

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20091105

Dossier : T-1425-09

Référence : 2009 CF 1135

Ottawa (Ontario), le 5 novembre 2009

En présence de monsieur le juge Harrington

ENTRE :

KATARINA ONUSCHAK

demanderesse

et

**SOCIÉTÉ CANADIENNE DE CONSULTANTS EN IMMIGRATION
ET LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA
SOCIÉTÉ CANADIENNE DE CONSULTANTS EN IMMIGRATION**

défendeurs

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] M^{me} Onuschak est membre de la Société défenderesse et est candidate au poste d'administrateur. Elle s'est adressée à la Cour en vue d'obtenir divers jugements déclaratoires relativement à son admissibilité à titre de candidate au poste d'administrateur et à la validité des processus de mise en candidature et d'élection actuellement en place, ainsi que d'autres mesures de

redressement. Bien que les parties soient d'avis que la Cour est compétente, elles sont conscientes qu'il s'agit d'un tribunal d'origine législative qui ne peut exercer que la compétence qui lui est conférée par le Parlement. Elles ont demandé conjointement à la Cour de statuer maintenant sur sa compétence. Il s'agit de déterminer si la Société est un office fédéral au sens de la *Loi sur les Cours fédérales* et, dans l'affirmative, si les activités en cause avaient une connotation ou un aspect public ou si elles étaient simplement accessoires au statut de la Société en tant que corporation constituée sous le régime de la *Loi sur les corporations canadiennes*.

[2] La Société est une corporation sans capital-actions. Le Règlement pris en application de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) prévoit que, exception faite des avocats et, au Québec, des notaires, seuls les membres de la Société peuvent être rémunérés pour des services d'immigration et ont qualité pour comparaître devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. M^{me} Onuschak fait présentement l'objet d'une enquête menée par la Société. Selon l'issue de l'enquête, elle pourrait être expulsée et perdre son gagne-pain.

HISTORIQUE DE LA COUR FÉDÉRALE

[3] La Cour fédérale est aux prises avec des questions de compétence depuis sa création. En effet, ces questions découlent du fait que la Cour a été créée par le législateur fédéral et non par un législateur provincial. En vertu du paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la création et l'organisation de tribunaux de justice relèvent de la compétence provinciale. Cependant, par dérogation à ce principe, l'article 101 autorise le Parlement à créer une cour générale d'appel pour le Canada, ce qu'il a fait en créant la Cour suprême du Canada en 1875, ainsi que des tribunaux

additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada. Le premier de ces tribunaux était la Cour de l'Échiquier, laquelle a été remplacée par les actuelles Cour fédérale et Cour d'appel fédérale. La Section de première instance de la Cour fédérale du Canada et la Cour d'appel fédérale, comme on les appelait alors, ont été instituées par une loi fédérale en 1970. Deux autres tribunaux ont été créés en vertu de l'article 101 : la Cour d'appel de la cour martiale et la Cour canadienne de l'impôt.

[4] On tenait généralement pour acquis que les tribunaux établis pour la meilleure administration des lois du Canada étaient compétents si le Parlement leur conférait compétence dans un domaine relevant de la compétence législative fédérale, même en l'absence d'une loi fédérale en vigueur et applicable à administrer.

[5] Toutefois, à la suite de la série d'arrêts rendus par la Cour suprême, notamment *Canadien Pacifique Ltée c. Quebec North Shore Paper Co.*, [1977] 2 R.C.S. 1054, *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654, et *ITO - International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 R.C.S. 752, il est maintenant clair que la Cour fédérale n'a compétence que :

- a. si l'objet du litige fait partie d'une des catégories de sujets relevant de la compétence législative fédérale;
- b. s'il existe des règles de droit fédéral applicables, que ce soit une loi, un règlement ou la common law, se rapportant au caractère véritable du litige;

c. si l'administration de ces règles lui a été confiée.

[6] Le juge en chef Jockett a résumé la situation dans *Associated Metals & Minerals Corp. c. L'« Evie W »*, [1978] 2 C.F. 710 (C.A.F.), conf. par [1980] 2 R.C.S. 322. Il a dit au paragraphe 8 :

Pour mieux me faire comprendre, je renvoie aux jugements rendus en 1976 et 1977, à savoir :

- (1) *Quebec North Shore Paper* où le réclamant a invoqué la loi générale des contrats présumée applicable à toute personne (loi « provinciale ») devant la Cour fédérale, sur le fondement que, *pro tanto*, une telle loi pourrait être « modifiée » par une loi fédérale, en matière de transports interprovinciaux et internationaux, quoiqu'il n'existe effectivement aucune loi fédérale étayant sa réclamation; et
- (2) *McNamara* où Sa Majesté du chef du Canada a invoqué la loi générale des contrats présumée applicable à toute personne (loi « provinciale »)¹⁰ devant la Cour fédérale, sur le fondement que, « *pro tanto* », une telle loi pourrait être « modifiée » par une loi fédérale, en ce qui concerne les opérations du gouvernement fédéral¹¹, quoiqu'il n'existe effectivement aucune loi fédérale étayant Sa réclamation.

Dans les deux cas :

- a) le réclamant a fondé sa réclamation sur la loi générale de la propriété et des droits civils, présumée applicable à toute personne, donc loi « provinciale » qui, en tant que telle, ne peut être modifiée par le Parlement, et
- b) le réclamant n'a pu fonder sa réclamation sur une loi fédérale *existante* quoique, on peut au moins le soutenir pour les besoins de la cause, le Parlement aurait pu édicter une loi spéciale relative à une matière fédérale, loi qui l'aurait emporté sur la loi provinciale et l'aurait rendue inopérante dans cette mesure¹².

[7] Dans le cas de M^{me} Onuschak, la Cour fédérale, selon l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*, a compétence exclusive, en première instance, pour procéder au contrôle judiciaire des décisions des offices fédéraux, à l'exception des offices dont les décisions font l'objet d'un contrôle judiciaire, en première instance, par la Cour d'appel fédérale, conformément à l'article 28 de la Loi.

Le terme « office fédéral » est défini à l'article 2 de la Loi :

<p>« office fédéral » Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prérogative royale, à l'exclusion de la Cour canadienne de l'impôt et ses juges, d'un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale ou d'une personne ou d'un groupe de personnes nommées aux termes d'une loi provinciale ou de l'article 96 de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i>.</p>	<p>“federal board, commission or other tribunal” means any body, person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament or by or under an order made pursuant to a prerogative of the Crown, other than the Tax Court of Canada or any of its judges, any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the <i>Constitution Act, 1867</i></p>
---	---

LE LITIGE

[8] La Société est une organisation non gouvernementale qui a été constituée sans capital-actions sous le régime de la *Loi sur les corporations canadiennes*. Suivant le règlement pris en application de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, les membres de la Société ont été reconnus comme « représentants autorisés » et peuvent donc comparaître dans les affaires d'immigration et être rémunérés pour leurs services. Les articles 2 et 13.1(1) du Règlement (RIPR), en vigueur depuis 2004, prévoient ce qui suit :

2. « représentant autorisé » Membre en règle du barreau d'une province, de la Chambre des notaires du Québec ou de la Société canadienne de consultants en immigration constituée aux termes de la partie II de la Loi sur les corporations canadiennes le 8 octobre 2003.	2. "authorized representative" means a member in good standing of a bar of a province, the Chambre des notaires du Québec or the Canadian Society of Immigration Consultants incorporated under Part II of the <i>Canada Corporations Act</i> on October 8, 2003.
13.1 (1) Sous réserve du paragraphe (2), il est interdit à quiconque n'est pas un représentant autorisé de représenter une personne dans toute affaire devant le ministre, l'agent ou la Commission, ou de faire office de conseil, contre rémunération.	13.1 (1) Subject to subsection (2), no person who is not an authorized representative may, for a fee, represent, advise or consult with a person who is the subject of a proceeding or application before the Minister, an officer or the Board.

[9] M^{me} Onuschak fait présentement l'objet d'une enquête menée par la Société au sujet de possibles manquements à son Code de déontologie. Selon le résultat de l'enquête, son statut de membre pourrait être révoqué, ce qui aurait pour effet de l'empêcher de gagner sa vie comme consultante en immigration. Si jamais ce litige en arrivait là, il ne fait aucun doute que la Société agirait à titre d'office fédéral. Dans l'affaire *Jackson c. Canada (Procureur général)* (1997), 141 F.T.R. 1, le juge Rothstein, alors juge à la Cour fédérale, devait déterminer si la Commission canadienne du blé agissait à ce titre lorsqu'elle octroyait des licences. Il a jugé que c'était le cas. Il a affirmé ce qui suit aux paragraphes 10 et 11 :

[10] Aux termes de ces dispositions, la Commission canadienne du blé se voit conférer un important pouvoir de réglementation. La

Commission a pour mission d'octroyer des licences d'exportation dans le but de mettre en application les politiques gouvernementales permettant l'exportation de blé du Canada par d'autres personnes que la Commission si les conditions précisées à l'article 14 du Règlement sont réunies.

[11] Un pouvoir de réglementation comme l'octroi de licences est, par définition, public. Il est incontestable que, lorsque la Commission exerce son pouvoir d'octroyer des licences, elle n'exerce pas les pouvoirs généraux de gestion d'une société ordinaire. Aucune société ordinaire n'est dotée de pouvoirs de réglementation. Le pouvoir de réglementation est une des marques distinctives d'une activité publique, par opposition à une activité commerciale privée.

[10] Cependant, il se peut que les questions en litige dans la présente demande ne concernent pas directement l'exercice de ce pouvoir de réglementation. La Cour a examiné d'entrée de jeu la question de sa compétence lorsque, dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire, M^{me} Onuschak a demandé une injonction afin d'empêcher l'élection du conseil d'administration. L'injonction ne lui a pas été accordée et l'élection a eu lieu. Le juge en chef Lutfy, qui agit à titre de gestionnaire de l'instance, a ordonné que la demande de contrôle judiciaire fasse l'objet d'une gestion spéciale. Les parties ont demandé, à titre de décision préliminaire sur un point de droit, si la Société est un office fédéral, de sorte que la Cour fédérale a compétence pour procéder au contrôle judiciaire des questions suivantes :

- a. Les restrictions à la mise en candidature imposées par le Comité des mises en candidature sont-elles invalides du fait qu'elles outrepassent les pouvoirs du Comité des mises en candidature ou ceux du conseil d'administration, étant donné qu'elles sont incompatibles avec les règlements administratifs?

- b. Le conseil d'administration a-t-il le pouvoir d'assujettir à des conditions préalables le droit d'un membre de la Société de participer aux réunions de la corporation?

LA RÉGLEMENTATION DES CONSULTANTS EN IMMIGRATION

[11] Jusqu'à tout récemment, la profession de consultant en immigration n'était pas réglementée. Un grand nombre de consultants en immigration étaient compétents et dignes de confiance, alors que d'autres, malheureusement, n'étaient pas qualifiés, étaient sans scrupules et ont floué des membres vulnérables de la société. L'absence de réglementation était considérée comme un problème de taille par le gouvernement fédéral, la Gendarmerie royale du Canada, la Commission de réforme du droit du Canada, l'Association du Barreau canadien et les ordres professionnels de juristes des provinces, ainsi que par les organisations de consultants et les groupes de défense de l'intérêt public en matière d'immigration.

[12] On s'est demandé si la Constitution habilitait le gouvernement fédéral à réglementer ces consultants. En règle générale, la réglementation des professions relève de la propriété et des droits civils, un domaine de compétence provinciale. Néanmoins, dans l'arrêt *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113, la Cour suprême a statué que la compétence relative à la naturalisation et aux aubains que le Parlement possède en vertu du paragraphe 91(25) de la *Loi constitutionnelle de 1867* inclut le pouvoir d'établir un tribunal comme la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, duquel découle le pouvoir d'accorder le droit de comparaître devant un tel tribunal. Plus récemment, dans l'arrêt *Barreau du Haut-Canada*

c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2008 CAF 243, [2009] 2 R.C.F. 466, la Cour d'appel fédérale a confirmé la validité du régime réglementaire actuel.

[13] Il existait plusieurs manières d'assujettir à une réglementation les consultants en immigration. L'une d'entre elles consistait à créer un office fédéral spécialement constitué, comme ce fut le cas au Royaume-Uni. Une autre manière consistait à constituer une organisation autoréglementée en vertu d'une loi spéciale, et une troisième option consistait à constituer en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes* une organisation sans lien de dépendance à laquelle un pouvoir de réglementation serait sous-délégué. C'est cette troisième option qui a été recommandée au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration par le Comité consultatif sur la réglementation des consultants en immigration. Cette corporation sans capital-actions aurait comme objet et comme seul objectif la réglementation des consultants en immigration. Une telle corporation régulerait ses membres au moyen, notamment, d'un code de déontologie, d'un mécanisme régissant le traitement des plaintes et les mesures disciplinaires, d'une assurance responsabilité, de la création d'un fonds d'indemnisation, de la mise en place et de la fourniture de services bilingues au public ainsi que d'un programme national d'éducation permanente. Le comité consultatif ne semble pas avoir pris en considération le pouvoir de surveillance qui est dévolu aux tribunaux dans le cadre d'un contrôle judiciaire.

[14] Comme toute corporation, elle devrait aussi, entre autres choses, louer des bureaux, embaucher du personnel et gérer des comptes bancaires.

[15] Conformément aux recommandations du comité consultatif, la Société canadienne de consultants en immigration / Canadian Society of Immigration Consultants a été constituée par lettres patentes sous le régime de la *Loi sur les corporations canadiennes* le 8 octobre 2003. Les lettres patentes énonçaient neuf objets, dont la plupart sont susmentionnés, qui se résument en un seul :

[TRADUCTION]

Réglementer, dans l'intérêt public, les activités des personnes admissibles qui sont membres de la Société et qui conseillent ou représentent des personnes physiques, des groupes et des entités dans le cadre du processus d'immigration canadien (les « consultants en immigration ») conformément aux politiques et procédures publiées par la société.

[16] La Société a reçu des capitaux de démarrage du gouvernement fédéral dans le cadre de l'Accord de contribution du programme des consultants en immigration. L'accord faisait référence à l'article 91 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), lequel prévoit ce qui suit :

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

91. The regulations may govern who may or 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.

[17] Le financement avait pour but la création d'un organisme autonome visant à réglementer les consultants en immigration, ce qui, espérait-on, accroîtrait la confiance du public, préserverait l'intégrité du programme d'immigration et protégerait les clients vulnérables en leur offrant une

voie de recours dans les cas où ils auraient reçu de mauvais conseils. On a affirmé que la création de cette organisation, conjuguée à l'adoption d'une réglementation qui inviterait le gouvernement du Canada à faire affaire uniquement avec les consultants qui sont membres en règle de la Société, contribuerait à mettre fin aux activités des consultants sans scrupules. La Société a promis [TRADUCTION] « [d']établir son infrastructure et [d']élaborer des normes d'adhésion, un code de déontologie, des mécanismes de plaintes et de discipline, des programmes d'éducation et de formation et une assurance responsabilité civile professionnelle pour ses membres ». Il a également été question de programmes d'éducation permanente.

[18] De plus, la Société était assujettie à un [TRADUCTION] « cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats » (CGRR) qui a été établi au sein du gouvernement pour être appliqué à des politiques, programmes ou initiatives, [TRADUCTION] « qu'ils soient gérés dans les limites d'un seul ministère ou organisme ou qu'ils comprennent des partenariats externes. Ils sont conformes aux principes de gestion moderne d'une fonction publique ».

[19] En échange, le gouverneur en conseil a modifié le RIPR pour y ajouter les articles 2 et 13.1, lesquels prévoient un mécanisme par lequel les membres de la Société, de même que les membres du barreau d'une province ou de la Chambre des notaires du Québec, obtiennent le privilège exclusif de représenter des clients contre rémunération dans le cadre de procédures en matière d'immigration.

LE LITIGE ACTUEL

[20] Fidèle à sa parole, la Société a, par des règlements administratifs et d'autres moyens, élaboré des politiques, programmes et initiatives qui ont comme seul objectif la réglementation de ses membres dans l'intérêt public.

[21] M^{me} Onuschak a maille à partir avec la Société et son conseil d'administration en ce qui concerne les procédures de mise en candidature et d'élection qui la rendraient inadmissible au poste d'administrateur parce qu'elle fait actuellement l'objet d'une enquête. Certaines réunions tenues exclusivement par voie électronique seraient contraires aux règlements administratifs de la Société. Elle cherche notamment à obtenir un jugement déclaratoire selon lequel les procédures actuelles de la Société en matière de plaintes et d'enquête sont illégales étant donné qu'elles peuvent être utilisées, et l'ont été, pour empêcher l'élection libre et équitable des membres du conseil d'administration.

LA POSITION DES PARTIES

[22] Bien que la Société nie le bien-fondé de la demande de contrôle judiciaire présentée par M^{me} Onuschak et soutienne qu'une partie, voire la totalité, de la demande ne peut pour l'instant faire l'objet d'un recours judiciaire puisque l'enquête n'est pas terminée, elle reconnaît que la Cour a compétence à l'égard de tous les aspects du litige, y compris ceux qui concernent de prime abord l'organisation interne d'une corporation constituée sous le régime d'une loi fédérale. Seul le Parlement peut conférer compétence à la Cour fédérale, et il ne lui a certainement pas conféré compétence à l'égard des organismes constitués sous le régime d'une loi fédérale comme tels. Les

Cours visées par la *Loi sur les corporations canadiennes* sont les cours supérieures des divers provinces et territoires. Le paragraphe 17(6) de la *Loi sur les Cours fédérales* prévoit ce qui suit :

[La Cour fédérale] n'a pas compétence dans les cas où une loi fédérale donne compétence à un tribunal constitué ou maintenu sous le régime d'une loi provinciale sans prévoir expressément la compétence de la Cour fédérale.

If an Act of Parliament confers jurisdiction in respect of a matter on a court constituted or established by or under a law of a province, the Federal Court has no jurisdiction to entertain any proceeding in respect of the same matter unless the Act expressly confers that jurisdiction on that court.

Par ailleurs, sous réserve des exceptions prévues à l'article 28 de la Loi, le Parlement a conféré à la Cour compétence exclusive, en première instance, pour procéder au contrôle judiciaire des décisions des offices fédéraux.

[23] Il est bien établi qu'une organisation non gouvernementale peut néanmoins être considérée comme un office fédéral à certaines fins, sans l'être à d'autres. La juge Mactavish a procédé à un examen détaillé de la jurisprudence dans la décision *DRL Vacations Ltd. c. Administration portuaire de Halifax*, 2005 CF 860, [2006] 3 F.C.R. 516, ce qui l'a amené à tirer la conclusion suivante au paragraphe 48 :

Les principes ci-après énoncés peuvent être tirés de l'examen de la jurisprudence :

1. L'expression « pouvoirs prévus par une loi fédérale » figurant dans la définition de l'expression « office fédéral », au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, est « particulièrement englobante » et doit recevoir une interprétation libérale : l'affaire *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc.* [*Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. c.*

Canada (Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux), [1995] 2 C.F. 694 (C.A.);

2. Les « pouvoirs » visés au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* ne sont pas limités aux pouvoirs qui doivent être exercés sur une base judiciaire ou quasi judiciaire. Toutefois, l'expression « une compétence ou des pouvoirs » se rapporte à une compétence ou à des pouvoirs d'une nature publique : l'affaire *Wilcox* [*Thomas W. Wilcox c. Société Radio-Canada*, [1980] 1 C.F. 326 (1^{re} inst.)];
3. Les pouvoirs visés au paragraphe 2(1) ne comprennent pas les pouvoirs susceptibles d'être exercés à titre privé par une société ordinaire créée en vertu d'une loi fédérale qui constituent de simples accessoires de sa personnalité juridique ou de son entreprise autorisée : l'affaire *Wilcox*;
4. La nature de l'institution est importante pour les besoins de l'analyse, mais c'est la nature des pouvoirs exercés qui permet de déterminer si le décideur est un office fédéral pour l'application de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* : l'affaire *Aeric* [*Aeric, Inc. c. Société canadienne des postes*, [1985] 1 C.F. 127 (C.A.)];
5. Le fait qu'une institution n'a aucun lien de dépendance avec le gouvernement, le pouvoir discrétionnaire conféré à l'institution aux fins de la gestion de son entreprise et le fait que le gouvernement n'exerce aucun contrôle sur les finances de l'institution sont tous des indicateurs montrant que l'institution n'est pas un « office fédéral » : l'affaire *Toronto Independent Dance Enterprise* [*Toronto Independent Dance Enterprise c. Conseil des arts du Canada*, [1989] 3 C.F. 516 (1^{re} inst.)];
6. Le fait que l'institution a été créée par le gouvernement n'est pas en soi déterminant : l'affaire *Toronto Independent Dance Enterprise*;
7. Le simple exercice de pouvoirs conférés par la loi ne suffit pas à lui seul pour que l'institution soit visée au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Il faut prendre en considération toutes les circonstances de l'affaire afin de décider si, en exerçant les pouvoirs en question, l'institution agissait à titre d'« office fédéral » : l'affaire *Cairns* [*Cairns c. Société du crédit agricole*, [1992] 2 C.F. 115 (1^{re} inst.)];
8. Une organisation peut être un « office fédéral » à certaines fins, mais cela n'est pas nécessairement le cas à toutes les fins. En décidant si une organisation est un « office fédéral » dans un

cas donné, il faut tenir compte de la nature des pouvoirs exercés : l'affaire *Jackson* [*Jackson c. Canada (Procureur général)*] (1997), 141 F.T.R. 1].

ANALYSE

[24] Il ne fait guère de doute que la Cour aurait compétence pour procéder au contrôle judiciaire d'une décision de la Société qui priverait M^{me} Onuschak de son statut de membre ou qui révoquerait celui-ci. Une telle décision aurait pour effet d'empêcher M^{me} Onuschak de représenter des clients contre rémunération dans le cadre de procédures en matière d'immigration au niveau fédéral. Le pouvoir de la Société à cet égard lui est conféré par l'article 91 de la LIPR et l'article 13.1 du RIPR. De toute évidence, lorsqu'elle exerce ce pouvoir, la Société « exer[ce] [...] une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale » – elle est donc un office fédéral à ces fins.

[25] À mon avis, il y a lieu d'établir une distinction avec la décision rendue par le juge Rouleau dans l'affaire *Toronto Independent Dance Enterprise*. Dans cette affaire, il s'agissait de savoir si le Conseil des arts du Canada, lequel était habilité à distribuer des fonds publics à diverses organisations, était tenu à une obligation d'équité envers les bénéficiaires éventuels. Le juge Rouleau a penché en faveur de la proposition selon laquelle le Conseil n'était pas un office fédéral puisqu'il était de l'intention du législateur qu'il soit un organisme sans lien de dépendance avec le gouvernement, lequel n'avait pas la haute main sur la distribution des fonds, pour laquelle le Conseil disposait d'un pouvoir discrétionnaire absolu. En l'espèce, le financement reçu par la Société était sous forme de capitaux de démarrage. Elle ne distribue pas de fonds publics. Elle réglemente une profession fédérale conformément au Règlement pris en application de la LIPR.

[26] Bien que la réglementation d'une profession relève en général des provinces, si le caractère véritable de la profession relève d'un domaine fédéral comme les aubains, la naturalisation et l'immigration, le Parlement a un pouvoir de réglementation lui permettant de déterminer qui est habilité à agir comme mandataire, à représenter des gens et à comparaître devant des organismes fédéraux (*Mangat*, précité). Cette conclusion est conforme aux décisions voulant que, bien qu'un contrat de vente ou un contrat d'assurance, en soi, relèvent de la propriété et des droits civils, la vente d'un navire est de ressort fédéral (*Antares Shipping Corp. c. Le Capricorn et autres*, [1980] 1 R.C.S. 553, tout comme l'assurance maritime (*Zavarovalna Skupnost Triglav c. Terrasses Jewellers Inc.*, [1983] 1 R.C.S. 283.)

[27] Bien que certaines décisions de la Société ne puissent faire l'objet d'un contrôle judiciaire, par exemple une décision relative à la location de ses bureaux, en l'espèce la gestion interne est indissociable de l'unique raison d'être de la Société : la réglementation des consultants en immigration. Les règlements administratifs concernant les élections et le fonctionnement influent directement sur les activités de la Société. L'une des questions en litige porte sur le rapport existant entre les programmes d'éducation permanente et l'admissibilité au poste d'administrateur.

[28] L'arrêt *Quebec and Ontario Transportation Limited c. Le navire Incan St. Laurent et autre*, [1979] 2 C.F. 834, confirmé par [1980] 2 R.C.S. 242, a fait suite à l'arrêt *Quebec North Shore*, précité. S'exprimant au nom de la Cour d'appel fédérale, le juge Le Dain a conclu que, comme le caractère véritable de l'entreprise commune dans l'affaire *Quebec North Shore* excédait la compétence de la Cour étant donné qu'il n'y avait pas de loi fédérale en vigueur pour alimenter un

débat sur le trafic et le commerce interprovinciaux, le fait qu'un navire soit incidemment concerné ne conférait pas compétence à la Cour pour ordonner sa saisie dans le cadre d'une demande fondée sur la propriété et la possession d'un navire régi par le droit maritime canadien. De même, en l'espèce, la gestion de la Société ne peut être dissociée de son unique objet : la réglementation des consultants en immigration.

[29] Je suis convaincu que la Cour fédérale est compétente. L'arrêt *Des Champs c. Conseil des écoles séparées catholiques de langue française de Prescott-Russell*, [1999] 3 R.C.S. 281, rendu par la Cour suprême, est instructif. Il portait sur le délai de prescription de six mois accordé aux autorités publiques à l'article 7 de la *Loi sur l'immunité des personnes exerçant des attributions d'ordre public*, L.R.O. 1990, ch. P.38, maintenant abrogé. La Cour suprême a statué que la Loi ne protégeait pas les autorités publiques sur le fondement de leur qualité. Il doit y avoir corrélation entre le droit invoqué par le demandeur et une fonction ou un pouvoir d'ordre public de l'autorité concernée. La Cour suprême a reconnu que les autorités publiques ont également d'autres fonctions qui sont de nature privée ou accessoire. Cependant, elles ne bénéficient pas d'un délai de prescription de six mois dans le cadre de ces activités. La Cour doit s'interroger sur l'action en cause et sur sa corrélation avec la nature du pouvoir ou de la fonction d'ordre public qui a été confié par la loi à l'autorité publique.

[30] Pour reprendre les mots du juge en chef Laskin dans l'arrêt *R. c. Rhine, R. c. Prytula*, [1980] 2 R.C.S. 442, lorsque l'on prend en considération l'ensemble du plan (notamment les règlements administratifs de la Société adoptés en vertu de la sous-délégation de pouvoirs prévue au

Règlement), nous sommes en présence d'un cadre réglementaire détaillé qui régit tous les aspects de la profession de consultant en immigration. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et son règlement d'application ont constamment des répercussions sur la Société, de sorte que l'on peut dire à bon droit qu'il existe une législation fédérale valide qui régit les opérations, objets du litige devant la Cour. Le juge en chef Laskin a poursuivi en ces termes : « Est-il nécessaire d'ajouter qu'on ne peut invariablement attribuer les « contrats » ou les autres créations juridiques, comme les délits et quasi-délits, au contrôle législatif provincial exclusif, ni les considérer, de même que la *common law*, comme des matières ressortissant exclusivement au droit provincial. »

[31] Bien que la réparation demandée par M^{me} Onuschak s'apparente à une demande de redressement pour abus présentée par un actionnaire sous le régime des lois relatives aux sociétés par actions, la Cour connaît bien ce genre de recours. Il est bien établi que la Cour a compétence sur les conseils de bandes indiennes, sans égard à la question de savoir si le conseil de bande a été élu en conformité avec la coutume de la bande ou en conformité avec la *Loi sur les Indiens (Première nation Anishinabe de Roseau River c. Première nation Anishinabe de Roseau River (Conseil)*, 2003 CFPI 168, 228 F.T.R. 167). Dans *Roseau*, le juge Kelen a fait référence à l'arrêt *Canatonquin c. Gabriel*, [1980] 2 C.F. 792 (C.A.) et à la décision *Sparvier c. Bande indienne Cowessess n° 73*, [1994] 1 C.N.L.R. 182 (C.F. 1^{re} inst.), dans laquelle le juge Rothstein, alors juge à la Cour fédérale, a affirmé ce qui suit à la page 4 :

Il est bien établi qu'aux fins d'un contrôle judiciaire, un conseil de bande indienne et les personnes qui sont censées exercer des pouvoirs sur les membres d'une bande indienne, et qui agissent conformément aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* constituent un « office fédéral » au sens de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale* [...] un conseil de bande indienne relevait de la

compétence de la Cour fédérale lorsque l'élection du conseil de la bande avait été tenue conformément à la coutume de la bande et non la *Loi sur les Indiens*.

[32] De même en l'espèce, la Société exercerait des pouvoirs sur M^{me} Onuschak en sa qualité de membre de la Société, une membre qui a le droit de présenter une demande de contrôle judiciaire puisqu'elle est « directement touché[e] » au sens de l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Pour en revenir à la *Loi sur les Indiens*, un exemple récent où la Cour a rendu une décision relativement à un code électoral et au rejet d'une mise en candidature est celui de *La Première nation de Fort McKay c. Laurent*, 2009 CAF 235. Un exemple où un conseil de bande, et dans le présent contexte le conseil d'administration d'une corporation, n'agirait pas à titre d'office fédéral est le cas d'un refus de prolonger le bail, puisque ce pouvoir ne découlait d'aucun octroi de pouvoir légal ni d'aucun pouvoir de nature publique. Une telle situation est complètement différente de celle de M^{me} Onuschak (*Devil's Gap Cottagers (1982) Ltd. c. Bande de Rat Portage n° 38B*, 2008 CF 812, [2009] 2 R.C.F. 267).

[33] Les conseils de bande indienne sont constitués, ou à tout le moins reconnus, en vertu d'une loi spéciale, la *Loi sur les Indiens*. La Société, quant à elle, a été constituée en vertu d'une loi d'application générale. En ce qui concerne le paragraphe 17(6) de la *Loi sur les Cours fédérales*, bien que les cours supérieures des provinces, plus particulièrement la Cour supérieure de justice de l'Ontario, étant donné que le siège de la Société est situé à Toronto, aient compétence à certaines fins, cette compétence n'écarte pas celle de la Cour fédérale par voie de contrôle judiciaire puisque la réparation que demande M^{me} Onuschak est inextricablement liée au pouvoir public d'octroi de licences de la Société. Ce raisonnement est appuyé par l'arrêt de la Cour d'appel fédérale *MIL*

Davie Inc. c. Société d'exploitation et de développement Hibernia Ltée (1998), 226 N.R. 369 (C.A.F.). La Cour d'appel fédérale a jugé que, bien que la *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve* ait conféré compétence aux cours de Terre-Neuve à l'égard des affaires prenant naissance dans la zone extracôtière, la Cour fédérale conservait sa compétence en matière d'application de la *Loi sur la concurrence*. De même, dans l'arrêt *Holt Cargo Systems Inc. c. ABC Container Line*, 2001 CSC 90, [2001] 3 R.C.S. 907, la Cour suprême a statué que lorsque la Cour fédérale a rendu une décision relativement à un navire qui a été saisi, mais dont les propriétaires ont fait faillite, elle exerçait la compétence que lui accorde le droit maritime canadien, et non une compétence législative conférée par la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, une loi fédérale dont l'application n'a pas été confiée expressément à la Cour.

[34] Bref, si le ministre n'avait délégué à la Société que le pouvoir d'octroyer des licences à des tiers conformément aux normes qu'il a établies, la situation aurait très bien pu être différente. Toutefois, en l'espèce, il a aussi délégué à la Société le pouvoir de fixer les règles et a interdit aux consultants en immigration d'exiger des honoraires ou de comparaître dans le cadre d'une instance administrative à moins d'être membres de la Société. En conséquence, l'octroi de licences, les normes et l'appartenance à la Société forment un tout. A contrario, prenons l'article 10 et les articles suivants de la *Loi maritime du Canada, 2001*. L'inspection des navires à vapeur est effectuée par des inspecteurs de la sécurité maritime employés par le gouvernement. Toutefois, le ministre des Transports peut également autoriser d'autres personnes à délivrer les documents maritimes canadiens nécessaires ou à effectuer des inspections. Le pouvoir d'octroyer des licences qui est accordé à ces ONG ressemble à celui en cause dans la décision *Jackson*, précitée. Cependant, celles-

ci appliquent les normes établies, ou approuvées, par le ministre et le propriétaire du navire n'est pas obligé d'être membre d'une organisation. Il se peut qu'une décision interne se rapportant aux règlements administratifs d'une telle organisation ou à ses élections ne puisse faire l'objet d'un contrôle judiciaire par la Cour.

[35] Faisant preuve d'un excès de prudence, M^{me} Onuschak a également intenté une action, dossier numéro T-1450-09, qui est fondée sur les mêmes faits. Toutefois, comme je suis convaincu que la Société est un office fédéral, et qu'elle agissait à ce titre en ce qui concerne tous les aspects de la demande de contrôle judiciaire, il n'y a pas lieu de rendre une décision dans le cadre de cette action. Dans l'état actuel du droit, l'incursion de M^{me} Onuschak devant la Cour fédérale doit d'abord se faire par voie de contrôle judiciaire (*Grenier c. Canada*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 289). La question de savoir si la Cour fédérale peut exercer sa compétence à l'égard de la Société autrement que par voie de contrôle judiciaire devra être tranchée à une autre occasion.

[36] J'estime que la Cour est compétente mais, avant que la demande ne puisse être instruite au fond, il y a lieu d'examiner un certain nombre d'autres questions. La demande est-elle prématurée? Comme la Société n'est un office fédéral qu'en raison du pouvoir de réglementation qui lui a été délégué en vertu de la LIPR, une autorisation de la Cour doit-elle être obtenue conformément au paragraphe 72(1) de cette même loi? Dans l'affirmative, la demande d'autorisation a-t-elle été signifiée puis déposée dans les 15 jours conformément à l'alinéa 72(2)b) et, dans la négative, le délai devrait-il être prorogé en application de l'alinéa 72(2)c)? Si elle est appelée à rendre plus d'une décision, la Cour devrait-elle néanmoins exercer son pouvoir discrétionnaire et statuer sur

toutes les questions en litige dans une seule demande, comme le lui permet l'article 302 des *Règles des Cours fédérales*? Il appartient au juge en chef, en tant que gestionnaire de l'instance, de trancher ces questions.

[37] Une copie des présents motifs est versée au dossier portant le numéro T-1450-09.

ORDONNANCE

POUR LES MOTIFS ÉNONCÉS CI-DESSUS;

LA COUR DÉCLARE PAR LES PRÉSENTES que la Cour fédérale a compétence pour procéder au contrôle judiciaire des questions suivantes :

- a. Les restrictions à la mise en candidature imposées par le Comité des mises en candidature de la Société canadienne de consultants en immigration sont-elles invalides du fait qu'elles outrepassent les pouvoirs du Comité des mises en candidature ou ceux du conseil d'administration, étant donné qu'elles sont incompatibles avec les règlements administratifs?
- b. Le conseil d'administration a-t-il le pouvoir d'assujettir à des conditions préalables le droit d'un membre de la Société de participer aux réunions de la corporation?

Il n'y a aucune adjudication de dépens.

« Sean Harrington »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1450-09

INTITULÉ : KATARINA ONUSCHAK c. SOCIÉTÉ
CANADIENNE DE CONSULTANTS EN
IMMIGRATION ET AL.

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 21 OCTOBRE 2009

**MOTIFS DE L'ORDONNANCE
ET ORDONNANCE :** LE JUGE HARRINGTON

DATE DES MOTIFS : LE 5 NOVEMBRE 2009

COMPARUTIONS :

Lorne Waldman POUR LA DEMANDERESSE

John Callaghan POUR LES DÉFENDEURS
Benjamin Na

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Lorne Waldman & Associates POUR LA DEMANDERESSE
Avocats
Toronto (Ontario)

Gowling Lafleur Henderson S.E.N.C.R.L. POUR LES DÉFENDEURS
Avocats
Toronto (Ontario)