*, 2001 SCC 41, [2001] 2 S.C.R. 281, the Supreme Court expressly rejected the argument that the doctrine of legitimate expectations can give rise to legally enforceable substantive rights, and it is debatable whether, as stated above, subordinate legislation can lawfully be made in breach of categorical and specific assurance of prior consultation (see *Canada Assistance Plan*, above, and *Apotex*, above). That said, in *Canadian Pacific Railway Co. v. Vancouver (City)*, 2006 SCC 5, [2006] 1 S.C.R. 227, the Supreme Court decided that a decision maker

[148] Le maintien de la confiance du public envers le système d'immigration était une considération valable, et cette considération est suffisante pour disposer des allégations d'objectifs ou de mobiles illégitimes. Là encore, il y a lieu de se demander si la demanderesse peut contester devant la Cour les raisons d'orientation générale qui ont conduit à la désignation du CRCIC comme nouvel organisme chargé de réglementer les consultants en immigration, et il est hors de propos de savoir si le ministre a été conduit à agir en raison de l'opinion publique ou d'autres considérations (*Begg c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, 2005 CAF 362, au paragraphe 37). Au bout du compte, le ministre et le gouvernement devront rendre des comptes au Parlement et ultimement, à l'électorat canadien, au sujet des présumés avantages et efficacité des textes contestés et ils devront répondre de tout échec ou inconvenient résultant de leurs choix d'orientations générales.

VI. PROCESSUS DE SÉLECTION IMPARTIAL ET TRANSPARENT

[149] La demanderesse affirme également que la doctrine des attentes légitimes s'applique en principe aux pouvoirs législatifs délégués ayant pour effet de créer des droits de participation. La demanderesse soutient que le ministre n'a pas suivi le processus de sélection prévu dans l'appel de soumissions que la SCCI s'attendait légitimement à ce qu'il suive, de sorte que le ministre était irrecevable à ne pas se conformer au processus de sélection déjà précisé dans les orientations gouvernementales.

[150] Dans l'arrêt *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2001 CSC 41, [2001] 2 R.C.S. 281, la Cour suprême a expressément rejeté l'argument que la doctrine des attentes légitimes pouvait donner lieu à des droits substantiels que l'on pouvait faire reconnaître en justice et, comme nous l'avons déjà précisé, on peut s'interroger sur la question de savoir si un règlement peut licitement être pris en violation d'une assurance catégorique précise de consultation préalable (*Régime d'assistance du Canada*, précité, et *Apotex*, précité). Cela étant dit, dans l'arrêt *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*,

might have to treat a legitimate expectation as a factor that had to be taken into account in the exercise of a discretionary power.

[151] In any event, the Court finds that there has been no breach of the applicant's legitimate expectations and that this is not "an egregious case" where the intervention of the Court is warranted to uphold the rule of law. As far as any duty to consult is concerned, it has been satisfied in this case.

[152] To that effect, a selection committee (comprised of four external experts and three senior public servants) was charged with examining the submissions received in response to the Call for Submissions and making recommendations to the Minister after having considered the submissions in light of the selection factors and "other relevant factors". While the Selection Committee was asked to examine the submissions in light of five selection factors, namely competence, integrity, accountability, viability, and good governance, it was also made clear that "[t]his Call for Submissions does not obligate the Minister, the Department of Citizenship and Immigration or the Government of Canada in any way, or to take any action."

[153] Four submissions were considered by the Selection Committee, including a proposal made by the applicant to continue being the regulator. In a report delivered to the Minister's attention on January 27, 2011, the Selection Committee came to the conclusion that the ICCIP (later incorporated under the name ICCRC on February 18, 2011) and the applicant both met the previously announced selection factors. However, the Committee further observed that the applicant "missed the opportunity to demonstrate how CSIC would address areas of concern that were expressed by the Standing Committee on Citizenship and Immigration in their report of June 2008; and that gave impetus to the Notice in *Canada Gazette*" while the ICCIP proponents "made a concerted effort to demonstrate how the ICCIP would fully address areas of concern that were expressed by the Standing Committee". These were certainly valid considerations in the Court's opinion.

2006 CSC 5, [2006] 1 R.C.S. 227, la Cour suprême a expliqué que le décideur peut devoir traiter une attente légitime comme un facteur dont il faut tenir compte pour exercer un pouvoir discrétionnaire.

[151] En tout état de cause, la Cour conclut qu'il n'y a pas eu violation de l'attente légitime de la demanderesse et qu'il ne s'agit pas d'un « cas flagrant » dans lequel l'intervention de la Cour est justifiée pour défendre la primauté du droit. L'obligation de consulter qui pouvait exister en l'espèce a été respectée.

[152] À cette fin, un comité de sélection (composé de quatre experts externes et de trois hauts fonctionnaires) a été chargé d'examiner les observations reçues en réponse à l'appel de soumissions et de formuler des recommandations au ministre après les avoir examinées à la lumière des facteurs de sélection et « d'autres facteurs pertinents ». Bien que le Comité de sélection ait été appelé à examiner les observations à la lumière de cinq facteurs de sélection, en l'occurrence la compétence, l'intégrité, la responsabilité, la viabilité et la bonne gouvernance, on a également bien pris soin de préciser que « [l]e présent appel de soumissions ne contraint en rien le ministre, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration ou le gouvernement du Canada, et ne les oblige pas à agir ».

[153] Le Comité de sélection a examiné quatre mémoires, y compris celui dans lequel la demanderesse se proposait de continuer à agir comme organisme de réglementation. Dans un rapport soumis au ministre le 27 janvier 2011, le Comité de sélection est arrivé à la conclusion que l'ICAIC (par la suite constitué en personne morale sous le nom de CRCIC, le 18 février 2011) et la demanderesse satisfaisaient toutes les deux aux facteurs de sélection déjà annoncés. Le Comité a toutefois également fait observer que la demanderesse « a manqué l'occasion de démontrer comment elle entend répondre aux préoccupations exprimées dans le rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de juin 2008 et qui ont donné lieu à la publication de l'avis dans la *Gazette du Canada* ». En revanche, l'ICAIC avait « déployé de sérieux efforts pour démontrer comment l'ICAIC répondra entièrement aux préoccupations exprimées dans le rapport du Comité

[154] On February 7, 2011, the Minister was provided a briefing memorandum from the Deputy Minister, which recommended proceeding with a proposal to the Governor in Council that the Regulations be amended so as to recognize the ICCRC as the new regulatory body for immigration consultants. Another option (not recommended) was to maintain the *status quo* by keeping the CSIC as the regulatory body. The Deputy Minister further noted that the Minister, being the final decision maker, was also entitled to take into consideration relevant and valid factors other than those previously considered and assessed by the Selection Committee or the Parliamentary Standing Committee. The Court is in agreement.

[155] With respect to bias, the applicant refers to Ms. Sandra Harder, the Minister's Acting Director General, stating in the Notice of Intent dated June 12, 2010 [see *C. Gaz.* 2010.I.1502, at page 1503], that the Parliamentary Standing Committee's "Report, supported by a 2009 Report titled *Migrant Workers and Ghost Consultants*, points to the lack of public confidence in the body currently governing immigration consultants. A lack of public confidence poses a significant threat to the immigration system, given the regulator's role with respect to the integrity of the system as whole." The applicant takes issue with the fact that notwithstanding a clearly biased opinion against the CSIC, Ms. Harder was later appointed to sit on the Selection Committee.

[156] The Court finds that a person who is well informed would not come to the conclusion that a reasonable apprehension of bias on the part of Ms. Harder existed. In the Notice of Intent, Ms. Harder simply stated that there was evidence in the Standing Committee report that invoked a lack of public confidence in the regulator and that such lack of public confidence would pose a serious threat to the immigration system. Perhaps CIC could have attempted to ascertain whether the complaints about the applicant were valid but for policy

permanent ». Il s'agissait certainement de considérations valables de l'avis de la Cour.

[154] Le 7 février 2011, le ministre a reçu une note de service préparatoire dans laquelle le sous-ministre recommandait de proposer au gouverneur en conseil de modifier le règlement de manière à reconnaître le CRCIC comme nouvel organisme chargé de réglementer les consultants en immigration. L'autre option — qui ne faisait pas l'objet d'une recommandation — consistait à maintenir le statu quo en conservant la SCCI comme organisme de réglementation. Le sous-ministre a également fait observer qu'en tant qu'autorité chargée de prendre la décision finale, le ministre avait le droit de tenir compte d'autres facteurs pertinents et valables que ceux qu'avaient déjà examinés et évalués le Comité de sélection et le Comité permanent du Parlement. La Cour est du même avis.

[155] En ce qui concerne la partialité, la demanderesse cite les propos de M^{me} Sandra Harder, directrice générale par intérim, qui déclarait dans l'avis d'intention du 12 juin 2010 [voir *Gaz. C.* 2010. I.1502, à la page 1503] que le rapport du Comité permanent du Parlement, « appuyé en 2009 par un autre rapport intitulé *Les travailleurs migrants et les consultants fantômes*, indique qu'il existe un manque de confiance du public envers l'organisme qui réglemente actuellement les consultants en immigration. Un tel manque de confiance pose une menace sérieuse au système d'immigration, étant donné l'importance du rôle d'organisme de réglementation eu égard à l'intégrité de l'ensemble du système. » La demanderesse s'indigne du fait que, malgré son parti pris manifestement défavorable à la SCCI, M^{me} Harder a ensuite été désignée pour siéger au Comité de sélection.

[156] La Cour estime qu'une personne bien informée n'arriverait pas à la conclusion qu'il existait une crainte raisonnable de partialité de la part de M^{me} Harder. Dans l'avis d'intention, M^{me} Harder se contente d'affirmer qu'il existe des éléments de preuve, dans le rapport du Comité permanent, suivant lesquels il y avait un manque de confiance du public envers l'organisme de réglementation et que ce manque de confiance du public risquait de compromettre sérieusement le système d'immigration. CIC aurait peut-être dû chercher à

reasons it was determined not to enter into a direct oversight relationship with the regulatory body and to proceed with its replacement.

[157] The applicant raises a number of other irrelevant issues as far as the legality of the impugned enactments is concerned. For example, the applicant refers to a *National Post* article, published on May 26, 2010 and titled “Cleaning the sleaze out of immigration consulting”, arguing that CIC’s posting of this article on its Web site, and its refusal to remove it despite CSIC’s request, raises a reasonable apprehension of bias. However, according to the evidence, no content from the *National Post* article was published on the CIC Web site. Rather, it appeared in a section containing links related to Bill C-35, where numerous other articles and stories from different journals and websites appeared as well.

[158] In the final analysis, the Court finds that the selection of a single regulator of immigration consultants undertaken according to merit-based or other selection criteria was a legitimate policy choice based on a delegated legislative authority when the Ministerial Regulations were enacted in June 2011. Public materials such as the Standing Committee report could also legitimately be consulted during the selection process. In any event, on several occasions, the applicant had the opportunity to put its position forward and to provide input regarding the policy making process that led to its replacement. The applicant notably appeared before the Standing Committee, participated in the selection process established by CIC, and responded to the pre-publication of the proposed regulatory amendment. This suffices to dismiss the allegations of breach of procedural fairness made by the applicant.

vérifier le bien-fondé des reproches adressés à la demanderesse, mais, pour des raisons de principe, elle a refusé d’intervenir pour contrôler directement l’organisme de réglementation et a plutôt décidé de le remplacer.

[157] La demanderesse soulève plusieurs autres questions non pertinentes en ce qui concerne la légalité des textes contestés. Par exemple, la demanderesse cite un article publié le 26 mai 2010 dans le *National Post*, intitulé « Cleaning the sleaze out of immigration consulting » [« Enrayer les pratiques peu scrupuleuses de certains consultants en immigration »], faisant valoir que le fait que CIC avait publié cet article sur son site Internet et avait refusé de l’enlever malgré la demande de la SCCI soulève une crainte raisonnable de partialité. Toutefois, suivant la preuve, l’article du *National Post* n’a jamais été publié comme tel sur le site Internet de CIC. Il figurait plutôt dans une section dans laquelle se trouvaient des liens se rapportant au projet de loi C-35, ainsi que de nombreux autres articles et reportages tirés de divers journaux et sites Internet.

[158] En dernière analyse, la Cour estime que la sélection d’un organisme unique chargé de réglementer les consultants en immigration en fonction de critères de sélection, et notamment celui du mérite, constituait un choix d’orientation générale légitime reposant sur des pouvoirs législatifs délégués lorsque le règlement ministériel a été pris en juin 2011. On pouvait également légitimement consulter d’autres documents publics au cours du processus de sélection, tel que le rapport du Comité permanent. En tout état de cause, à plusieurs reprises, la demanderesse a eu l’occasion de faire valoir son point de vue et d’intervenir dans le processus décisionnel qui s’est soldé par son remplacement. La demanderesse a notamment comparu devant le Comité permanent, a participé au processus de sélection mis sur pied par CIC et a répondu à la publication préalable des modifications proposées aux règlements. Ces éléments sont suffisants pour nous permettre de rejeter les allégations de manquement à l’équité procédurale formulées par la demanderesse.

VII. BILL C-35 AND IMPUGNED ENACTMENTS VALIDLY ENACTED

[159] As stated by the Federal Court of Appeal in *Canadian Council for Refugees v. Canada*, 2008 FCA 229, [2009] 3 F.C.R. 136, at paragraph 56:

An attack on the legality of subordinate legislation, on the ground that the conditions precedent prescribed by Parliament were not met at the time of the promulgation, remains what it has always been; an attack on the impugned regulation *per se* and not on the “decision” to promulgate it.

[160] On March 23, 2011, Bill C-35 received Royal Assent. The amendments introduced to section 91 of the Act by section 1 of Bill C-35 have purportedly come into force as a result of the enactment of the *Order Fixing June 30, 2011 as the Day on which Chapter 8 of the Statutes of Canada, 2011, Comes into Force* (SI/2011-57) (the GIC Order).

[161] As mentioned by Professor Ruth Sullivan in her book *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. (Markham, Ontario: LexisNexis Canada, 2008), at page 644:

Legislatures may choose to delay the commencement of legislation for one reason or another: to await events, to allow time to prepare administrative machinery, to give fair warning to the public, to achieve a political goal. In such cases, the time chosen for commencement is set out or described in the Act or a power is given to the executive branch, usually the Governor General or Lieutenant Governor in Council, to bring the Act into force on a day within its discretion.

[162] The GIC Order sets as June 30, 2011 the coming into force of Bill C-35 (other than section 6, which came into force on Royal Assent). The GIC Order was effectively made on June 23, 2011 and registered on July 6, 2011. The 2011 Regulations were made and registered on June 23, 2011. The Ministerial Regulations were made and registered on June 27, 2011.

[163] Like any other power conferred by Parliament, the power of the Governor in Council to fix the day on

VII. LÉGALITÉ DU PROJET DE LOI C-35 ET DES TEXTES CONTESTÉS

[159] Ainsi que la Cour d’appel fédérale l’a déclaré dans l’arrêt *Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada*, 2008 CAF 229, [2009] 3 R.C.F. 136, au paragraphe 56:

La contestation de la légalité d’un texte réglementaire, fondée sur le fait que les conditions préalables établies par le législateur n’étaient pas remplies au moment de la prise du règlement, reste ce qu’elle a toujours été : une contestation du règlement en soi et non de la « décision » de le prendre.

[160] Le 23 mars 2011, le projet de loi C-35 a reçu la sanction royale. Les modifications apportées à l’article 91 de la Loi par l’article premier du projet de loi C-35 sont censées être entrées en vigueur par suite de l’édition du *Décret fixant au 30 juin 2011 la date d’entrée en vigueur du chapitre 8 des lois du Canada (2011)* (TR/2011-57) (le Décret).

[161] Ainsi que la professeure Ruth Sullivan l’explique dans son ouvrage *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd. (Markham, Ontario: LexisNexis Canada, 2008), à la page 644 :

[TRADUCTION] Le législateur peut choisir de retarder l’entrée en vigueur d’un texte de loi pour diverses raisons, notamment pour attendre la suite des événements, pour donner le temps à l’Administration de mettre en place les rouages nécessaires, pour aviser suffisamment le public ou encore pour atteindre un objectif politique. En pareil cas, le délai fixé pour l’entrée en vigueur est prévu ou mentionné dans la Loi, ou le législateur accorde au pouvoir exécutif, habituellement au gouverneur général ou au lieutenant-gouverneur en conseil, le pouvoir de fixer la date d’entrée en vigueur de la Loi à sa discrétion.

[162] Le Décret fixe au 30 juin 2011 la date d’entrée en vigueur du projet de loi C-35 (à l’exception de l’article 6, qui est entré en vigueur à la date de la sanction royale). Le Décret a en réalité été pris le 23 juin 2011 et a été enregistré le 6 juillet 2011. Le Règlement de 2011 a été pris et enregistré le 23 juin 2011 et le Règlement ministériel a été pris et enregistré le 27 juin 2011.

[163] À l’instar de tout autre pouvoir conféré par le Parlement, le pouvoir du gouverneur en conseil de fixer

which legislation is to come into force is subject to judicial review (*Criminal Law Amendment Act, Reference*, [1970] S.C.R. 777). The GIC Order was purportedly taken under the authority of section 7 of Bill C-35 which reads as follows:

7. The provisions of this Act, other than section 6, come into force on a day to be fixed by order of the Governor in Council.

[164] The applicant submits that the GIC Order is of no force and effect because it was not registered within seven days after it was made, and thereby fails to comply with section 9 of the SIA which reads as follows:

Coming into force **9. (1) No regulation shall come into force on a day earlier than the day on which it is registered unless**

(a) it expressly states that it comes into force on a day earlier than that day and is registered within seven days after it is made, or

(b) it is a regulation of a class that, pursuant to paragraph 20(b), is exempted from the application of subsection 5(1),

in which case it shall come into force, except as otherwise authorized or provided by or under the Act pursuant to which it is made, on the day on which it is made or on such later day as may be stated in the regulation. [My underlining.]

[165] The respondent answers that the requirements in section 9 of the SIA do not apply to an order of the Governor in Council which simply brings legislation into force because it is not a “regulation”. That said, both the applicant and the respondent agree that the GIC Order constitutes a “statutory instrument” within the meaning of subsection 2(1) of the SIA:

Definitions **2. (1) ...**

“statutory instrument”
« *texte réglementaire* »

“statutory instrument”
(a) means any rule, order, regulation, ordinance, direction, form, tariff of costs or fees, letters patent, commission, warrant,

la date d’entrée en vigueur d’une mesure législative est assujéti au contrôle judiciaire (*Loi modifiant le droit pénal, renvoi*, [1970] R.C.S. 777). Le Décret aurait été pris en vertu de l’article 7 du projet de loi C-35, dont voici le libellé :

7. Les dispositions de la présente loi, à l’exception de l’article 6, entrent en vigueur à la date fixée par décret.

[164] La demanderesse affirme que le Décret est inopérant parce qu’il n’a pas été enregistré dans les sept jours suivant sa prise et qu’il tombe par conséquent sur le coup de l’article 9 de la LTR, qui dispose :

9. (1) L’entrée en vigueur d’un règlement ne peut précéder la date de son enregistrement sauf s’il s’agit: Entrée en vigueur : règle générale

a) d’un règlement comportant une disposition à cet effet et enregistré dans les sept jours suivant sa prise;

b) d’un règlement appartenant à la catégorie soustraite à l’application du paragraphe 5(1) aux termes de l’alinéa 20b).

Sauf autorisation ou disposition contraire figurant dans sa loi habilitante ou édictée sous le régime de celle-ci, il entre alors en vigueur à la date de sa prise ou à la date ultérieure qui y est indiquée. [Non souligné dans l’original.]

[165] Le défendeur rétorque que les exigences de l’article 9 de la LTR ne s’appliquent pas à un décret du gouverneur en conseil qui a tout simplement pour effet de fixer la date d’entrée en vigueur d’un texte de loi, étant donné qu’il ne s’agit pas d’un « règlement ». Cela étant dit, la demanderesse et le défendeur s’entendent tous les deux pour dire que le Décret constitue un « texte réglementaire » au sens du paragraphe 2(1) de la LTR :

2. (1) [...]

« texte réglementaire »

a) Règlement, décret, ordonnance, proclamation, arrêté, règle, règlement administratif, résolution, instruction ou directive, formulaire,

Définitions

« *texte réglementaire* »
“*statutory instrument*”

proclamation, by-law, resolution or other instrument issued, made or established

(i) in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament, by or under which that instrument is expressly authorized to be issued, made or established otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which that instrument relates, or

(ii) by or under the authority of the Governor in Council, otherwise than in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament,

but

(b) does not include.... [My underlining.]

[166] Thus, the issue is whether the GIC Order falls within the definition of “regulation” found in subsection 2(1) of the SIA:

Definitions 2. (1) ...

“regulation”
« règle-
ment »

“regulation” means a statutory instrument

(a) made in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament, or

...

and includes a rule, order or regulation governing the practice or procedure in any proceedings before a judicial or quasi-judicial body established by or under an Act of Parliament, and any instrument described as a regulation in any other Act of Parliament; [My underlining.]

[167] The interpretation exposed in the two paragraphs below is the correct one in the Court’s opinion.

[168] First, the GIC Order does not establish a “rule of conduct”. Thus, the respondent submits that it cannot be “legislative”. Albeit not rendered in the context of the

tarif de droits, de frais ou d’honoraires, lettres patentes, commission, mandat ou autre texte pris :

(i) soit dans l’exercice d’un pouvoir conféré sous le régime d’une loi fédérale, avec autorisation expresse de prise du texte et non par simple attribution à quiconque — personne ou organisme — de pouvoirs ou fonctions liés à une question qui fait l’objet du texte,

(ii) soit par le gouverneur en conseil ou sous son autorité, mais non dans l’exercice d’un pouvoir conféré sous le régime d’une loi fédérale;

b) la présente définition exclut : [Non souligné dans l’original.]

[166] La question qui se pose est donc celle de savoir si le Décret répond à la définition de « règlement » que l’on trouve au paragraphe 2(1) de la LTR :

2. (1) [...]

« règlement » Texte réglementaire :

a) soit pris dans l’exercice d’un pouvoir législatif conféré sous le régime d’une loi fédérale;

[...]

Sont en outre visés par la présente définition les règlements, décrets, ordonnances, arrêtés ou règles régissant la pratique ou la procédure dans les instances engagées devant un organisme judiciaire ou quasi judiciaire constitué sous le régime d’une loi fédérale, de même que tout autre texte désigné comme règlement par une autre loi fédérale. [Non souligné dans l’original.]

[167] La Cour estime que l’interprétation proposée dans les deux paragraphes qui suivent est la bonne.

[168] En premier lieu, le Décret n’établit pas de « règle de conduite ». Le défendeur affirme donc que le Décret ne saurait être qualifié de « texte de nature

Définitions

« règle-
ment »
“regulation”

SIA, the respondent relies by analogy on the criteria identified in *Reference Re Manitoba Language Rights*, [1992] 1 S.C.R. 212, at pages 224–225, to determine whether orders in council were “of a legislative nature” (so that the constitutional bilingualism requirement would apply): the instrument embodies a rule of conduct; the instrument has the force of law; and the instrument applies to an undetermined number of persons.

[169] Second, pursuant to paragraph 6(b) [as am. by S.C. 1993, c. 34, s. 113(F)] of the SIA, the Clerk of the Privy Council shall register “every statutory instrument, other than a regulation, that is required by or under any Act of Parliament to be published in the *Canada Gazette* and is so published” (my underlining). Paragraph 11(3) (g) [as enacted by SOR/89-247, s. 1] of the *Statutory Instruments Regulations*, C.R.C., c. 1509, requires that “orders fixing the day or days on which an Act or any provision thereof shall come into force” be published in Part II of the *Canada Gazette*. Therefore, in order to be registered, the GIC Order, as a “statutory instrument, other than a regulation” had to be published first, which was done in this case on July 6, 2011, as submitted by the respondent.

[170] Accordingly, the Court finds that contrary to the applicant’s contention, the procedural requirements provided for in the SIA were complied with in the case of the GIC Order made on June 23, 2011, the latter having been published and accordingly registered on July 6, 2011.

[171] Subsidiarily, the applicant argues that even if the GIC Order is valid, the Ministerial Regulations remain invalid as they were made and registered on June 27, 2011; that is three days prior to the date on which Bill C-35, which now grants the Minister statutory authority to make “regulations”, came into effect.

[172] With respect to the Ministerial Regulations, the respondent submits that section 7 of the *Interpretation Act*, permits regulation-making powers conferred under

législative ». Bien que cet arrêt n’ait pas été rendu dans le contexte de la LTR, le défendeur invoque par analogie les critères énumérés dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1992] 1 R.C.S. 212, aux pages 224 et 225 et visant à déterminer si un décret est « de nature législative » (de sorte que, dans cette affaire, l’exigence relative au bilinguisme constitutionnel s’appliquerait). Ces critères sont les suivants : le texte comprend une règle de conduite, le texte a force de loi et le texte s’applique à un nombre indéterminé de personnes.

[169] En second lieu, en vertu de l’alinéa 6b) [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 113(F)] de la *Loi sur les textes réglementaires*, le greffier du Conseil privé enregistre « les textes réglementaires — à l’exclusion des règlements — qui doivent être publiés dans la *Gazette du Canada* sous le régime d’une loi fédérale et le sont effectivement » (non souligné dans l’original). L’alinéa 11(3) g) [édicte par DORS/89-247, art. 1] du *Règlement sur les textes réglementaires*, C.R.C., ch. 1509, exige que les « décrets fixant la date ou les dates d’entrée en vigueur d’une loi ou de telle de ses dispositions » doivent être publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada*. Par conséquent, pour être enregistré, le Décret, en tant que « texte réglementaire autre qu’un règlement » devait d’abord être publié, ce qui s’est produit en l’espèce le 6 juillet 2011, comme l’affirme le défendeur.

[170] En conséquence, la Cour estime que, contrairement à ce que prétend la demanderesse, les exigences procédurales prévues par la LTR ont été respectées en l’espèce dans le cas du Décret pris le 23 juin 2011, qui a été publié et a été enregistré le 6 juillet 2011.

[171] À titre subsidiaire, la demanderesse fait valoir que, même si le Décret est valide, le règlement ministériel demeure invalide étant donné qu’il a été pris et enregistré le 27 juin 2011, c’est-à-dire trois jours avant la date de l’entrée en vigueur du projet de loi C-35, qui confère maintenant au ministre le pouvoir légal de prendre des « règlements ».

[172] En ce qui concerne le Règlement ministériel, le défendeur affirme que l’article 7 de la *Loi d’interprétation* prévoit que le pouvoir de prendre un règlement peut

an Act to be exercised before the enabling provisions of the Act come into force, in so far as it is necessary to make “the enactment effective on its commencement date”. This is challenged here by the applicant who submits that, as the Minister’s power pursuant to new subsection 91(5) of the Act to designate a new regulator is a discretionary one, it is not necessary that the Ministerial Regulations be made prior to the coming into force of the Act to give effect to “the enactment” on its commencement date.

[173] Section 7 of the *Interpretation Act* reads as follows:

Preliminary proceedings

7. Where an enactment is not in force and it contains provisions conferring power to make regulations or do any other thing, that power may, for the purpose of making the enactment effective on its commencement, be exercised at any time before its commencement, but a regulation so made or a thing so done has no effect until the commencement of the enactment, except in so far as may be necessary to make the enactment effective on its commencement. [My underlining.]

[174] Section 7 of the *Interpretation Act* obliges the Court to determine whether the power to make regulations was exercised by the Minister prior to the coming into force of section 91 “for the purpose of making the enactment effective on its commencement”.

[175] The Court agrees with the respondent that the power given to the Minister by new section 91 of the Act could be exercised prior to the coming into force of the Act for the purpose of making the Ministerial Regulations effective at the commencement date. In fact, a careful reading of both the English and French versions of section 7 of the *Interpretation Act* shows that what is intended by the word “enactment” in this section is not necessarily the enabling statute in its entirety, but also the provisions conferring power to make regulations, which includes the purported regulations themselves.

[176] While the designation of the ICCRC was certainly a discretionary decision of the Minister, it remains that the Ministerial Regulations were made on the

s’exercer avant l’entrée en vigueur du texte habilitant « dans la mesure nécessaire pour permettre au texte de produire ses effets dès l’entrée en vigueur ». La demanderesse conteste en l’espèce ce pouvoir en faisant valoir que le pouvoir conféré au ministre par le paragraphe 91(5) de la Loi de désigner un nouvel organisme de réglementation est un pouvoir discrétionnaire de sorte qu’il n’est pas nécessaire que le Règlement ministériel soit pris avant l’entrée en vigueur de la Loi pour permettre au « texte » de produire ses effets dès l’entrée en vigueur.

[173] L’article 7 de la *Loi d’interprétation* est ainsi libellé :

7. Le pouvoir d’agir, notamment de prendre un règlement, peut s’exercer avant l’entrée en vigueur du texte habilitant; dans l’intervalle, il n’est toutefois opérant que dans la mesure nécessaire pour permettre au texte de produire ses effets dès l’entrée en vigueur. [Non souligné dans l’original.]

Mesures préliminaires

[174] L’article 7 de la *Loi d’interprétation* oblige la Cour à déterminer si le pouvoir de prendre des règlements a été exercé par le ministre avant l’entrée en vigueur de l’article « pour permettre au texte de produire ses effets dès l’entrée en vigueur ».

[175] La Cour convient avec le défendeur que le pouvoir conféré au ministre par le nouvel article 91 de la Loi pouvait être exercé avant l’entrée en vigueur de la Loi en vue de permettre au Règlement ministériel de produire ses effets dès l’entrée en vigueur. En fait, une lecture attentive de la version anglaise et de la version française de l’article 7 de la *Loi d’interprétation* montre bien que le mot « texte » à cet article (« *enactment* » dans la version anglaise) ne vise pas nécessairement la loi habilitante en son entier, mais également les dispositions qui confèrent le pouvoir de prendre un règlement ce qui comprend le présumé règlement lui-même.

[176] Bien que la désignation du CRCIC était certainement une décision discrétionnaire du ministre, il n’en demeure pas moins que le Règlement ministériel aurait

purported authority of new subsections 91(5) and (7) of the Act in order to make the designation of the ICCRC and transitional measures applicable to members of the CSIC effective on the coming into force of Bill C-35. Thus, the Court finds that the Ministerial Regulations are authorized by section 7 of the *Interpretation Act*, and are not otherwise invalid as submitted by the applicant.

VIII. CONCLUSION

[177] For the reasons above, the Court finds that there are no reasons to quash the impugned enactments. Accordingly, the present judicial review application shall be dismissed. The matter of certification of a question shall be reserved and both parties are invited to submit in writing, within 10 days of the present reasons, any question of general importance they wish to propose to the Court. Any objection or observations with respect of same by the other party can be submitted to the Court in writing within 10 days of filing of same.

JUDGMENT

THIS COURT ADJUGES that the present application for judicial review is dismissed.

THIS COURT FURTHER ADJUGES that the issue of a certified question is reserved pending further submissions from the parties, if any. Both parties are invited to submit in writing, within 10 days of the present reasons, any question of general importance they wish to propose to the Court. Any objection or observations with respect of same by the other party can be submitted to the Court in writing within 10 days of filing of same.

été pris en vertu du pouvoir conféré par les nouveaux paragraphes 91(5) et 91(7) de la Loi de manière à rendre la désignation du CRCIC et les mesures transitoires applicables aux membres de la SCCI efficaces dès l'entrée en vigueur du projet de loi C-35. La Cour conclut donc que le Règlement ministériel a été autorisé par l'article 7 de la *Loi d'interprétation* et qu'il n'est par ailleurs pas invalide, contrairement à ce que prétend la demanderesse.

VIII. DISPOSITIF

[177] Pour les motifs qui ont été exposés, la Cour conclut qu'il n'y a aucune raison d'invalider les textes contestés. Par conséquent, la présente demande de contrôle judiciaire sera rejetée. La Cour ne se prononce pas pour le moment sur l'existence d'une question certifiée et invite les deux parties à lui soumettre par écrit, dans les 10 jours des présents motifs, toute question de portée générale qu'elles souhaitent proposer à la Cour. La partie adverse pourra soumettre à la Cour toute objection ou observation à ce sujet par écrit dans les 10 jours suivants.

JUGEMENT

LA COUR :
REJETTE la présente demande de contrôle judiciaire;

NE SE PRONONCE PAS pour le moment sur l'existence d'une question certifiée et invite les deux parties à lui soumettre par écrit, dans les 10 jours des présents motifs, toute question de portée générale qu'elles souhaitent proposer à la Cour. La partie adverse pourra soumettre à la Cour toute objection ou observation à ce sujet par écrit dans les 10 jours suivants.