

DE : Monsieur Jean-François Roberge
Ministre de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration

Le 24 septembre 2024

TITRE : Projet de loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le nombre de résidents non permanents (RNP), composé essentiellement de demandeurs d'asile, de travailleurs étrangers temporaires et d'étudiants étrangers, a augmenté de plus de 175 % entre le 1^{er} janvier 2019 et le 1^{er} janvier 2024, pour s'établir à près de 600 000 personnes au 1^{er} avril 2024. Les étudiants étrangers représentent désormais environ 21 % de l'ensemble des RNP au 1^{er} avril 2024¹.

Le nombre de titulaires d'un permis d'études valide au Québec au sein du Programme des étudiants étrangers a augmenté de 68 % entre 2018 et 2023, passant d'un peu plus de 70 000 à près de 120 000 personnes². Au 31 décembre 2023, 80,6 % des étudiants étrangers au Québec étaient des étudiants aux études postsecondaires et 7,7 %, des étudiants à la formation professionnelle. La majorité des autres étudiants étrangers poursuivent des études primaire et secondaire, notamment des enfants de travailleurs étrangers temporaires et d'étudiants étrangers. En 2023, plus de la moitié des étudiants étrangers (58,7 %) se destinait à la région de Montréal. Les quatre autres régions accueillant le plus d'étudiants étrangers étaient les régions de la Capitale-Nationale (10,2 %), de la Mauricie (5,0 %), du Saguenay–Lac-Saint-Jean (4,9 %) et de l'Estrie (4,1 %).

Le portrait des étudiants étrangers qui viennent séjourner au Québec a par ailleurs changé au cours des dernières années, puisque leur provenance s'est diversifiée et que l'écosystème des établissements d'enseignement qui les accueillent s'est transformé. En 2014, le gouvernement fédéral a introduit la notion d'établissement d'enseignement désigné (EED) pour distinguer les établissements autorisés à accueillir des étudiants étrangers de ceux qui ne le sont pas. Le Québec a alors choisi d'identifier tous les établissements d'enseignement reconnus par un ministère québécois comme EED, sans distinction pour les établissements pouvant accueillir ou non des étudiants étrangers.

Le contexte a évolué depuis cette décision de 2014. En plus du volume d'étudiants étrangers qui a nettement augmenté, certaines problématiques ont montré les limites d'action du gouvernement du Québec envers des établissements d'enseignement dont les pratiques ne semblaient pas correspondre au meilleur intérêt des étudiants étrangers.

¹ Statistique Canada, *Estimations du nombre de résidents non permanents par type, trimestrielles*, Tableau 17-10-0121-01, disponible en ligne : <https://doi.org/10.25318/1710012101-fra>

² Les données sur les titulaires d'un permis d'études valides ont été produites par le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration, Direction de la statistique et de l'information de gestion, à partir des données d'IRCC pour le quatrième trimestre de 2023.

Notons que le gouvernement a posé certaines actions qui ont eu un impact bénéfique sur la venue des étudiants étrangers et sur la protection de la qualité de la formation collégiale :

- Le 4 juin 2021, le ministère de l'Enseignement supérieur a annoncé le plan d'action *Assurer la qualité des services éducatifs dans les collèges privés et encadrer le recrutement d'étudiants étrangers*. Ce plan d'action a conduit à l'arrêt des pratiques de recrutement non éthiques dans les collèges privés non subventionnés visés par l'enquête de l'UPAC;
- De plus, à la demande du gouvernement du Québec, IRCC a resserré les critères d'admissibilité au permis de travail post-diplôme (PTPD). Ainsi, depuis le 1^{er} septembre 2023, les diplômés des programmes d'études non subventionnés ne sont plus admissibles au PTPD;
- Depuis le 1^{er} juillet 2024, l'article 88.0.18 de la *Charte de la langue française* exige une connaissance suffisante du français pour la délivrance d'une attestation d'études collégiales. Cette mesure a réduit davantage la capacité des collèges privés non subventionnés à recruter massivement des étudiants étrangers anglophones aux fins d'immigration;
- Enfin, le *Projet de règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi sur l'enseignement privé*, qui a été publié à la Gazette officielle du Québec le 5 juin 2024, prévoit entre autres une hausse substantielle des montants de cautionnement que les établissements d'enseignement privé devront maintenir, allant jusqu'à 5 M\$.

Cadre juridique et pouvoirs du Québec

L'immigration est une compétence partagée entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec et les responsabilités de chacun sont encadrées par une entente : l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains (Accord de 1991). Le Programme des étudiants étrangers est administré de manière conjointe par le MIFI et Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC). Conformément à l'Accord de 1991, le consentement du Québec est requis avant l'admission d'un étudiant étranger au Québec, sauf exception.

Concrètement, l'étudiant étranger qui souhaite venir au Québec doit d'abord faire une demande d'admission dans un EED³. Le Québec évalue par la suite la demande de sélection temporaire de l'étudiant étranger qui doit notamment inclure une lettre d'admission d'un établissement d'enseignement du Québec, puis lui délivre un certificat d'acceptation du Québec (CAQ) pour études, le cas échéant. La loi et le règlement sur l'immigration au Québec balisent ce processus et définissent les conditions qui doivent être satisfaites pour que le MIFI délivre un CAQ à un étudiant étranger. Le gouvernement fédéral évalue ensuite la demande de l'étudiant étranger et lui délivre ou non, à son tour, un permis d'études.

En matière de planification de l'immigration, la Loi sur l'immigration au Québec (LIQ) prévoit que le ministre de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration a la responsabilité de

³ Sauf exceptions, notamment pour les enfants mineurs accompagnant leurs parents au Québec à des fins de travail ou d'études.

planifier l'immigration au Québec, en tenant compte notamment de la politique québécoise en matière d'immigration, de la demande d'immigration, des besoins du Québec, dont ceux de ses régions, ainsi que de sa capacité d'accueil et d'intégration. Le Ministre a également un pouvoir de gestion des demandes dans les différents programmes d'immigration sous sa responsabilité, ce qui constitue un levier pour faciliter la mise en œuvre de la planification de l'immigration. Ainsi, la LIQ prévoit que le Ministre peut prendre une décision relative à la réception et au traitement des demandes qui lui sont présentées. Le Ministre a donc déjà le pouvoir de fixer un nombre maximal de demandes à recevoir, mais pour le Programme des étudiants étrangers, la loi ne prévoit pas explicitement qu'il est possible de répartir un nombre maximal d'étudiants étrangers autrement que pour l'ensemble de la catégorie des étudiants étrangers.

Cela implique par conséquent que la LIQ ne prévoit pas le pouvoir d'encadrer les demandes à recevoir de manière plus ciblée, par ordre d'enseignement ou services éducatifs, ou par catégorie d'établissement (public/privé) par exemple. Le Ministre ne pourrait donc pas agir de manière ciblée auprès d'établissements où des problématiques particulières sont constatées et travailler avec eux au bon accueil des étudiants étrangers sans pénaliser l'ensemble des autres établissements, ou prioriser au besoin des programmes d'études, des types d'établissements ou des régions.

Or, la croissance du volume de demandes de CAQ n'est pas la même pour tous les niveaux d'études (ordre d'enseignement), ni ne se répartit de façon uniforme entre les types d'établissements. Certains programmes d'études accueillent aussi un volume élevé d'étudiants étrangers alors que ce ne sont pas des programmes d'études menant à des emplois en demande au Québec. À l'inverse, dans certaines régions, la venue d'étudiants étrangers peut permettre le démarrage de cohortes dans des programmes d'études menant à des emplois stratégiques pour le Québec, contribuant ainsi à la vitalité des régions du Québec. Aux 2^e et 3^e cycles universitaires, la présence d'étudiants étrangers dans les universités contribue quant à elle à stimuler la recherche et l'innovation. D'autres contributions sont à souligner comme les retombées économiques en création d'emplois et en contribution au PIB dues aux dépenses des étudiants étrangers.

De leur côté, les ministres de l'Enseignement supérieur et de l'Éducation du Québec doivent pouvoir colliger tous renseignements nécessaires auprès des établissements d'enseignement de tous types concernant la présence des étudiants étrangers afin de documenter la situation, d'accompagner les établissements d'enseignement, de proposer les mesures appropriées et de soutenir la prise de décision relative à la gestion des demandes.

Actions récentes du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral a entrepris à l'automne 2022 une réforme du Programme des étudiants étrangers, avec pour objectifs d'en rehausser l'intégrité, de réduire la vulnérabilité des étudiants étrangers, tout en étant en mesure de mieux gérer la croissance très importante des demandes de permis d'études constatée depuis les dernières années. En janvier 2024, le gouvernement du Canada a notamment imposé un plafond au nombre de demandes de permis d'études à recevoir au Canada, visant une baisse globale de 35 % relativement à 2023. Le 18 septembre 2024, le gouvernement

fédéral a annoncé que le plafond pour le Canada serait plus strict pour 2025 et 2026, en l'abaissant de 10 % par rapport à 2024 et en limitant les exemptions qui avaient été permises en 2024.

Pour le Québec, le plafond proposé en 2024 par le gouvernement fédéral était de 117 917 demandes de permis d'études pour 2024 et excluait les demandes de prolongation et les demandes pour des études dans les programmes de formation professionnelle, de maîtrise et de doctorat, ce qui représente une proportion importante de demandes qui n'étaient pas soumises au plafond. Ainsi, cette mesure n'a eu aucun impact pour limiter la croissance en 2024 du nombre d'étudiants étrangers au Québec. Bien que le gouvernement fédéral ait annoncé de nouvelles mesures de limitations le 18 septembre dernier, la croissance pourrait se poursuivre au Québec au cours des prochaines années si rien n'est fait pour la limiter.

Par ailleurs, au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a agi unilatéralement à maintes reprises dans les programmes d'immigration temporaire par le biais de politiques d'intérêt public temporaires ou d'instructions ministérielles. Pour l'heure, le Québec n'a pas les mêmes outils pour s'adapter à ces changements et doit généralement procéder par modification réglementaire. Pour les changements liés à la demande de sélection temporaire, la modification réglementaire est soumise à l'obligation de publication préalable, ce qui limite la capacité du Québec d'adapter rapidement ses exigences en cohérence avec le gouvernement fédéral lorsque requis. Ces délais peuvent entraîner une complexification pour la clientèle des programmes cogérés avec le gouvernement fédéral.

2- Raison d'être de l'intervention

La venue des étudiants étrangers contribue au rayonnement des établissements d'enseignement du Québec et à la viabilité de certains aspects du système d'éducation du Québec, en particulier en région où certaines cohortes peuvent ainsi démarrer. Les étudiants étrangers, une fois diplômés, contribuent aux besoins de main-d'œuvre et participent à la recherche et à l'innovation. Le Québec dispose d'ententes de mobilité étudiante au niveau universitaire non contingentées, notamment avec la France et la Communauté française de Belgique, lui permettant de former des étudiants qui s'intègrent aisément à la société québécoise, auxquelles s'ajoutent des ententes de mobilité étudiante au niveau universitaire avec une quarantaine d'autres pays, incluant un nombre défini d'exemptions de droits de scolarité supplémentaires. L'accueil d'étudiants étrangers au Québec contribue donc pleinement à ses relations internationales.

Leur présence, comme celle d'autres types de RNP, peut toutefois entraîner des impacts sur la disponibilité de logements ainsi que sur la demande et l'offre des différents services publics – aide sociale, services de garde éducatifs à l'enfance, éducation, santé et services sociaux, notamment.

Dans ce contexte, il apparaît essentiel de pouvoir mieux encadrer la croissance du nombre d'étudiants étrangers sur le territoire, tout comme de s'assurer que le gouvernement du Québec dispose des leviers d'action nécessaires pour garantir une gestion saine et durable du programme. Bien que le Québec dispose déjà de certains leviers pour influencer l'évolution de la croissance de l'immigration temporaire par le biais

du PÉÉ, ces derniers doivent être bonifiés pour permettre des actions ciblées selon les enjeux et le contexte évolutif.

L'augmentation marquée du nombre d'étudiants étrangers présents au Québec peut s'expliquer en partie par l'intensification du recrutement international des établissements d'enseignement du Québec au cours des dernières années. L'internationalisation des établissements a été amortie pendant la pandémie et la réouverture des frontières expliquerait en partie cette croissance rapide et plus forte des dernières années. La présence d'étudiants étrangers leur permet notamment d'accroître leur rayonnement, d'améliorer leur situation financière, de maintenir des programmes actifs faute de candidats locaux et d'accroître leur capacité de recherche et d'innovation. La qualité de l'enseignement dispensé et l'abordabilité des programmes d'études québécois les rendent particulièrement attractifs auprès des étudiants étrangers.

Également, le gouvernement du Québec a mis en place des mesures pour accroître le nombre d'étudiants étrangers francophones qui répondent à des besoins précis, notamment pour favoriser la régionalisation et accroître le nombre de personnes qui pourront travailler dans le domaine de la santé et des services sociaux, du génie et des technologies de l'information. Par exemple, le projet de recrutement et de reconnaissance des compétences en soins infirmiers a permis de recruter et offrir une formation d'appoint à environ 1000 personnes depuis sa mise en place. Ces personnes contribuent à pallier les enjeux de main-d'œuvre du réseau de la santé, y compris pendant leur formation en travaillant comme préposé aux bénéficiaires.

Une volonté affirmée d'augmenter le nombre d'étudiants étrangers francophones est aussi présente dans le Plan pour la langue française du ministère de la Langue française et au sein du plan stratégique du ministère de l'Enseignement supérieur. Dans ce contexte, le nombre d'étudiants étrangers a crû de manière nettement plus importante dans les réseaux collégiaux et universitaire francophones au cours des cinq dernières années.

Une certaine part de la hausse du nombre d'étudiants étrangers au Québec peut néanmoins être attribuée aux nombreux avantages découlant du statut d'étudiant étranger, dont la possibilité de travailler pendant les études et l'accès à un permis de travail ouvert à la fin des études (permis de travail postdiplôme) pour la grande majorité des étudiants. À ces avantages s'ajoutent l'accès rapide vers la résidence permanente pour les étudiants répondant aux conditions de sélection du Programme de l'expérience québécoise (PEQ) volet diplômé. La plupart des établissements d'enseignement informent leurs futures clientèles de ces avantages dans leur stratégie d'attraction de manière complémentaire à leur offre éducative. Certains établissements semblent cependant en faire leur principal attrait.

Ainsi, au cours des dernières années, l'attractivité du PÉÉ couplée à la simplicité des démarches requises pour venir étudier au Québec par rapport aux autres programmes d'immigration ont parfois mené à l'utilisation de ce programme pour d'autres fins que celle d'étudier au Québec, contournant ainsi les balises en place dans d'autres programmes d'immigration. Des données reçues d'Immigration, réfugiés et Citoyenneté Canada

(IRCC) signalent d'ailleurs une augmentation du nombre de personnes qui demandent l'asile après avoir obtenu un permis d'études⁴.

Il a aussi été constaté que les étudiants étrangers ne sont pas répartis de manière uniforme ou proportionnelle entre les régions et les réseaux. En effet, au niveau collégial notamment, il y a une part importante des étudiants étrangers dans le réseau privé et une concentration de ceux-ci à Montréal, où certains établissements vont jusqu'à reposer presque entièrement sur une clientèle étrangère.

En 2023, la région de Montréal accueillait d'ailleurs près de 66,5 % des étudiants étrangers inscrits au collégial. De plus, il est constaté que la répartition des étudiants étrangers dans les secteurs public/privé au niveau collégial varie selon la région. En effet, les étudiants étrangers de niveau collégial à Montréal sont à 29,2 % dans le réseau public et à 70,8 % dans le réseau privé. Il s'agit de la seule région où les étudiants étrangers du secteur privé occupe une place aussi importante, notamment parce que la majorité des collèges privés se trouvent dans la région de Montréal. À l'inverse, au Saguenay-Lac-Saint-Jean, 99,2 % des étudiants étrangers de niveau collégial sont inscrits dans un établissement public.

Par ailleurs, bien que la formation professionnelle ne compte pas une part significative du nombre d'étudiants étrangers au Québec au 31 décembre 2023 (7,7 %), une augmentation fulgurante des demandes de CAQ pour ce niveau d'études a été constatée au cours de la dernière année. La proportion des demandes liées à des établissements privés a également crû de manière considérable. En effet, le nombre de CAQ délivrés pour des étudiants étrangers se destinant à des établissements du secteur privé représente 54 % du nombre total de CAQ délivrés à des étudiants étrangers en formation professionnelle en 2024 (1^{er} janvier au 30 juin) alors qu'il représentait 43 % des CAQ délivrés pour cette même période en 2023. Il est passé de 4 400 CAQ-études pour la période du 1^{er} janvier au 30 juin 2023 à 16 053 CAQ-études (+265 %) pour la même période de 2024. De plus, du 1^{er} janvier 2024 au 30 juin 2024, près de la moitié des CAQ délivrés à des étudiants étrangers en formation professionnelle étaient pour des élèves admis dans trois établissements privés.

Une croissance est également observée dans le réseau public pour cette même période (+134 %), mais celle-ci s'explique notamment par les investissements gouvernementaux réalisés dans le recrutement d'étudiants pour répondre à des besoins de main-d'œuvre précis, notamment pour former des préposées aux bénéficiaires et de futurs travailleurs dans le secteur de la construction.

L'enseignement collégial connaît également une croissance des demandes, bien que plus modérée qu'en formation professionnelle. Entre 2023 et 2024, le nombre de CAQ délivrés à des étudiants se destinant à l'enseignement collégial est passé de 22 889 à 25 467 (11,3 %).

Le niveau universitaire connaît plutôt une stabilisation en 2024, voire une baisse des demandes pour le 1^{er} cycle et le 2^e cycle universitaire. Entre 2023 et 2024, en comparant la période du 1^{er} janvier au 30 juin 2024 avec la même période de l'année précédente, le

⁴ De 0,70% de demandes d'asile pour l'ensemble des permis d'études approuvés pour 58 établissements d'enseignement du Québec en 2018, cette proportion est passée à 5,14 % en 2023. Le nombre absolu de demandes d'asile annuel a été multiplié par 12,8 durant cette période passant de 180 en 2018 à 2 305 en 2023.

nombre de CAQ délivrés pour des étudiants au niveau universitaire est passé de 48 726 à 43 189 (-11 %), tous les cycles confondus.

3- Objectifs poursuivis

L'objectif poursuivi est de doter le gouvernement du Québec de leviers juridiques pour mieux encadrer la venue d'étudiants étrangers au Québec. Plus précisément, le gouvernement doit disposer des leviers nécessaires afin de pouvoir limiter le nombre de demandes à recevoir au Programme des étudiants étrangers en fonction de différentes variables comme le type d'établissement d'enseignement, la région du Québec, l'ordre d'enseignement, l'établissement d'enseignement ou le programme d'études, ou toute autre distinction jugée utile.

Les leviers juridiques supplémentaires dont le Québec souhaite se doter lui permettraient d'avoir une approche plus graduelle et mieux adaptée aux besoins du Québec ainsi que d'agir de manière ciblée, auprès d'établissements ou de réseaux dont la croissance du nombre d'étudiants étrangers est exponentielle ou encore auprès des établissements où des problématiques particulières sont constatées. Ces leviers contribueraient à mieux encadrer les établissements d'enseignement qui reçoivent des étudiants étrangers, à contrôler le volume d'étudiants étrangers qui viennent au Québec, et offriraient plus généralement les outils nécessaires pour assurer une gestion durable et saine du PÉÉ.

Un meilleur suivi de la situation des étudiants étrangers sur le territoire est également nécessaire afin d'appuyer la mise en application de limitation et d'encadrement ciblés.

En ce qui a trait aux pouvoirs de gestion des demandes en général, tant du MIFI que celui proposé pour le gouvernement, l'objectif est de solidifier leurs assises juridiques, de les uniformiser entre eux et de clarifier leur large portée. Ceci permettrait d'agir de façon adéquate et agile lorsque la situation le requiert, par exemple dans le cas d'un employeur notoirement abusif envers les travailleurs étrangers temporaires qui n'a pas encore été condamné, tout en renforçant les fondements d'une décision en cas de contestation.

4- Proposition

Il est proposé de modifier la LIQ, la Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, la Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, ainsi que la Loi sur l'enseignement privé, afin que le gouvernement du Québec se dote de leviers juridiques pour mieux encadrer la venue d'étudiants étrangers au Québec. Ces leviers pourraient, notamment, permettre au gouvernement du Québec d'agir de manière plus ciblée, là où la croissance du nombre d'étudiants étrangers se concentre ou afin de régler des problématiques spécifiques, par exemple pour des établissements d'enseignement qui auraient des pratiques préoccupantes en matière de recrutement ou à l'égard d'acteurs aux pratiques contraires au bien-être des personnes ressortissantes étrangères (y compris des étudiants étrangers), le tout dans l'objectif de protéger les ressortissants étrangers et de favoriser leur réussite.

Pouvoirs pour mieux encadrer le nombre d'étudiants étrangers selon différentes variables

Il est proposé de modifier les articles de la LIQ qui portent sur la gestion des demandes afin que, lorsqu'il est question de demandes présentées à titre d'étudiants étrangers, seul le gouvernement ait le pouvoir de prendre une décision de gestion des demandes. Une telle décision pourrait notamment fixer un nombre maximal de demandes de CAQ-études à recevoir en fonction de différentes variables, telles que la région, l'ordre d'enseignement, la catégorie de services éducatifs, le cycle d'études, la catégorie d'établissement d'enseignement, le centre de services scolaires, l'établissement d'enseignement ou le programme d'études, ou toute autre distinction jugée utile.

Une décision de gestion des demandes d'étudiants étrangers pourrait aussi suspendre la réception des demandes de sélection temporaire pour études (CAQ-études) de manière ciblée. Cela s'avère essentiel afin de protéger les étudiants étrangers lorsqu'une pratique problématique à leur égard est constatée. Les décisions de gestion des demandes peuvent, en vertu de la loi, porter sur plusieurs aspects, notamment : le nombre maximal de demandes que le ministre entend recevoir, la période de réception des demandes, la suspension de la réception de demandes et les conditions et modalités de cette suspension ou l'ordre de priorité de traitement. Le gouvernement pourrait prendre toute décision portant sur les éléments précédemment mentionnés en fonction de toute distinction qu'il juge utile. Les nouvelles dispositions de la loi lui permettraient, par exemple, de déterminer l'ordre de priorité de traitement des demandes en fonction du pays de provenance des étudiants.

Les décisions de gestion des demandes qui fixent un nombre maximal de demandes que recevrait le ministre pour l'ensemble de la catégorie des étudiants étrangers ou d'un programme de cette catégorie seraient prises par décret sur recommandation du ministre de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration, après consultation des ministres de l'Enseignement supérieur et de l'Éducation.

Les décisions de gestion des demandes qui fixent tout quota plus spécifique, y compris selon une ventilation ou avec des exceptions en vertu de distinctions, telles qu'une région du Québec, un ordre d'enseignement, un type d'établissement d'enseignement, un ou des établissements en particulier, le programme d'études, ou encore, toute autre distinction jugée utile, se feraient, quant à elles, par décret sur recommandation du ministre de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration ainsi que de la ministre de l'Enseignement supérieur et du ministre de l'Éducation du Québec, selon leur compétence respective. La recommandation de tous les ministères concernés serait aussi nécessaire pour les décisions portant sur la suspension de la réception ou du traitement de demandes. Toute décision de gestion des demandes, incluant la suspension, devrait être justifiée par des motifs raisonnables.

Cette distinction en matière de recommandation à la prise d'un décret traduit le fait que le ministre de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration est responsable du plan d'immigration, dans lequel il peut prévoir la répartition par catégorie, par programme ou volet de programme. Il est par conséquent cohérent qu'il puisse recommander seul la prise d'un décret gouvernemental fixant un nombre maximal de demandes à recevoir pour le programme en entier, après consultation des ministres de l'Enseignement supérieur et de l'Éducation. Pour toute fixation de ce plafond, incluant des exemptions au plafond national ou qui viserait un établissement ou une région par exemple, le décret devrait être recommandé par le ministre de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration, mais également par le ou les ministres responsables selon les instances concernées. Les

ministres de l'Enseignement supérieur et de l'Éducation du Québec entendent donc pouvoir recommander, avec le ministre de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration, la prise de tels décrets gouvernementaux de gestion des demandes qui s'appliqueraient à une région du Québec, à un ordre d'enseignement, ou qui s'appliqueraient à un établissement ou à un programme d'études.

Il est proposé qu'une décision de gestion des demandes présentées à titre d'étudiant étranger soit soumise aux mêmes règles que celles des décisions du MIFI pour ce qui concerne sa durée et son entrée en vigueur. Ainsi, il est proposé que la décision puisse être prise pour un maximum de 24 mois, et qu'elle puisse s'appliquer à compter de la date de sa publication ou de la date ultérieure qui y est fixée.

Exigence d'admission dans un établissement d'enseignement désigné à titre de condition de tout programme d'immigration applicable aux étudiants étrangers

Il est proposé que l'admission dans un établissement d'enseignement désigné soit une condition de tout programme d'immigration applicable aux étudiants étrangers. Il est par ailleurs proposé que le gouvernement puisse en disposer autrement par règlement à l'égard de certains ressortissants étrangers, par cohérence avec le fait que le *Règlement sur l'immigration* (RIQ) au Québec ne prévoit pas une telle condition d'être admis dans un établissement désigné dans le cas de certains mineurs⁵.

L'ensemble des écoles des Centres de services scolaires qui dispensent des services éducatifs de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire seraient désignées par la loi automatiquement afin qu'il soit clair que l'accès aux enfants mineurs soit assuré. Les établissements d'enseignement privé régis par la Loi sur l'enseignement privé, les Centres de formation professionnelle et de formation générale aux adultes des Centres de services scolaires, les collèges d'enseignement général et professionnel (CÉGEPs), les établissements d'enseignement universitaire et les autres établissements d'enseignement, notamment, pourraient être désignés par le gouvernement. La désignation par le gouvernement se ferait par la prise d'un décret sur recommandation des ministres de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration et de l'Enseignement supérieur et de l'Éducation du Québec et selon leur compétence respective.

Pouvoir de déterminer un nombre maximal d'élèves qui puisse être en deçà de la capacité d'accueil, telle que déterminée par l'établissement, ainsi qu'un seuil minimal de résidents du Québec qui doivent être admis aux services éducatifs ou aux catégories de services éducatifs dispensés par les établissements d'enseignement privés détenteurs d'un permis en vertu de la Loi sur l'enseignement privé

Présentement, la capacité d'accueil d'un établissement d'enseignement privé est déterminée par l'établissement et le nombre maximal d'élèves autorisé par le permis lui est octroyé sur cette base. Il est proposé que le ministère concerné puisse déterminer un nombre maximal d'élèves qui puisse être inférieur à la capacité d'accueil telle que déterminée par l'établissement.

⁵ Soulignons que ces enfants mineurs auront éventuellement à être admis dans un établissement d'enseignement. Le règlement prévoit seulement les cas pour lesquels un ressortissant étranger n'est pas tenu de présenter une preuve d'admission dans un établissement d'enseignement avec sa demande de sélection temporaire pour études.

Ce pouvoir permettrait de mieux gérer les situations où la proportion d'étudiants non résidents du Québec serait considérée problématique.

Ces dispositions pourraient s'appliquer à tous les établissements privés existants, incluant ceux de formation professionnelle, lors de leur renouvellement de permis de même que lors de nouvelles demandes de permis.

Pouvoirs de recueillir auprès des établissements d'enseignement de l'information nécessaire afin de soutenir la prise de décision relative à la gestion des demandes de sélection à titre d'étudiant étranger

Il est aussi proposé que les ministères de l'Enseignement supérieur et de l'Éducation se voient confier la fonction de proposer des mesures pour soutenir la prise de décision en matière de gestion des demandes de sélection à titre d'étudiants étrangers, en tenant compte de la réalité propre à leurs réseaux respectifs. Ils se verraient également accorder les pouvoirs nécessaires leur permettant de recueillir les renseignements nécessaires afin de soutenir ces éléments. Ces informations pourraient, par exemple, concerner l'admission et l'inscription des étudiants étrangers. Des dispositions sont proposées afin de permettre à ces ministres de déterminer, par règlement, les renseignements que devront recueillir les établissements d'enseignement afin qu'ils puissent obtenir tous les renseignements nécessaires leur permettant d'exercer leur fonction, puisqu'actuellement, certaines informations nécessaires ne sont pas détenues par les établissements.

Ces dispositions s'appliqueraient à l'ensemble des établissements d'enseignement dans un objectif d'assurer un meilleur suivi de la trajectoire étudiante aux fins de la gestion des demandes.

Permettre au gouvernement du Québec notamment de réagir rapidement dans les programmes d'immigration temporaire en introduisant une exemption de publication préalable à la Gazette officielle du Québec pour ces programmes et en permettant son entrée en vigueur dès sa publication.

Alors que le gouvernement fédéral a apporté de nombreux changements aux programmes d'immigration temporaire au cours des dernières années, notamment par la prise de politiques d'intérêt public temporaire, le gouvernement du Québec n'est, de son côté, souvent pas en mesure de s'ajuster avec la même agilité, car toutes modifications réglementaires qui concernent les travailleurs étrangers temporaires ou les étudiants étrangers nécessitent une période de publication préalable à la *Gazette officielle* du Québec, selon la LIQ. Par ailleurs, il est souhaité que le gouvernement, lorsque requis par le contexte, puisse procéder rapidement à des changements aux programmes d'immigration temporaire.

Il est donc proposé d'exempter de publication préalable à la *Gazette officielle du Québec* les modifications réglementaires relatives aux demandes de sélection temporaire pour tout programme d'immigration temporaire et de permettre leur entrée en vigueur au moment de la publication à la *Gazette officielle du Québec*, notamment pour les demandes relatives aux travailleurs étrangers temporaires ou aux étudiants étrangers, à

l'instar des exemptions de publication préalable prévues pour les programmes d'immigration permanente. Ce pouvoir permettrait, notamment, de réagir rapidement aux modifications que pourrait apporter le gouvernement fédéral dans le PÉE et le PTET. Comme pour l'immigration permanente à l'heure actuelle, cette exemption ne serait pas automatiquement utilisée.

Changement réglementaire visant à assurer un meilleur encadrement des étudiants étrangers, en cohérence avec les nouveaux pouvoirs de gestion ciblée des demandes

Présentement, l'étudiant étranger n'est pas tenu d'obtenir un nouveau CAQ-études, ni un nouveau permis d'études, lorsqu'il change d'établissement d'enseignement par rapport à celui pour lequel ses autorisations d'études lui ont été initialement octroyées. Au Québec, l'étudiant étranger doit obtenir un nouveau CAQ-études uniquement lorsqu'il change de niveau d'études (par exemple, d'un niveau universitaire à la formation professionnelle).

L'exigence réglementaire d'étudier au sein de l'établissement d'enseignement pour lequel le consentement du ministre de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration a été donné (et, par conséquent, d'obtenir un nouveau CAQ-études pour tout changement d'établissement) s'avère ainsi nécessaire pour mettre en application les pouvoirs dont le Québec compte se doter, notamment afin d'appliquer adéquatement d'éventuelles mesures de gestion des demandes. Cette exigence s'ajouterait à celle, déjà prévue au RIQ, d'étudier au sein du niveau d'études pour lequel le consentement a été donné. Le cas échéant, les étudiants étrangers devront donc présenter une nouvelle demande de sélection temporaire pour études (CAQ-études) pour tout changement d'établissement d'enseignement ou de niveau d'études, auquel cas le ministre devra à nouveau consentir au séjour d'études selon les nouveaux paramètres.

Ce changement permettra également un meilleur suivi des étudiants étrangers une fois sur le territoire et offrira aux établissements d'enseignement une meilleure prévisibilité de leurs effectifs d'étudiants étrangers, qui ne pourront plus changer de niveau ni, dorénavant, d'établissement d'enseignement sans effectuer des démarches additionnelles une fois leur CAQ-études obtenu. Aux fins de l'application d'éventuelles mesures de gestion des demandes, de suivi des étudiants étrangers et de la prévisibilité des effectifs, le RIQ prévoirait aussi que les services de formation professionnelle constituent un niveau d'études à part entière pour le Programme des étudiants étrangers, distinct du niveau regroupant le primaire et le secondaire.

Uniformisation et précision des distinctions pouvant servir pour la gestion des demandes

La LIQ prévoit qu'une décision de gestion des demandes peut s'appliquer à une catégorie, à un programme d'immigration ou à un volet d'un tel programme. Elle précise certaines distinctions qui peuvent être faites pour certaines décisions seulement. Par exemple, une distinction par pays ou par région est possible pour une décision prise pour des motifs humanitaires ou pour assurer une diversité de provenance de déclaration d'intérêt ou de demandes de sélection. Pour une décision concernant les demandes relatives à la validation d'une offre d'emploi ou à l'évaluation des effets d'une offre d'emploi sur le marché du travail, une liste non limitative de distinctions possibles est spécifiée et inclut une région, un secteur d'activité économique, ou une profession. Ainsi, certaines distinctions ne peuvent actuellement être utilisées que pour des situations très

spécifiques alors qu'elles pourraient être susceptibles d'être appliquées dans d'autres circonstances. Par ailleurs, la loi est muette à l'égard des distinctions qu'il est possible d'utiliser à l'égard d'autres types de décisions de gestion.

Il est donc proposé d'apporter des modifications aux articles de la LIQ afin d'élargir et d'explicitier la portée des pouvoirs de gestion des demandes du MIFI et du gouvernement. Plus précisément, il est proposé d'énoncer clairement qu'une décision de gestion des demandes peut s'appliquer en fonction de toute distinction jugée utile.

5- Autres options

Le Québec aurait pu décider de s'en tenir aux plafonds imposés par le gouvernement fédéral concernant le nombre de demandes de permis d'études que ce dernier accepte de recevoir annuellement. Cependant, le gouvernement du Québec souhaite être en mesure d'utiliser tous les pouvoirs – ceux dont il dispose comme ceux dont il compte se doter – afin que les décisions en matière de gestion des demandes reflètent adéquatement ses particularités et ses besoins spécifiques.

6- Évaluation intégrée des incidences

Bien que le projet de loi vise à octroyer certains pouvoirs au gouvernement du Québec et non à les déployer de façon immédiate, leur éventuelle mise en œuvre pourrait avoir une incidence positive sur plusieurs aspects de la société québécoise, notamment réduire la pression sur le logement et différents services publics et ainsi favoriser leur accessibilité. La capacité d'agir de manière ciblée dont entend se doter le gouvernement du Québec permettrait en outre d'atténuer les conséquences négatives qu'entraînerait une action uniforme et à grande échelle qui ne tiendrait pas compte de la contribution considérable des ressortissants étrangers à la société québécoise, en particulier au sein des secteurs stratégiques, ni des réalités des établissements de petite taille et en région.

L'annonce publique de la présente proposition législative pourrait être comprise à l'étranger comme une volonté de fermeture du Québec à l'égard des étudiants internationaux ou être présentée comme telle par les concurrents internationaux du Québec sur le marché des services éducatifs. Le réseau international du gouvernement du Québec, qui compte 34 représentations dans 19 pays, pourra être mobilisé pour communiquer l'information officielle sur cette proposition auprès des gouvernements des pays partenaires et des clientèles étudiantes concernées, afin de rétablir les faits sur les impacts de ces changements.

Le projet de loi permettrait plus généralement d'assurer une gouvernance saine et durable du PÉÉ en termes de volume ainsi que pour veiller à la protection et au bien-être des personnes ressortissantes étrangères qui viennent étudier au Québec.

Enfin, de tels pouvoirs et leur application éventuelle offriraient au gouvernement du Québec une posture d'autant plus intéressante pour aborder les enjeux d'intégrité dans le PÉÉ et de volume de RNP, sans intervention du gouvernement fédéral. Ce dernier s'est récemment montré enclin à agir envers les établissements d'enseignement qui

auraient des pratiques problématiques – y compris ceux du Québec – advenant que le Québec ne prenne pas les dispositions nécessaires pour corriger les enjeux.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Des travaux interministériels avec le ministère de l'Éducation (MEQ), le ministère de l'Enseignement supérieur (MES) et le ministère de la Justice du Québec ont eu lieu en amont de l'élaboration de la proposition.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Si le projet de loi était sanctionné, le MIFI mettrait en place différents comités et groupes de travail pour opérationnaliser les modifications législatives et prévoir la mise en œuvre d'éventuelles mesures de la gestion des demandes en concertation avec les ministères de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. De plus, en fonction de leurs responsabilités, certains ministères dont le ministère des Relations internationales et de la Francophonie, le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie ou le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale seront sollicités et consultés en amont de toute prise de décision.

9- Implications financières

Les implications financières relatives aux changements législatifs proposés pourraient varier en fonction des modalités d'application qui seront décidées ultérieurement par le MIFI, le MES et le MEQ. Selon les modalités d'application qui seront décidées, la mise en œuvre du projet de loi pourrait nécessiter des sommes additionnelles qui ne sont actuellement pas prévues au cadre financier du gouvernement. Une analyse détaillée des implications financières et des sources de financement se fera donc au préalable de toute décision relative à l'application des nouveaux pouvoirs qui seraient introduits.

10- Analyse comparative

Ailleurs au Canada

Les autres provinces et territoires au Canada établissent leur liste d'établissements d'enseignement désignés (EED) selon certains critères spécifiques qui sont balisés dans un protocole d'entente avec le gouvernement fédéral. Contrairement au Québec, ce ne sont donc pas tous les établissements d'enseignement en exercice qui sont autorisés à accueillir des étudiants étrangers.

Le gouvernement fédéral peut également fixer un plafond au nombre de demandes de permis d'études à recevoir en fonction de certaines variables comme le niveau d'études.

Dans le cadre de sa réforme du PÉÉ, le gouvernement fédéral prévoit aussi se doter de leviers pour mieux encadrer les EED. Il a annoncé son intention d'implanter un cadre pour les établissements d'enseignement « reconnus » afin d'encourager les EED qui rencontrent de hauts standards en matière d'accueil d'étudiants étrangers, et surtout, il compte inscrire dans son règlement un processus de sanction envers les établissements d'enseignement

qui auraient des pratiques non conformes à l'égard des étudiants étrangers. Ces sanctions permettront au gouvernement fédéral de suspendre l'autorisation des établissements visés à accueillir de nouveaux étudiants étrangers pendant une période prédéterminée. Rappelons que le Québec a exprimé au gouvernement fédéral son désaccord quant à cette approche, et avait demandé de ne pas mettre en œuvre cette mesure au Québec. L'éducation étant une compétence exclusive du Québec, il lui revient de décider de l'approche et des moyens à employer pour inciter les établissements d'enseignement du Québec à adopter les meilleures pratiques pour l'accueil et l'intégration des étudiants étrangers.

Le ministre de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration

JEAN-FRANÇOIS ROBERGE