ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES AVOCATS ET AVOCATES EN DROIT DE L'IMMIGRATION

CRC - 007M
C. P. PL 74
Loi encadrement
étudiants étrangers

MÉMOIRE ET OBSERVATIONS AU SUJET DU PROJET DE LOI No 74 : Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers

Comité de rédaction (en ordre alphabétique):
Me Ismaël Boudissa, avocat et membre du CA de l'AQAADI
Me Patrice Brunet, avocat et membre du CA de l'AQAADI
Me Krishna Gagné, avocate et vice-présidente du CA de l'AQAADI

PRÉSENTÉ À:

La Commission des relations avec les citoyens dans le cadre des consultations particulières

Le 5 novembre 2024

INTRODUCTION

L'AQAADI a été fondée en 1991 et regroupe environ 500 avocats et avocates à travers le Québec qui œuvrent dans le domaine du droit de l'immigration, de la citoyenneté et de la protection des réfugiés. Notre mandat est d'intervenir devant les cours, les tribunaux, le Parlement et l'Assemblée nationale du Québec lorsque les questions soulevées touchent le droit de l'immigration, l'intérêt de ses membres et les principes au fondement de notre système judiciaire. Nous avons comme mission de promouvoir les moyens d'action propres à assurer les intérêts de nos membres; défendre et promouvoir le principe de la primauté du droit et les principes de justice naturelle et fondamentale; et défendre et promouvoir de manière active les libertés individuelles et les droits fondamentaux de tout ressortissant étranger et de ceux qui demandent la protection du Canada.

C'est donc avec grand intérêt que l'AQAADI a pris connaissance du *Projet de Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers* «**Projet de loi**», et souhaite vous faire part de ses commentaires et observations.

D'entrée de jeu, l'AQAADI désire saluer les orientations générales mises de l'avant par le projet de loi, qui prendra en compte, notamment, *des orientations et des objectifs fixés au plan annuel d'immigration, des besoins économiques et de main-d'œuvre, du besoin de favoriser une diversité de provenance des demandes de sélection, de considérations humanitaires, de toute situation susceptible de compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être de personnes immigrantes, de la capacité d'accueil et d'intégration du Québec ou de l'intérêt public*.

Nous tenons tout de même à souligner que la très grande majorité des étudiants étrangers sont des étudiants de bonne foi, dont la contribution à la société québécoise est impossible à déterminer avant, parfois, plusieurs décennies. Ces contributions prennent des formes extrêmement diversifiées, et reposent sur des facteurs sociaux, émotifs, affectifs et, bien sûr, économiques.

Les propositions annoncées justifient notre intervention puisqu'elles touchent des aspects importants du programme. Plus spécifiquement, le projet de loi crée un élément d'incertitude lié à un **nouveau pouvoir d'intervention politique imprévisible et soudain**, qui semble ignorer qu'un projet d'études au Québec est une décision planifiée sur plusieurs mois, voire années.

Nous ne remettons nullement en question la compétence et l'autorité du gouvernement de déterminer certains critères liés à des quotas d'étudiants étrangers. Par contre, nous désirons souligner qu'en souhaitant atteindre des objectifs à court terme, ce même gouvernement risque de perdre des candidats de premier plan qui, devant une incertitude liée à leur admissibilité éventuelle, risquent de se tourner vers d'autres provinces canadiennes, ou d'autres pays dont les programmes continuent de jouir d'une prévisibilité institutionnelle et réglementaire, lesquelles caractéristiques sont compatibles avec un état de droit.

Nos présentes observations ont été regroupées sous cinq (5) angles et visent à offrir des angles d'analyse desquels le législateur aurait l'avantage de s'inspirer, soit :

1- **Échanges culturels et intellectuels**
2- **Innovation et recherche**
3- **Développement économique**
4- **Réseaux internationaux**
5- **Conditions et renouvellements des CAQ**
6- **Retour au pays d'origine**
7- **Rétention des talents**

Notre objectif est de fournir des perspectives au législateur qui lui permettront d'opter pour des solutions qui considèrent les objectifs à long terme de la société québécoise.

Avant d'aller plus loin, nous souhaitons rassurer les membres de la Commission que l'AQAADI inscrit ses commentaires dans un débat public élargi, dont les objectifs ne sont pas très différents de ceux du législateur et de la société québécoise en général. Elle est imperméable aux réflexes identitaires intempestifs, conserve une perspective historique rétrospective, et se permet aussi de se projeter dans le temps, au-delà des priorités politiques et calendriers électoraux. Finalement, nous ne poursuivons jamais d'objectifs corporatistes pour protéger la rémunération de nos membres[1].

1. **Échanges culturels et intellectuels** :

Depuis l'Antiquité, les étudiants étrangers ont été des vecteurs d'échanges culturels et intellectuels. Par exemple, les étudiants grecs et romains voyageaient pour étudier dans des centres de savoir comme Alexandrie ou Athènes, apportant avec des idées et des connaissances qui enrichissaient leurs sociétés d'origine. La renommée de ces centres de savoir a attiré ces intellectuels, qui, en retour, ont perpétué sur plusieurs générations la réputation de ces destinations d'enseignement pour les futurs étudiants.

Une étude récente portant sur 6,000 étudiants étrangers dans 114 pays indique que 66% des étudiants étrangers considèrent plus d'un pays dans leur décision d'étudier à l'étranger[2], soulignant que le Canada et l'Australie ayant annoncé leur souhait de limiter le nombre d'étudiants étrangers, les étudiants explorent déjà d'autres options comme destinations potentielles.

Le projet de loi confirme l'incertitude entourant l'approbation d'un Certificat d'Acceptation du Québec (CAQ), en dépit d'une inscription auprès d'un établissement d'enseignement.

Nous considérons que cette incertitude, qui peut se manifester soudainement par un refus d'émettre un CAQ nécessaire à l'émission du permis d'étude, va simplement orienter les

[1] Sauf lors de discussions entourant les tarifs d'aide juridique en immigration (qui n'est pas applicable pour les fins de ce mémoire).
[2] The PIE News, *« 66% of intl students open to changing study destination amid policy shifts »*, *The PIE News* (consulté le 3 novembre 2024), en ligne : https://thepienews.com/66-of-intl-students-open-to-changing-study-destination-amid-policy-shifts/.

meilleurs candidats vers d'autres options d'études étrangères, ailleurs qu'au Québec.

Ces candidats profiteront silencieusement à d'autres sociétés, et les impacts au Québec ne se feront sentir qu'après plusieurs années, voire décennies.

2. **Innovation et recherche**

Les étudiants étrangers contribuent souvent à l'innovation et à la recherche dans le pays d'accueil. Au cours des siècles, de nombreux scientifiques et chercheurs étrangers ont apporté des avancées significatives dans divers domaines, stimulant ainsi le développement technologique et scientifique.

Les établissements d'enseignement ont tous les outils et compétences nécessaires pour identifier et accueillir les candidats de qualité qui contribueront à enrichir leur faculté de leurs compétences et savoir-faire.

Il nous apparaît artificiel que le gouvernement intervienne dans cette dynamique et, indirectement, limite cette compétence académique en imposant des seuils ou critères qui ne prendraient pas en considération des éléments dont seule la faculté académique a les clés.

3. **Développement économique**

Les étudiants étrangers apportent également un impact économique direct. Ils consomment des biens et services, paient des frais de scolarité importants, et certains restent après leurs études pour travailler, contribuant ainsi à l'économie locale. Le cursus des programmes, avec un angle québécois, les rend particulièrement intéressants pour les employeurs québécois, permettant ainsi une intégration rapide et harmonieuse au sein de notre société accueillante.

Il est de connaissance notoire que des pays comme les États-Unis et le Royaume-Uni ont bénéficié de l'afflux d'étudiants étrangers qui ont souvent occupé des postes clés dans l'industrie et la recherche, contribuant ainsi en partie à la construction de leur société et économie.

Selon une étude de la Chambre de Commerce du Montréal Métropolitain portant sur 2019-2020, les 50 000 étudiants de l'extérieur qui fréquentaient alors les établissements universitaires de la métropole avaient dépensé environ 722,3 millions de dollars.

De plus, plusieurs établissements d'enseignement régionaux comptent fortement sur la présence d'étudiants internationaux afin de continuer à offrir des programmes d'études en région. La diminution du nombre d'étudiants internationaux aura un impact direct sur la viabilité de certains programmes d'études.

L'imprévisibilité du Projet de Loi pourrait mettre en péril cet impact économique, et la renaissance économique attendue du centre-ville de Montréal.

4. **Réseaux internationaux**

Les étudiants étrangers créent des réseaux internationaux qui peuvent faciliter le commerce, les investissements et la coopération internationale. Ces réseaux sont souvent maintenus tout au long de leur carrière, favorisant ainsi les relations diplomatiques et économiques entre les pays.

Or, l'imprévisibilité du programme d'étudiants étrangers au Québec met à risque l'attractivité de nos programmes auprès des étudiants de choix, qui sont le plus susceptibles de retourner ensuite dans leur pays et faire bénéficier notre société et nos entreprises de leur expérience en sol québécois.

Par exemple, le chef d'entreprise aux poches profondes dont la fille est adolescente étudiera judicieusement les options de son enfant pour ses études universitaires, dans un horizon de 2-3 ans. Le message d'incertitude de la délivrance d'un CAQ, dans un univers concurrentiel avec d'autres provinces canadiennes et d'autres pays, risque de pousser le parent à concentrer ses efforts vers des destinations dont les résultats de traitement de visa sont plus prévisibles. Or, cette occasion manquée placera le Québec dans une situation où il risque de recevoir des demandes de visa de candidats de moins bonne qualité, ou pour qui le Québec représente une destination de dernier choix.

5. **Conditions et renouvellement du CAQ**

L'AQAADI comprend l'importance de maintenir l'intégrité du programme des étudiants étrangers et qu'il incombe au gouvernement du Québec de s'assurer que les étudiants doivent faire de leurs études leur principale activité.

Toutefois, le RIQ ne définit pas ce que veut dire *faire de ses études sa principale activité*. De son côté, IRCC considère qu'un titulaire de permis d'étude est conforme s'il ''suit activement un cours ou son programme d'études[3]''.

De son côté, le MIFI applique l'art. 14 du Règlement sur l'immigration au Québec en considérant qu'à partir du moment où l'étudiant n'est pas inscrit à temps plein, il contrevient aux conditions de son CAQ et son renouvellement sera refusé. Aucune flexibilité n'est offerte, et aucune explication médicale ou sociale n'est acceptée.

De nombreux étudiants font face à des défis uniques, tels que des problèmes de santé mentale, qui rendent difficile le maintien d'une inscription à temps plein. Un cadre plus souple tenant compte de ces réalités permettrait au Québec de faire preuve de bienveillance et de sa compréhension des besoins humains de ces étudiants, d'autant plus que les institutions d'enseignement ont déjà des politiques semblables pour leurs étudiants locaux.

Il est fréquent que les établissements d'enseignement proposent ou même imposent à l'étudiant de poursuivre son cheminement à temps partiel, sans mentionner que certains cours obligatoires et préalables ne sont offerts que de façon restreinte par les départements.

Le MIFI devrait se doter d'une définition claire et compréhensive de ce qui est considéré comme *faire de ses études sa principale activité* et faire preuve de jugement et discernement lors de

[3] *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, art. 220.1(1)(b)

l'évaluation des conditions particulières de chaque étudiant lorsque des preuves crédibles sont soumises.

Ces allégements sont d'autant plus nécessaires compte tenu de la portée excessive de l'art. 104.2 du RIQ qui permet au ministre de rejeter toute demande si l'étudiant ne s'est pas conformé à l'art. 14 du RIQ pendant une période de 5 ans. Il serait déraisonnable d'empêcher une personne de présenter toute demande au Québec, car il était à temps partiel pendant une session, pour des motifs justifiés.

L'art. 16 du projet de loi qui prévoit que le consentement du ministre est valide seulement pour l'établissement d'enseignement pour lequel il a été donné soulève aussi des inquiétudes. De nombreux étudiants québécois changent d'établissement d'enseignement durant leur parcours pour diverses raisons, que ce soit par impératifs géographiques, des préférences de méthodes d'enseignements ou autres. L'AQAADI est d'avis que tant que le nouvel établissement d'enseignement est autorisé au sens de l'art. 1 du projet de loi, il n'est pas nécessaire de contraindre l'étudiant à son établissement d'enseignement initial.

Pour ces motifs, nous recommandons:

a) Que le MIFI fasse preuve de plus de souplesse dans son interprétation de ce que constitue *faire de ses études sa principale activité*;
b) qu'il permette aux étudiants étrangers de changer d'établissement d'enseignement tant que ce dernier soit reconnu par le MIFI.

6. **Retour dans le pays d'origine**

Beaucoup d'étudiants étrangers retournent dans leur pays d'origine avec des compétences et des connaissances acquises à l'étranger. Cela peut conduire à des transferts de technologie et à l'amélioration des pratiques professionnelles et éducatives dans leur pays d'origine. Cette expertise et ces enseignements, acquis au Québec, sont de puissants facteurs de rayonnement international, dont les retombées perdurent sur les décennies qui suivent le retour de l'étudiant dans son pays. Dans un contexte où le Québec souhaite continuer à étendre sa présence à l'international[4], la *diplomatie du savoir* est un outil important dont notre société ne peut se passer.

Ces contributions démontrent que les étudiants étrangers sont des acteurs importants du développement global, apportant des bénéfices tant aux pays d'accueil qu'à leurs pays d'origine.

Dans l'exemple illustré à la section 4, nous sommes d'avis que la fille de ce chef d'entreprise représente une candidate de choix pour le Québec, car son retour dans son pays d'origine permettra de maintenir des liens économiques culturels à long terme, du fait de son expérience positive lors de son séjour comme étudiante.

[4] Journal de Québec, « *36 missions à l'étranger pour les députés : la présence du Québec à l'international est justifiée, plaide la présidente Nathalie Roy* », Journal de Québec (2 octobre 2024), en ligne : https://www.journaldequebec.com/2024/10/02/36-missions-a-letranger-pour-les-deputes--la-presence-du-quebec-a-linternational-est-justifiee-plaide-la-presidente-nathalie-roy.

7. Rétention des talents

L'AQAADI juge important que le gouvernement du Québec soit en mesure de garantir une stabilité dans la possibilité pour un étudiant de demeurer au Québec pendant, et au-delà de ses études.

Il y a à peine un an, le 1er novembre 2023, le cabinet du premier ministre déclarait que ‘’*Le profil des personnes diplômées dans le PEQ s'inscrit en tous points dans les orientations du plan gouvernemental puisque ces personnes diplômées parlent le français, et détiennent un diplôme du Québec, ce qui élimine tout enjeu de reconnaissance des compétences. Par ailleurs, en raison de leurs années d'études au Québec, elles sont déjà intégrées dans notre société et occupent déjà un logement*[5].’’

Le 1er novembre 2024, le MIFI déposait son plan sur l'immigration de 2025[6] qui suspend la réception des demandes de sélection dans cette catégorie, notamment sous le prétexte qu'une crise du logement sévit au Québec et que le français est menacé.

Ces volte-face minent la réputation du Québec en matière d'attraction de talents. Cette perte de crédibilité peut nous ralentir dans la course aux talents, notamment au profit du reste du Canada qui ne voile pas son intention d'attirer plus de talents francophones. Alors que le gouvernement du Québec semble orienter sa politique avec comme objectif de rattraper le reste du Canada, nous voyons difficilement comment ce projet de loi ira en ce sens.

Plusieurs personnes songent à quitter le Québec après leurs études et les futurs candidats ne considéreront pas le Québec dans leur projet académique non pas parce qu'ils ont des intentions permanentes cachées, mais parce que l'instabilité des décisions gouvernementales en matière d'immigration depuis plusieurs années ne leur inspire pas confiance.

Note sur l'équité procédurale

Le gouvernement détient le pouvoir de définir les règles et d'attirer des immigrants en présentant les programmes de résidence permanente comme des options viables. Toutefois, il se réserve le droit de modifier ces règles à sa discrétion, sans préavis et sans être lié par ses représentations initiales. Il est donc préoccupant que des candidats choisissent le Québec pour y construire leur avenir, alors même que les règles peuvent changer de manière imprévisible. Aucun préavis ni droit acquis n'est offert aux personnes touchées par ces changements.

De plus, les étudiants paient des frais pour obtenir un CAQ, que le gouvernement perçoit sans garantir qu'il respectera sa part de l'engagement. Parallèlement, les étudiants sont sévèrement pénalisés s'ils ne respectent pas les conditions de leur séjour, risquant de se voir refuser le renouvellement du CAQ ou l'obtention d'un CSQ. Pendant que les étudiants font face à ces

[5] Gouvernement du Québec, « Planification de l'immigration du Québec pour les années 2024 et 2025 : de nouveaux seuils d'immigration qui répondent aux objectifs linguistiques et économiques du gouvernement du Québec », *Québec.ca* (consulté le 3 novembre 2024), en ligne : https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/planification-de-limmigration-du-quebec-pour-les-annees-2024-et-2025-de-nouveaux-seuils-dimmigration-qui-repondent-aux-objectifs-linguistiques-et-economiques-du-gouvernement-du-quebec-51703.

[6] Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI), *Plan d'immigration du Québec 2025 (2024*), en ligne : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/plan-immigration/PL_immigration_2025_MIFI.pdf.

sanctions, le gouvernement, quant à lui, peut impunément modifier les règles de manière unilatérale et sans préavis. Une telle situation est inquiétante dans un État de droit, censé promouvoir la stabilité et la prévisibilité des règles.

CONCLUSION

Comme annoncé dans notre introduction, nous ne remettons nullement en question la compétence et l'autorité du gouvernement de déterminer certains critères liés à des quotas d'étudiants étrangers.

L'AQAADI se réjouit que l'immigration ait récemment réussi à se hisser au haut du programme politique. Il s'agit d'un sujet important, au centre des enjeux de construction de notre société d'aujourd'hui et de demain.

Or, l'immigration mérite en même temps **une meilleure démarche pédagogique et constructive de la part des élus**. Ce n'est pas parce que les personnes touchées n'ont pas le droit de vote que les ajustements aux politiques ont moins d'impact sur d'autres Québécois et nos entreprises.

Sans oublier, surtout, que **les individus touchés ont aussi le droit de planifier leur vie selon les politiques en place, et devraient s'attendre à un minimum de stabilité et de prévisibilité**.

Les annonces à la pièce des dernières semaines, souvent avec un effet immédiat, sont ahurissantes, étourdissantes et surprenantes. Au surplus, elles ne semblent fondées sur aucune consultation auprès des divers intervenants, dont l'AQAADI pourrait faire partie, qui pourraient nourrir la réflexion.

Des ajustements se chiffrant en dizaines de milliers de candidatures ne sont pas significatifs eu égard à la population totale du Québec (moins de 0,003% de la population), si le but à atteindre est d'avoir un impact sur le logement et le chômage (tel que souligné par le premier ministre).

Par contre, l'effet sur la réputation du Québec à gérer son immigration de manière raisonnable et planifiée en est lourdement affecté. Comme avocats pratiquant en droit de l'immigration, nous avons un dialogue privilégié de première ligne avec les étudiants, travailleurs et employeurs, et pouvons vous confirmer avec assurance que cette impression soudaine d'improvisation des politiques d'immigration causera des dommages à long terme sur l'attractivité du Québec à se positionner comme destination de choix pour les étudiants et travailleurs de qualité.

En conclusion, l'AQAADI ne remet pas en question la légitimité du législateur de fixer des objectifs visant les étudiants étrangers.

Par contre, nous suggérons que ces objectifs bénéficient d'une planification sur plusieurs années, plutôt qu'aléatoirement et en réaction aux sondages de l'heure. Cette planification permettrait aux établissements d'enseignement et aux candidats de choix de bien planifier leur projet d'études au Québec, le tout dans un esprit de quiétude, de prévisibilité et de paix sociale.