CRC - 002M
C. P. PL 74
Loi encadrement
étudiants étrangers

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 74, Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers

Mémoire du Commissaire à la langue française

Remis à la Commission des relations
avec les citoyens le 4 novembre 2024

COMMISSAIRE
à la langue française

Direction
Stéphanie Cashman-Pelletier, avocate, commissaire adjointe à la langue française

Recherche, analyse et rédaction
Nebila Jean-Claude Bationo, Maxime Simoneau et Fiacre Zoungni

Révision linguistique
Jonathan Aubin

Conception graphique
Secrétariat général et direction des affaires administratives et des communications

Date de présentation
5 novembre 2024

Note
Commissaire à la langue française (avec un *C* majuscule) désigne l'institution, alors que commissaire (avec un *c* minuscule) est utilisé quand il s'agit de la personne désignée par l'Assemblée nationale du Québec.

Éditeur
Commissaire à la langue française
875, Grande Allée Est, bureau 1.879
Québec (Québec) G1R 4Y8
Site Web : commissairelanguefrancaise.quebec
Courriel : info@clf.quebec

Le Commissaire à la langue française

Le commissaire à la langue française a été créé en juin 2022, à la suite de l'adoption de la *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français* (2022, c. 14). Nommé le 8 février 2023 par l'Assemblée nationale, le premier commissaire à la langue française est entré en fonction le 1er mars 2023 pour un mandat de sept ans. Le commissaire a pour fonction de :

- surveiller le respect des droits fondamentaux conférés par la *Charte de la langue française* et l'exécution des obligations qu'elle impose aux personnes, aux entreprises et à l'Administration;
- vérifier la mise en œuvre des dispositions de la *Charte* par le ministère de la Langue française, l'Office québécois de la langue française et Francisation Québec;
- surveiller l'évolution de la situation linguistique au Québec;
- recommander des mesures susceptibles de favoriser l'usage du français comme langue commune;
- réaliser des vérifications et des enquêtes, qu'il juge utiles, sur toute matière relevant de ses fonctions et en faire rapport à l'Assemblée nationale;
- informer le public sur toute question relative à la langue française.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, le commissaire fournit à l'Assemblée nationale, au gouvernement et au ministre de la Langue française les avis et les recommandations qu'il estime appropriés.

Introduction

En déposant le projet de loi n^{o} 74, le gouvernement du Québec propose d'agir pour améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers. Le Commissaire à la langue française (CLF) choisit de contribuer à cette discussion en raison de l'importance de la présence des étudiants et des diplômés étrangers sur la situation linguistique.

Nous commençons par une brève mise en contexte de ces enjeux linguistiques, puis nous présentons nos considérations sur cinq sujets :

- la prise en compte du français dans la décision relative à la réception et au traitement des demandes;
- la prise en compte de la diversité de provenance des demandes;
- les renseignements recueillis auprès des établissements;
- le lien entre l'admission des étudiants étrangers et la planification de l'immigration;
- l'obligation de publication des projets de règlement visant des changements aux programmes d'immigration.

Les étudiants et les diplômés étrangers au Québec

Au cours des dernières années, la population non permanente a augmenté de manière considérable au Canada et au Québec. Les étudiants et les diplômés étrangers représentent une portion importante de cette population. Au troisième trimestre de 2024, on comptait 123 689 titulaires de permis d'études au Québec[1], auxquels il faut ajouter au moins 41 500 titulaires d'un permis de travail postdiplôme et 5 330 titulaires d'un permis de travail de conjoint d'étudiant[2]. Au total, c'est donc environ le tiers des résidents non permanents au Québec dont la présence est liée à un permis d'études.

L'augmentation du nombre d'étudiants et de diplômés étrangers doit être mise en relation avec les diverses mesures adoptées par les gouvernements du Québec et du Canada pour faciliter le financement des études (p. ex., autorisation du travail hors campus, permis de travail postdiplôme), et l'obtention de la résidence permanente (p. ex., programme de l'expérience québécoise ou canadienne, changements à la grille de sélection des travailleurs qualifiés).

L'importance des étudiants étrangers au Québec est particulièrement visible dans les universités, où ils représentent 18 % des effectifs[3]. La répartition des étudiants étrangers est cependant inégale entre les universités francophones, où ils constituent 17 % des effectifs, et les universités anglophones, où ils en représentent 26 %[4]. En 2023-2024, les universités anglophones accueillaient ainsi 34 % des effectifs étrangers. Cette proportion est cependant en baisse, car elle se situait à 41 % dix ans plus tôt.

---

[1] Statistique Canada. Tableau 17-10-0121-01 Estimations du nombre de résidents non permanents par type, trimestrielles. doi : https://doi.org/10.25318/1710012101-fra.

[2] Commissaire à la langue française. *Rapport annuel 2023-2024*, 2024.

[3] Bureau de la coopération interuniversitaire. *Données préliminaires relatives aux inscriptions au trimestre d'automne 2024*, 2024.

[4] Selon les données provisoires de l'automne 2023. Gouvernement du Québec. Banque de données des statistiques officielles, [En ligne], 2024. [https://bdso.gouv.qc.ca/pls/ken/ken2122_navig_niv_2.page_niv2?p_iden_tran=REPERWBHCJO222022755117l9%60Rnvx&p_lang=1&p_id_ss_domn=825].

Au niveau collégial, les étudiants étrangers représentaient moins de 8 % des effectifs à l'automne 2023. Cette proportion est en baisse après avoir connu une hausse fulgurante de 2019 à 2022 à la suite de l'inscription massive d'étudiants originaires de l'Inde dans certains collèges privés non subventionnés. Pour ce qui est des cégeps, en 2023-2024[5], la proportion des étudiants étrangers n'y était que de 5 %, parmi lesquels 85 % étaient inscrits dans des établissements de langue française.

La situation du français chez les étudiants et les diplômés étrangers

Deux sources de données nous permettent d'en savoir plus sur la situation linguistique des étudiants étrangers : les données du recensement et les données administratives d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC).

Les données d'IRCC indiquent qu'au 31 décembre 2023, 24 % des titulaires d'un permis d'études de niveau universitaire et 43 % des titulaires d'un permis de niveau collégial ne connaissaient que l'anglais. Ce taux s'élevait à 46 % parmi les titulaires d'un permis de travail postdiplôme et à 48 % parmi les titulaires d'un permis de conjoint d'étudiant. Ces taux présentent une légère amélioration par rapport à ceux de l'année précédente, mais ils restent les plus élevés de toutes les catégories d'immigration temporaire ou permanente.

Pour ce qui est des données du recensement, elles indiquent que 44 % des titulaires d'un permis d'études utilisaient l'anglais de manière prédominante au travail en 2021[6]. Dans la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal, cette proportion était de 53 %. De plus, les personnes qui avaient étudié au Québec avant d'y obtenir la résidence permanente étaient moins susceptibles que les autres immigrants d'utiliser principalement le français au travail[7].

Pour terminer sur ce sujet, nous mentionnons l'étude que nous avons rendue publique le 31 octobre dernier, qui confirme l'existence d'un lien fort entre la langue des études postsecondaires et la langue de travail, même lorsque nous tenons compte des caractéristiques linguistiques des diplômés, de leur langue de scolarisation au primaire et au secondaire, de leur origine géolinguistique et de leur domaine d'emploi[8].

Le français comme langue commune

L'article 3 du projet de loi n^{o} 74 donne au gouvernement la possibilité de prendre une décision relative à la réception et au traitement des demandes présentées à titre d'étudiants étrangers.

Nous accueillons favorablement cette disposition. En effet, ces dernières années, la croissance rapide du nombre d'étudiants étrangers a entraîné des répercussions parfois non désirées sur la société d'accueil et sur les étudiants eux-mêmes. Pour cette raison, nous considérons comme essentiel un meilleur encadrement de leur admission.

[5] *Idem.*
[6] Commissaire à la langue française. *Rapport sur l'immigration temporaire : choisir le français*, 2024.
[7] Selon le rapport sur l'immigration temporaire : choisir le français du CLF, en 2024, ce taux était de 53 % par rapport à 56 % pour toutes les personnes arrivées au Québec de 2016 à 2021.
[8] Commissaire à la langue française. *Analyse de la situation du français au Québec – Études complémentaires*, 2024.

L'article 3 établit aussi les facteurs que la décision gouvernementale doit prendre en compte. Nous constatons que, parmi ces facteurs, la situation linguistique particulière du Québec n'est pas évoquée. Cette absence nous préoccupe, à la lumière de la situation défavorable du français parmi les étudiants et les diplômés étrangers, de même qu'en raison du poids de ces groupes dans l'immigration temporaire et permanente.

Recommandation 1

Nous recommandons de mentionner de manière explicite, parmi les facteurs considérés à l'article 3, le français et son rôle comme langue commune de la nation québécoise.

La diversité de provenance des demandes de sélection

Parmi les facteurs évoqués à l'article 3 du projet de loi n^{o} 74, nous trouvons aussi le « besoin de favoriser une diversité de provenance des demandes de sélection ».

Nous reconnaissons qu'une telle diversité peut enrichir l'expérience étudiante. Toutefois, elle est difficile à mesurer. Par exemple, les étudiants africains ou asiatiques sont loin de former un tout homogène. Par ailleurs, la diversité de provenance des étudiants étrangers ne semble pas un enjeu dans le contexte québécois. Dans les universités, par exemple, en dehors du cas particulier de la France (dont les ressortissants représentent 28,5 % des étudiants étrangers), aucun pays ne représente plus de 8 % du total des effectifs. En guise de comparaison, au Canada, 51 % des titulaires d'un permis d'études proviennent de deux pays seulement, soit la Chine et l'Inde.

Plutôt que de chercher à accroître la diversité de provenance des demandes de sélection, nous proposons de viser une meilleure répartition des étudiants étrangers entre les établissements, les ordres d'enseignement et les régions. Une meilleure répartition permettrait à tous les étudiants du Québec de s'enrichir au contact des étudiants étrangers. De plus, elle faciliterait la création de réseaux de socialisation en français, notamment dans les régions et dans les établissements où les étudiants étrangers sont aujourd'hui les moins nombreux.

Recommandation 2

Nous recommandons de remplacer, à l'article 3, le facteur relatif à la diversité de provenance des demandes de sélection par un facteur relatif à une répartition équilibrée entre les établissements, les ordres d'enseignement et les régions.

Le partage des renseignements

Les articles 10, 11, 12 et 13 du projet de loi n^{o} 74 donnent au ministre de l'Éducation et au ministre de l'Enseignement supérieur le pouvoir de recueillir, auprès des établissements désignés, des renseignements qui permettront de documenter l'admission et les inscriptions des étudiants étrangers. **Ces dispositions nous semblent essentielles.**

Actuellement, l'information au sujet des étudiants étrangers est répartie entre les universités, le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration et IRCC. Pour cette raison,

nous sommes incapables de suivre leur cheminement à partir de leur demande d'admission jusqu'à l'obtention de leur permis d'études ou à leur inscription aux cours[9].

Selon Statistique Canada, en 2019, le quart (24 %) des titulaires d'un permis d'études postsecondaires au Canada n'était pas inscrit dans un établissement d'enseignement postsecondaire reconnu[10]. Dans la moitié des cas, nous ignorons même si les gens étaient présents ou non sur le territoire et à quel titre.

Selon IRCC, au 31 décembre 2023, il y avait 94 795 permis d'études de niveau postsecondaire en vigueur au Québec. Or, durant cette année scolaire, on comptait 71 347 étudiants étrangers dans les collèges et universités du Québec, soit un écart de 25 %. Un meilleur partage d'information permettrait peut-être de réduire cet écart et d'assurer que les personnes admises comme étudiants sont véritablement au Québec et aux études.

La planification de l'immigration

La croissance du nombre d'étudiants étrangers au cours de la dernière décennie découle en partie des décisions qui ont facilité l'accès à la résidence permanente pour les diplômés québécois et canadiens.

Or, l'absence de planification de cette croissance a entraîné des difficultés diverses. Par exemple, les changements successifs au Programme de l'expérience québécoise (PEQ) ont causé une incertitude parmi les candidats à l'immigration, puis une explosion du nombre de titulaires d'un permis de travail postdiplôme[11]. En outre, l'admission à l'immigration permanente de plusieurs personnes qui ne connaissaient pas le français, ou qui avaient adopté l'anglais comme langue habituelle de communication, a accru la pression sur le français dans plusieurs milieux[12].

Recommandation 3

Nous recommandons d'arrimer clairement et explicitement les décisions gouvernementales concernant l'admission des étudiants étrangers avec la planification pluriannuelle de l'immigration.

[9] Institut du Québec. Portrait de l'immigration temporaire : attraction et rétention des étudiants étrangers au Québec, 2023, p. 48.
[10] Choi et Hou. *Caractéristiques des étudiants étrangers de niveau postsecondaire qui ne se sont pas inscrits à un programme d'études postsecondaires financé par l'État*, Statistique Canada, 2023.
[11] Fleury, Bélanger et Lechaume. « Réformes de l'immigration au Québec en 2019 et 2020 : la logique politique à l'épreuve de l'analyse statistique », *Revue canadienne de sociologie,* vol. 57, n° 3, 2020, p. 453-472.
[12] Commissaire à la langue française. *Rapport sur l'immigration temporaire : choisir le français*, 2024.

La publication des projets de règlement

L'article 7 du projet de loi n^{o} 74 permettrait au gouvernement de se soustraire à l'obligation de publier au préalable, dans la *Gazette officielle du Québec*, les projets de règlement concernant les articles 9 et 10 de la *Loi sur l'immigration au Québec*. Nous pensons que cette disposition priverait les parties intéressées de la possibilité de soumettre des commentaires sur les projets de règlement en question. Or, les décisions prises par règlement concernant les programmes d'immigration, notamment les critères visant la connaissance du français, constituent des cadres normatifs cruciaux.

Recommandation 4

Nous recommandons de réévaluer l'article 7 du projet de loi, modifiant l'article 104 de la *Loi sur l'immigration au Québec*, qui propose de soustraire ces projets de règlement de l'obligation de publication au préalable à la *Gazette officielle du Québec*, comme le prévoit la *Loi sur les règlements*.

Conclusion

En conclusion, nous accueillons favorablement le projet de loi n^{o} 74, qui donnera au gouvernement, s'il est adopté, des outils pour mieux encadrer l'admission des étudiants étrangers. Nous espérons qu'en définissant un cadre clair pour l'ensemble des acteurs, nous éviterons de reproduire les problèmes vécus ces dernières années.

Cependant, à la lumière des données disponibles, des changements importants demeurent nécessaires pour que l'accueil et l'intégration des étudiants étrangers contribuent pleinement à la pérennité du français. Nous croyons que les modifications que nous proposons au projet de loi favoriseraient la mise en œuvre de ces changements.

Recommandations

Le Commissaire à la langue française présente quatre recommandations dans le cadre des présentes consultations particulières.

Le français comme langue commune

Recommandation 1

Nous recommandons de mentionner de manière explicite, parmi les facteurs considérés à l'article 3, le français et son rôle comme langue commune de la nation québécoise.

La diversité de provenance des demandes de sélection

Recommandation 2

Nous recommandons de remplacer, à l'article 3, le facteur relatif à la diversité de provenance des demandes de sélection par un facteur relatif à une répartition équilibrée entre les établissements, les ordres d'enseignement et les régions.

La planification de l'immigration

Recommandation 3

Nous recommandons d'arrimer clairement et explicitement les décisions gouvernementales concernant l'admission des étudiants étrangers avec la planification pluriannuelle de l'immigration.

La publication des projets de règlement

Recommandation 4

Nous recommandons de réévaluer l'article 7 du projet de loi, modifiant l'article 104 de la *Loi sur l'immigration au Québec*, qui propose de soustraire ces projets de règlement de l'obligation de publication au préalable à la *Gazette officielle du Québec*, comme le prévoit *la Loi sur les règlements*.