

Rapports *Au-delà de demain*



***Au-delà de demain* sur l'immigration :**
Impacts juridiques de l'Accord Canada-Québec
sur l'immigration et l'admission des aubains sur
le droit de l'immigration fédéral et québécois
et le programme des étudiants étrangers

France Houle



Commission du droit
du Canada

Law Commission
of Canada

Canada 

COMMISSION DU DROIT DU CANADA

Présidente

Shauna Van Praagh

Commissaires

Renée Cochard

Sarah Elgazzar

Aidan Johnson

Kevin O'Shea

Also available in English translation under the title: *Beyond Tomorrow on Immigration: Legal Impacts of the Canada-Québec Accord relating to Immigration and Temporary Admission of Aliens* for Federal and Québec Immigration Law and the International Student Program

Commission du droit du Canada

Boîte postale 56068, Ottawa RPO Minto Place, Ottawa, ON K1R 7Z1

info@lcc-cdc.gc.ca | <https://www.canada.ca/fr/commission-droit-canada.html>

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par la
Commission du droit du Canada, 2026.

N° de catalogue JL3-4/1F-PDF (fichier PDF, français)

ISBN 978-1-100-00229-3

ISSN 3111-3508



Mobiliser la population canadienne dans l'évolution continue et dynamique du droit.

***Rapports Au-delà de demain* Le droit pour les prochaines générations du Canada**

L'initiative *Au-delà de demain* de la Commission du droit du Canada invite les universitaires et les experts de partout au Canada à soumettre des propositions qui s'inscrivent dans le cadre de travail établi par la Commission pour réfléchir au droit et contribuer à façonner la réforme du droit pour l'avenir.

Commissionnés et publiés par la Commission sur une base périodique, la série *Rapports Au-delà de demain* cerne et aborde les défis et les enjeux juridiques que le Canada devra relever pour les générations futures. La collaboration avec les acteurs communautaires est au cœur du processus de préparation des rapports. Cette approche, qui combine recherche, engagement et transformation, reflète la responsabilité de la Commission du droit envers la population du Canada. Les auteurs réfléchissent à l'influence et aux effets du droit sur la création et le renforcement des communautés, et à les mettre en lumière. Les rapports s'appuient sur des recherches approfondies afin d'imaginer et de formuler des possibilités constructives et des perspectives pour la réforme du droit à l'avenir.

France Houle est professeure titulaire et ancienne doyenne de la Faculté de droit de l'Université de Montréal, où elle fait de la recherche et enseigne le droit administratif. Elle possède une expertise particulière en matière de droit de l'immigration et de processus réglementaires et a travaillé auparavant comme conseillère juridique pour la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Table des matières

Sommaire exécutif	1
Introduction générale	3
 Partie 1.	
Rappels historiques sur l'exercice de la compétence québécoise sur l'immigration	9
Section 1. Les premières ententes de coopération fédérale-québécoise	11
Section 2. Les avancées de l'Accord du Lac Meech	13
2.1 Les dispositions générales	14
2.2 Les dispositions particulières	17
2.3 Survol des échanges parlementaires	20
Résumé de la partie 1	23
 Partie 2.	
L'avènement de l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission des aubains	25
Section 1. Les dispositions contractuelles de l'Accord	27
1.1 Les niveaux d'immigration	28
1.2 L'admission et la sélection	37
1.3 L'accueil et l'intégration	43
Résumé de la section 1	48
Section 2. Les mécanismes de mise en œuvre de la compétence concurrente	51
2.1 L'occupation exclusive fédérale	53
2.2 L'abstention réglementaire fédérale	58
2.3 Le partage des responsabilités	62
2.4 La cohabitation législative	70
Résumé de la partie 2	75

Partie 3.	
Le programme des étudiants étrangers, un chantier en reconstruction	79
Section 1. Les conditions et la procédure du programme	81
Section 2. Le passage simplifié vers la résidence permanente	87
Section 3. Les impacts du Programme de l'expérience québécoise	90
3.1 Les dérives du programme	95
3.2 L'aménagement de solutions alternatives	100
Résumé de la partie 3	106
Conclusion générale	108
Bibliographie	113
Remerciements	138

Sommaire exécutif

Le présent rapport examine l'évolution du régime migratoire québécois, ainsi que les fondements juridiques, politiques et institutionnels qui encadrent la répartition des responsabilités entre le Canada et le Québec en matière d'immigration. L'étude relate le processus graduel par lequel le Québec a évolué d'un rôle consultatif à une position décisionnelle, par le biais d'une succession d'accords conclus depuis 1971, aboutissant à l'Entente Cullen-Couture de 1978, un moment charnière où le Québec s'est vu attribuer des responsabilités importantes relatifs à la catégorie générale de l'immigration économique. Celles-ci incluant le pouvoir de sélectionner les immigrants souhaitant s'établir de manière permanente ou temporaire sur le territoire du Québec.

Ces progrès ont été consolidés par les visées constitutionnelles manifestées lors des négociations du Lac Meech, dont les fondements, bien que n'ayant pas été entérinés, ont directement influencé la conclusion de l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission des aubains* de 1991. Cet accord, qui demeure en application, représente l'instrument principal de la gouvernance à deux niveaux en matière d'immigration. Le fondement repose sur l'art. 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui attribue une compétence partagée au Parlement du Canada et aux législatures provinciales. Tout comme l'Entente Cullen-Couture, l'Accord Canada-Québec confère au Québec un pouvoir exclusif sur la sélection des immigrants désirant s'établir de manière permanente sur son territoire et le pouvoir d'autoriser l'établissement temporaires de catégories d'étrangers. De plus, l'Accord Canada-Québec permet à la province de jouer un rôle essentiel dans la planification des seuils migratoires et transfère à la province l'entière responsabilité des services d'accueil, de francisation et d'intégration, assortie d'une compensation financière du gouvernement fédéral. Cette architecture contractuelle, singulière au sein de la fédération, matérialise un modèle de fédéralisme coopératif enchâssé dans l'art. 95.

Le rapport indique que l'exercice de ces pouvoirs a permis au Québec d'édifier graduellement un système d'immigration étudiante structuré autour du Certificat d'acceptation du Québec (CAQ) et, subséquemment, du Programme de l'expérience québécoise (PEQ), conçu comme une voie d'accès accélérée à la résidence permanente pour les diplômés formés au Québec. Les modifications successives apportées au PEQ, la progression accélérée des admissions temporaires dans le cadre du Programme des étudiants étrangers et le manque d'encadrement juridique précis concernant la compétence partagée en matière d'immigration temporaire ont participé à un dysfonctionnement systémique notable, qui a atteint son point culminant en 2024 lorsque les gouvernements fédéral et québécois ont mis un terme abrupt à l'expansion du programme. La situation actuelle met en évidence les limitations d'un système caractérisé par la coexistence d'objectifs mal définis entre les gouvernements du Canada et du Québec en matière d'immigration temporaire.

Compte tenu de ces observations, trois principes directeurs ont été dégagés et portant sur : (1) la conclusion d'un protocole additionnel à l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et l'admission des aubains visant à développer les paramètres juridiques plus précis sur les compétences fédérale et québécoise relatives à l'immigration temporaire ; (2) la conclusion d'un mémorandum d'accord avec toutes les provinces et territoires canadiens en vue de réfléchir prospectivement sur les besoins sociaux, économiques et démographiques du Canada relatifs à l'immigration permanente et temporaire ; (3) la reconstruction de la confiance du public dans le système migratoire qui a été sérieusement ébranlée ces dernières années. La convocation d'états généraux sur l'immigration ou la mise sur pied d'une commission royale d'enquête sur l'immigration constituent des moyens efficaces pour mobiliser la société canadienne autour d'un dialogue constructif sur les enjeux migratoires.

Note éditoriale. Ce rapport a été mis à jour pour la dernière fois le 1^{er} mai 2026. Depuis cette date, le Gouvernement du Québec a pris la décision de rouvrir temporairement le Programme de l'expérience québécoise dont il est question dans la troisième partie du rapport.

Introduction générale

Le système migratoire canadien est-il au bord du chaos ? Un chroniqueur du *Globe and Mail*, Tony Keller, le pense. Dans un essai intitulé *Borderline Chaos*¹, publié en 2025, Keller soutient que les gouvernements fédéral et provinciaux ont délaissé leurs pratiques optimales en matière d'immigration économique, axée sur la sélection d'immigrants instruits et talentueux qui était au cœur de la stratégie canadienne depuis l'adoption de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) en 2001². En outre, il critique un ensemble de décisions gouvernementales, lesquelles ont eu pour conséquence, entre autres, d'altérer la nature des programmes d'admission temporaire des travailleurs et étudiants étrangers.

Le présent rapport a pour objectif de rendre compte des décisions gouvernementales qui ont fragilisé la situation du programme relatif aux étudiants étrangers, entraînant, de ce fait, des réajustements drastiques en 2024. Cependant, préalablement à la présentation des dérives de ce programme et des solutions préconisées par le Québec, il est essentiel de cerner plus précisément l'organisation juridique du système migratoire canadien.

Le fonctionnement de ces ensembles législatifs repose sur une gouvernance structurée par des accords bilatéraux, en vertu desquels le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial s'accordent sur le partage de leurs responsabilités respectives. Dans le cadre de ce rapport, l'un de ces treize ensembles

¹ Tony KELLER, *Borderline Chaos, How Canada Got Immigration Right, and then Wrong*, Toronto, Sutherland House, 2025, p. 103. Il n'est pas le seul à partager cette perspective, voir aussi : Ninette KELLEY, Jeffrey G. REITZ, Michael J. TREBILCOCK, *Reshaping the Mosaic: Canadian Immigration Policy in the Twenty-First Century*, Toronto, University of Toronto Press (UTP Insight), 2025.

² *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, c. 27.

contractuels fédéraux-provinciaux-territoriaux sera présenté, en l'occurrence celui du Québec, car il représente un modèle à la fois paradigmatique et unique au Canada. L'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, conclut en 1991 et communément appelé « Accord Canada-Québec », constitue le système migratoire fédéral-provincial le plus avancé au sein de la fédération canadienne³.

En ce sens, l'Accord est devenu le modèle à atteindre pour les autres provinces, et c'est en cela que le modèle québécois dépasse le cadre d'une étude de cas régionale. En Ontario, le premier ministre Doug Ford déclarait en juillet 2025, lors du Conseil de la fédération à Huntsville : « Would I like to be treated the same way as Quebec? Yes, and so would every other premier and territory »⁴, invoquant explicitement l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En Alberta, la première ministre Danielle Smith a franchi un pas supplémentaire en annonçant en février 2026 la tenue d'un référendum provincial portant, entre autres, sur l'octroi à la province d'un contrôle accru sur l'immigration économique. Lors d'une conférence de presse, elle précisait explicitement que « what we're looking at is a model very similar to what

³ GOUVERNEMENT DU CANADA MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, 5 février 1991, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/mandat/politiques-directives-operationnelles-ententes-accords/ententes/federaux-provinciaux/quebec/accord-canada-quebec-relatif-immigration-admission-temporaire-aubains.html>> [*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*]. Sur le développement de la gouvernance migratoire bi-niveau, Mireille PAQUET, *La fédéralisation de l'immigration au Canada*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2016, en ligne : <https://www.google.ca/books/edition/La_f%C3%A9d%C3%A9ralisation_de_l_immigration_au/u489DwAAQBAJ?hl=fr&gbpv=1&pg=PA1983&printsec=frontcover> ; Mireille PAQUET, « Federalism and Immigration in Canada », dans H. BAKVIS et G. SKOGSTAD (dir.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 4^{ème} édition, Toronto, University of Toronto Press, 2020, p. 326.

⁴ David BAXTER, « Premiers push for more immigration control, but experts say debate needed », *Global News*, 4 août 2025, en ligne : <<https://globalnews.ca/news/11317700/canada-immigration-reform-premiers/>>. Cette demande des premiers ministres des provinces autres que le Québec vient après que le premier ministre du Québec a fait des déclarations impensives en 2024 : François CARABIN, « François Legault demandera 'tous les pouvoirs' en immigration à Trudeau », *Le Devoir*, 14 mars 2024 ; François CARABIN, Trudeau dit non à confier les pleins pouvoirs en immigration au Québec », *Le Devoir*, 15 mars 2024 ; Tommy CHOUINARD, « Rapatriement des pouvoirs en immigration : Legault soupèse ses 'options' si Trudeau dit non », *La Presse*, 14 mars 2024.

Quebec has had since 1991 »⁵, en référence directe à l'Accord Canada-Québec⁶. En Colombie-Britannique, le premier ministre David Eby adoptait pour sa part une posture similaire : « We need to take control of our own immigration in B.C., making those decisions on behalf of British Columbians, instead of those decisions being made over 4,000 kilometres away »⁷. Eby se disait prêt à « convoquer les provinces intéressées » pour engager une « conversation sérieuse » sur l'immigration et ses impacts sur les infrastructures⁸. Ces prises de position convergentes, émanant de gouvernements provinciaux d'horizons politiques pourtant distincts, montrent que l'expérience québécoise, longtemps perçue comme une singularité constitutionnelle, est devenue un référentiel commun dans le débat canadien sur la gouvernance migratoire. En ce sens, l'analyse du modèle québécois présentée dans ce rapport ne constitue pas seulement un exercice d'histoire juridique et institutionnelle mais offre un prisme d'interprétation de l'évolution du droit canadien l'immigration dans son ensemble. Il s'agit donc d'un enjeu de fond qui intéresse tous les gouvernements, parlement et législatures du Canada.

La validation des paramètres afférents à l'exercice d'une compétence partagée, par la reconnaissance de l'autonomie du Québec, particulièrement en ce qui concerne la catégorie générale de l'immigration économique, institutionnalise la particularité du modèle québécois et représente un mode de gouvernance à deux niveaux.

Le partage des responsabilités faisant l'objet de l'Accord Canada-Québec tire son origine de l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁹. Cet article s'inscrit dans la partie VI de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui régit le partage des compétences entre les deux ordres législatifs. Cette partie comporte sept

⁵ « Alberta referendum: Danielle Smith calls Notley and Lukaszuk's « Nazi » comments « disgusting » », *Global News YouTube Channel*, 20 février 2026, en ligne : <<https://www.youtube.com/watch?v=-83yHmXGYEg>>.

⁶ Michelle BELLEFONTAINE, « Alberta Premier Danielle Smith announces fall referendum on immigration, constitutional questions », *CBC News*, 20 février 2026, en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/edmonton/alberta-danielle-smith-fall-referendum-9.7098568>>.

⁷ Katie DeROSA, « B.C. premier wants temporary foreign worker program cancelled or reformed », *CBC News*, 5 septembre 2025, en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/b-c-premier-wants-temporary-foreign-worker-program-to-be-cancelled-or-reformed-1.7625804>>.

⁸ Simon LITTLE et Richard ZUSSMAN, « Temporary foreign worker program should be 'reformed significantly or cancelled': Eby », *Global News*, 4 septembre 2025, en ligne : <<https://globalnews.ca/news/11393208/eby-temporary-foreign-worker/>>.

⁹ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.).

articles numérotés 91, 92, 92A, 93, 94, 94A et 95. L'article 91 énumère les compétences exclusives du Parlement du Canada ; l'article 92, celles des législatures provinciales. Aux articles 92A à 95, la *Loi constitutionnelle de 1867* porte sur d'autres domaines de compétences pour lesquels les deux ordres législatifs peuvent intervenir. Quant à l'article 95, il attribue une compétence concurrente aux deux ordres législatifs dans les domaines de l'agriculture et de l'immigration. L'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* se lit comme suit :

95 Dans chaque province, la législature pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province ; et il est par la présente déclaré que le parlement du Canada pourra de temps à autre faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans toutes les provinces ou aucune d'elles en particulier ; et toute loi de la législature d'une province relative à l'agriculture ou à l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et que tant qu'elle ne sera incompatible avec aucune des lois du parlement du Canada.

Hormis certaines décisions jurisprudentielles, prononcées au siècle passé et devenues obsolètes¹⁰, l'interprétation de la portée et des limites de l'article 95 n'ont pas été soumises à l'examen des tribunaux, et notamment de la Cour suprême, en raison de l'absence de contentieux¹¹. Ainsi, le contenu de ce domaine demeure imprécis, bien qu'il puisse être circonscrit par des compétences fédérales et provinciales exclusives, notamment celles énumérées aux articles 91, 92 et 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En particulier l'article 91.25 relatif aux aubains, désormais désignés comme étrangers, contribue à cette finalité. Cependant, cette compétence fédérale présente également des lacunes en matière d'interprétation jurisprudentielle faisant en sorte que cette piste interprétative offre un ancrage limité. Quant aux articles 92.13 (propriété et droits civils) et 93 (éducation), ceux-ci jouent également un rôle déterminant

¹⁰ *In re Nakane and Okazake*, (1908) 13 B.C.R. 370, 375 (C.A.) ; *In re Narain Singh* (1908), 13 B.C.R. 477 (C.S.) ; *R. c. Hildebrand*, [1919] 3 W.W.R. 286 (C.A. Man.).

¹¹ *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67 est le seul arrêt où l'art. 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* a été argumenté. À son sujet, la Cour n'a fait qu'un commentaire laconique au par. 52 : « [...] l'immigration relève en général de la compétence concurrente du fédéral et des provinces. » La décision de la Cour est fondée sur l'art. 91.25 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, soit la compétence sur la naturalisation et les aubains.

dans la détermination des limites du champ d'action juridique « immigration » nommé à l'article 95.

En dépit des insuffisances jurisprudentielles relatives au contenu de la matière immigration, le texte de l'article 95 comporte deux dimensions juridiques d'intérêt dans le cadre de ce rapport. Le premier objet concerne le caractère concurrent de la compétence. Il n'existe pas de théorie jurisprudentielle développant un cadre analytique sur cette qualité particulière que revêt la compétence lorsqu'elle est désignée comme étant *concurrente*, plutôt qu'*exclusive*. Toutefois, le fait d'affirmer que les ordres fédéral et provinciaux peuvent légiférer dans un même domaine présuppose la possible coexistence de deux régimes législatifs valides. Cette coexistence ne peut qu'engendrer d'inévitables chevauchements entre les deux ordres législatifs : certains seront conflictuels, d'autres ne le seront pas. Lorsque des situations de conflit se présentent, l'article 95 prévoit expressément une règle pour les résoudre. S'il est jugé qu'il y a incompatibilité entre des dispositions législatives fédérales et provinciales, les dispositions provinciales doivent céder le pas. Elles seront déclarées inopérantes dans la mesure de cette incompatibilité.

En droit constitutionnel, cette règle de résolution des conflits est désignée sous le terme de prépondérance fédérale. Cette deuxième dimension juridique inscrite dans l'article 95 enrachine une contrainte législative pour les provinces, dont le Québec souhaite tout particulièrement s'affranchir. Une telle occasion s'est manifestée en 1987, lorsque le gouvernement Mulroney a initié une série de négociations constitutionnelles dans le but de parvenir à un compromis acceptable pour le Québec, qui avait refusé de signer la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ces négociations ont mené à l'Accord du Lac Meech. Cet accord contenait des propositions générales accordant une autonomie accrue à toutes les provinces dans la gestion des programmes d'immigration, ainsi que des propositions spécifiques destinées au Québec. Ces propositions seront examinées dans la partie 1 de ce rapport.

Même si cette réforme ne verra jamais le jour en raison de l'échec l'Accord du Lac Meech, son esprit influencera profondément l'architecture des pourparlers qui suivront entre le Canada et le Québec. Ceux-ci mèneront à la conclusion de l'Accord Canada-Québec de 1991 qui porte la marque d'un compromis constitutionnel avorté mais politiquement déterminant.

La seconde partie de ce rapport est consacrée à la présentation détaillée des responsabilités partagées entre les deux ordres de gouvernement, telles qu'elles sont définies dans l'Accord Canada-Québec. L'objectif est de souligner les innovations qu'il contient, visant à construire une conception du fédéralisme paramétré par la compétence concurrente attribuée dans l'art. 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, requérant l'imbrication des régimes normatifs

comme un phénomène inhérent au système. Dans le domaine de l'immigration, ce sont les instances gouvernementales fédérale et québécoise qui ont exercé le leadership par la conclusion d'un premier accord intergouvernemental. Ce dernier sera suivi d'autres accords fédéral-provinciaux-territoriaux de moindre portée que l'Accord Canada-Québec et génériquement nommés sous l'appellation Programme des candidats des provinces.

En quelque sorte, les innovations contractuelles contenues dans l'Accord Canada-Québec constituent un domaine d'expérimentation propice à l'analyse du fédéralisme. Cependant, comme dans tout environnement de laboratoire, certaines expérimentations se révèlent particulièrement fructueuses, tandis que d'autres manifestent des carences. Ils permettent néanmoins d'apprendre progressivement à apprivoiser un nouvel environnement qui soulève plus de questions qu'il ne donne de réponses, complexifiant d'autant sa traduction dans les systèmes juridiques constitutionnel et administratif relatifs à l'immigration. Le Programme sur les étudiants étrangers fait partie de cette seconde catégorie. Celui-ci fera l'objet de la troisième section de ce rapport.

Dans l'ensemble, les trois parties du rapport montrent que l'évolution du régime migratoire québécois, qu'il s'agisse des fondements constitutionnels de son autonomie, des modalités contractuelles du partage des compétences ou des transformations des programmes destinés aux étudiants étrangers, s'inscrit dans un mouvement de consolidation progressive d'un espace juridique et politique propre au Québec en matière d'immigration qui s'étale sur une soixantaine d'années.

Partie 1.

Rappels historiques sur l'exercice de la compétence québécoise sur l'immigration

L'architecture contemporaine régissant les relations entre le Canada et le Québec en matière d'immigration résulte d'une évolution historique caractérisée tant par des ajustements administratifs successifs que par des tentatives infructueuses de réforme constitutionnelle. La création, en 1968, d'un ministère québécois de l'immigration, investi de la mission de conclure des accords avec le gouvernement canadien, marque le point de départ d'une reconfiguration progressive des responsabilités afférentes à l'accueil, à la sélection et à l'intégration des immigrants. Cette dynamique, s'étendant sur plusieurs décennies, souligne l'ambition grandissante du Québec d'exercer une influence décisive sur les politiques migratoires affectant directement son développement social, économique, démographique et linguistique. Les premières ententes établies en 1971, 1975 et 1978 illustrent cette progression graduelle : initialement restreintes à la présence de représentants québécois dans les administrations fédérales à l'étranger et à la transmission d'avis consultatifs aux instances canadiennes, elles mènent en définitive, avec l'Entente Cullen-Couture, à une transformation substantielle du système migratoire. Le Québec acquiert, pour la première fois, une autonomie significative dans la sélection des candidats à l'immigration permanente, laquelle est complétée par des compétences décisionnelles concernant certaines catégories d'étrangers en séjour temporaire sur son territoire. L'instauration du Certificat de sélection du Québec (CSQ) et du Certificat d'acceptation du Québec (CAQ) constitue une phase structurante, permettant à la province de déterminer ses propres critères et priorités en concordance avec ses besoins spécifiques.

Bien que cette succession d'ententes mette en lumière l'affermissement graduel des prérogatives québécoises, elle ne permet cependant pas d'appréhender pleinement la genèse de l'Accord Canada-Québec de 1991. Cette démarche s'inscrit également dans le contexte élargi des négociations constitutionnelles relatives à l'Accord du Lac Meech entreprises afin de réintégrer le Québec dans le cadre constitutionnel de 1982. Les propositions conçues dans ce contexte avaient pour objectif non seulement de reconnaître la spécificité du Québec, mais également de réévaluer le partage des responsabilités en matière d'immigration permanente et d'admission de certaines catégories de ressortissants étrangers, notamment ceux autorisés à travailler et à étudier. L'introduction des articles 95A à 95E dans la *Loi constitutionnelle de 1867* aurait substantiellement modifié l'équilibre fédératif, notamment en limitant la portée de la prépondérance fédérale et en reconnaissant une participation provinciale accrue à la gestion des résidents temporaires. En outre, le préambule de l'Accord du Lac Meech contenait un engagement formel et univoque des premiers ministres du Canada envers le Québec. Cet engagement visait l'intégration des principes de l'Entente Cullen-Couture dans un nouvel accord, à garantir au Québec un volume d'immigrants proportionnel à sa part démographique et à accompagner le transfert des responsabilités relatives aux services d'accueil et d'intégration par une compensation financière équitable. En dépit de l'absence de mise en œuvre de ces propositions, consécutive à l'échec du processus de ratification de l'Accord du Lac Meech, elles ont constitué le fondement politique et normatif des négociations ultérieures.

La conclusion de l'Accord Canada-Québec en 1991 se manifeste comme l'achèvement conséquent d'une double dynamique historiquement convergente : d'une part, l'affirmation progressive du Québec par le biais d'ententes administratives de complexité croissante ; d'autre part, l'impulsion constitutionnelle engendrée par l'Accord du Lac Meech, dont les principes ont été transposés dans un cadre contractuel en l'absence de modification constitutionnelle. L'Accord Canada-Québec consolide les progrès accomplis et établit un système basé sur la reconnaissance formelle des besoins spécifiques du Québec en ce qui concerne l'immigration.

La première section du rapport est dédiée à l'analyse de ce processus. Elle retrace les étapes déterminantes qui ont précédé l'adoption de l'Accord Canada-Québec et montre comment l'historique des ententes antérieures et des négociations constitutionnelles ont influencé les paramètres politiques et juridiques du modèle québécois en matière d'immigration.

Section 1. Les premières ententes de coopération fédérale-québécoise

Le 5 novembre 1968, la législature du Québec sanctionne la *Loi du ministère de l'immigration*¹². En vertu de cette loi, le ministre assume la responsabilité générale de l'application de la législation en matière d'immigration, ainsi que celle de la conclusion de tout accord avec le Gouvernement du Canada, de concert avec le Gouvernement du Québec, en vue de faciliter l'exécution de la loi¹³. Quatre accords ont été conclus sous ce régime avec le Gouvernement du Canada en 1971, 1975, 1978 et 1991. L'accord de 1991, intitulé *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et l'admission des aubains*¹⁴, est celui en vigueur aujourd'hui. Avant d'en décrire le contenu, il est utile d'examiner brièvement les ententes antérieures à l'Accord Canada-Québec puisqu'elles se révèlent instructives sur les étapes franchies par les deux ordres de gouvernement pour structurer graduellement l'exercice des pouvoirs fédéral et québécois fondé sur la compétence partagée dans le domaine de l'immigration institué par l'art. 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

En 1971, c'est-à-dire trois ans après la promulgation de la loi de 1968, les ministres de l'immigration fédéral (Lang) et québécois (Cloutier) parviennent à un premier accord. Désigné sous l'appellation *Entente sur la présence d'agents d'orientation du ministère de l'immigration du Québec dans les bureaux fédéraux d'immigration à l'extérieur du Canada*¹⁵, cette entente visait spécifiquement à autoriser le gouvernement québécois à affecter ses agents dans les bureaux canadiens d'immigration¹⁶. Ces agents étaient en outre chargés de communiquer des informations relatives au Québec aux ressortissants étrangers manifestant un intérêt pour une installation sur le territoire québécois, ainsi qu'aux candidats à l'immigration dont le dossier était sous étude par un agent fédéral. En outre, les agents pouvaient émettre un avis, de nature strictement consultative, à l'intention des agents fédéraux, préalablement à la

¹² *Loi du ministère de l'immigration*, S.Q. 1968, c. 68. Cette loi a été modifiée à plusieurs reprises, puis remplacée en 2016 par la *Loi sur l'immigration au Québec*, RLRQ, c. I-0.2.1.

¹³ *Loi du ministère de l'immigration*, préc., note 12, art. 2 à 7.

¹⁴ *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et l'admission des aubains*, préc., note 3.

¹⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Entente sur la présence d'agents d'orientation du ministère de l'immigration du Québec dans les bureaux fédéraux d'immigration à l'extérieur du Canada*, Entente intergouvernementale canadienne, 18 mai 1971, Numéro d'entente : 1971-010.

¹⁶ *Id.*, art. 2.

prise de décision concernant l'affectation d'un candidat au Québec. L'Entente Lang-Cloutier ne confère aucune autorité décisionnelle au Québec¹⁷. En 1975, un deuxième accord a été élaboré sous l'égide des ministres Andras et Bienvenue¹⁸. Le seul nouveau gain du Québec dans cet accord est l'autorisation qui lui a été donnée d'affecter ses agents d'immigration dans chaque ville où le Canada a déployé des agents de visa fédéraux, que ce soit dans les bureaux du gouvernement fédéral ou dans des installations distinctes¹⁹. En ce qui concerne les décisions relatives à l'immigration, les fonctions et pouvoirs des agents québécois sont demeurés les mêmes que ceux attribués dans l'Entente Lang-Cloutier²⁰.

C'est avec le troisième accord, conclu en 1978, que le Québec prend un véritable envol. L'*Entente Cullen-Couture* transforme la relation fédérale-québécoise²¹. Avec cette entente, le Québec se voit attribuer des pouvoirs de sélectionner les candidats à l'immigration permanente à destination de la province et ces pouvoirs ont prépondérance sur les pouvoirs fédéraux²². Au terme de sa sélection, le Québec émet un CSQ qui permet au candidat ainsi sélectionné de transmettre son dossier aux autorités fédérales afin qu'elles poursuivent l'étude du dossier en vue d'une admission sur le territoire canadien. De plus, l'Entente Cullen-Couture inclut des dispositions relatives à des catégories de candidats à la résidence temporaire, en particulier les travailleurs et étudiants étrangers²³ : « Pour ces catégories de ressortissants étrangers, le Québec a vu ses prérogatives renforcées, les agents fédéraux ne pouvant procéder à l'admission qu'à la condition que le Québec ait préalablement exprimé son consentement

¹⁷ *Id.*, art. 10 et 11.

¹⁸ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Entente Canada-Québec portant sur l'échange de renseignements, recrutement sélection des ressortissants étrangers demeurant à l'extérieur du Canada et désirant résider de façon permanente dans la province de Québec ou être admis à titre temporaire pour y exercer un emploi*, Entente intergouvernementale canadienne 17 octobre 1975, Numéro d'entente : 1975-033.

¹⁹ *Id.*, art. 2.

²⁰ *Id.*, art. 6.

²¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Entente Canada-Québec portant sur la collaboration en matière d'immigration et sur la sélection des ressortissants étrangers qui souhaitent s'établir au Québec à titre permanent ou temporaire — entente Cullen-Couture*, Entente intergouvernementale canadienne, 20 février 1978, Numéro d'entente : 1978-011.

²² *Id.*, partie III.

²³ *Id.*

par l'émission d'un certificat d'acceptation du Québec (CAQ). »²⁴ Afin de mettre en œuvre ces nouveaux pouvoirs, le Québec modifie la *Loi sur le ministère de l'Immigration* de 1968 et attribue au gouvernement les pouvoirs réglementaires relatifs aux catégories d'immigrants, aux critères de sélection, à la pondération des critères, aux conditions financières des répondants, aux priorités de traitement, aux critères linguistiques ainsi que ceux portant sur les services d'intégration et d'aide financière²⁵.

C'est par conséquent dans ce cadre contractuel que l'Accord Canada-Québec a été négocié. Cependant, cet historique ne rend que partiellement compte des événements ayant mené à la conclusion de l'Accord Canada-Québec ; ce dernier résultant également des négociations constitutionnelles sur l'Accord du Lac Meech.

Section 2. Les avancées de l'Accord du Lac Meech

Les négociations constitutionnelles entreprises consécutivement au rapatriement de la Constitution en 1982 visaient principalement à réintégrer le Québec au sein de la constitution canadienne. Ayant refusé de signer la *Loi constitutionnelle de 1982*, le gouvernement fédéral sous le leadership du Premier ministre Mulroney propose qu'un autre cycle de négociations soit amorcé en 1985²⁶. Il invite le Gouvernement du Québec à déposer les conditions de sa réintégration en vue de signer la *Loi constitutionnelle de 1982*²⁷. Parmi celles-ci, se trouve la reconnaissance de pouvoirs accrus en matière d'immigration. Le 3 juin 1987, les premiers ministres du Canada et des provinces parviennent

²⁴ *Id.*

²⁵ *Loi modifiant la Loi sur le ministère de l'immigration*, L.Q. 1978, c. 82, art. 3. L'Entente Cullen-Couture a été complété en 1990 par un accord complémentaire qui a pour but de définir davantage les critères de sélection applicable aux immigrants investisseurs. Voir : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Entente Canada-Québec sur les immigrants investisseurs*, Entente intergouvernementale canadienne, 5 février 1990, Numéro d'entente : 1990-004.

²⁶ France HOULE, « Implementing Québec intercultural policy through the selection of immigrants », dans S. BAGLAY et D. NAKACHE (dir.), *Immigration Regulation in Federal States*, vol. 9, *International perspectives on migration*, Dordrecht (Netherlands), Springer, 2014, p. 117, en ligne : <https://doi.org/10.1007/978-94-017-8604-1_6>.

²⁷ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 1^{ère} sess., 33^{ème} légis., 18 juin 1987, p. 8688 et 8695.

à un consensus sur plusieurs modifications constitutionnelles, regroupées dans l'Accord du Lac Meech²⁸.

Les propositions relatives à l'immigration comprises dans cet Accord se répartissent en deux catégories. D'une part, ce document renferme des propositions générales susceptibles d'être adoptées par l'ensemble des gouvernements fédéral et provinciaux. Il s'agit des articles 95A à 95E. D'autre part, le préambule formalise un engagement spécifique des premiers ministres du Canada envers le Québec reposant sur la reconnaissance de la conclusion d'un accord sur l'immigration avec le gouvernement fédéral.

2.1 Les dispositions générales

L'article 3 de l'Accord du Lac Meech propose d'insérer les articles 95A à 95E immédiatement après l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'adoption de ces articles aurait induit une modification substantielle de la répartition des compétences en matière d'immigration. Afin de faciliter la compréhension de la signification et de la portée de ces nouveaux articles, il s'avère pertinent de reproduire les deux articles de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui fixent les paramètres généraux des compétences fédérales et provinciales en matière d'immigration. Il s'agit des articles 91.25 et 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

91 [...] il est par la présente déclaré que [...] l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir : [...]

25. La naturalisation et les aubains.

95 Dans chaque province, la législature pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province ; [...] et toute loi de la législature d'une province relative à l'agriculture ou à l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et que tant qu'elle ne sera incompatible avec aucune des lois du parlement du Canada.

²⁸ Voir GOUVERNEMENT DU CANADA, *Accord constitutionnel de 1987 ou Accord du Lac Meech*, Ottawa, Affaires gouvernementales, 3 juin 1987 (mis à jour le 5 octobre 2021), en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/affaires-intergouvernementales/services/federation/accord-constitutionnel-1987.html>>.

Au moment de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'usage du mot immigration dans l'art. 95 n'était pas anodin. Il désignait l'action, pour des étrangers, de venir s'établir en permanence sur le territoire canadien. L'art. 95 n'attribuait pas la compétence sur les étrangers, et par conséquent les résidents temporaires. Cette dernière catégorie étant comprise comme relevant du ressort exclusif du Parlement du Canada sous l'art. 91.25. Par conséquent, c'était l'exercice de la compétence provinciale sur la catégorie générale de l'immigration qui était assujettie à la doctrine de la prépondérance fédérale. La portée de cette doctrine était considérable puisque les lois provinciales adoptées en vertu de l'art. 95 pouvaient être déclarées inopérantes si elles étaient jugées incompatibles « avec *aucune des lois* du Parlement du Canada ». Un autre aspect significatif des propositions concernait l'étendue de la compétence exclusive exercée par le gouvernement fédéral sur les étrangers en vertu de l'art. 91.25. Cette compétence présente également une étendue considérable puisque toute personne cherchant à être admise sur le territoire, en vue d'un établissement permanent ou temporaire, tombe sous la compétence exclusive du Parlement du Canada.

C'est à la lumière de l'interaction entre les articles 91.25 et 95 que les articles 95A et 95B (1) et (2) de l'Accord du Lac Meech présentent un intérêt particulier concernant les modifications auraient été apportées à l'art. 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

95A. Sur demande du gouvernement d'une province, le Gouvernement du Canada négocie avec lui en vue de conclure, en matière d'immigration ou d'admission temporaire des aubains dans la province, un accord adapté aux besoins et à la situation particulière de celle-ci²⁹.

95B (1) Tout accord conclu entre le Canada et une province en matière d'immigration ou d'admission temporaire des aubains dans la province a, une fois faite la déclaration visée au paragraphe 95C (1), force de loi et a dès lors effet indépendamment tant du point 25 de l'article 91 que de l'article 95.

²⁹ *Id.*

95B (2) L'accord ayant ainsi force de loi n'a d'effet que dans la mesure de sa compatibilité avec les dispositions des lois du Parlement du Canada qui fixent des normes et objectifs nationaux relatifs à l'immigration et aux aubains, notamment en ce qui concerne l'établissement des catégories générales d'immigrants, les niveaux d'immigration au Canada et la détermination des catégories de personnes inadmissibles au Canada.

Conformément à l'article 95A, le Gouvernement du Canada aurait été tenu de négocier un accord avec le gouvernement d'une province à la demande de cette dernière. L'emploi du présent de l'indicatif dans l'article et de l'expression « sur demande » témoignent sans équivoque que cet article créait une obligation fédérale de négocier. La version anglaise corrobore cette lecture : « The Government of Canada shall, at the request of the government of any province, negotiate with the government of that province [...] ».

De plus, cet article indique que les paramètres de cette négociation peuvent porter sur « l'immigration ou l'admission des aubains ». Ainsi, l'idée de préciser la portée de l'art. 95 pour y inclure l'immigration temporaire a fait partie des clarifications demandées par les autorités provinciales. L'examen du contenu de l'Accord Canada-Québec permettra de constater que trois catégories d'étrangers sont effectivement visées : les travailleurs temporaires étrangers, les étudiants étrangers et les visiteurs étrangers venant recevoir des soins médicaux. Par ailleurs, l'art. 95B (1) limite les effets de la compétence fédérale exclusive prévue à l'article 91.25 en ce qui a trait à l'immigration temporaire, et ceux de la doctrine de la prépondérance fédérale de l'art. 95 en ce qui a trait à l'immigration permanente. Concernant ces deux catégories, l'art. 95B (1) précise que les ententes conclues ont « force de loi et [ont] dès lors effet indépendamment tant du point 25 de l'article 91 que de l'article 95 ».

Toutefois, la reconnaissance des compétences provinciales sur les étrangers et les immigrants n'était pas dépourvue de limite. Conformément à l'article 95A, ces compétences devaient être exercées dans la poursuite d'intérêts locaux propres à chaque province, puisqu'un accord ainsi conclu devait être « adapté aux besoins et à la situation particulière de celle-ci ». C'est d'ailleurs ce qu'affirmait déjà l'article 95 : « Dans chaque province, la législature pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province [...] » Au-delà de cette limite générale, l'article 95B (2) énumérait explicitement les matières sur lesquelles les provinces ne pouvaient pas exercer leurs nouvelles compétences. Il s'agissait « notamment [...] [des] catégories générales d'immigrants, [des] niveaux d'immigration au Canada et [de] la détermination des catégories de personnes inadmissibles au Canada ». Il est à noter qu'aucune mention spéciale n'était faite sur la catégorie des résidents temporaires, laissant ainsi ouverte une

zone interprétative non réglementée. De deux choses, l'une : soit que l'intention des premiers ministres était de laisser cette question ouverte faute d'entente sur ce sujet, soit que l'intention était d'élargir la notion d'immigrants pour l'étendre aux résidents temporaires. Bien qu'il aille au-delà de l'objectif de ce rapport de répondre à cette question, il importe néanmoins de réitérer la règle générale stipulée à l'article 95B (2) : les futurs accords doivent être compatibles avec les matières réservées au Canada mentionnées dans cet article.

Pour terminer l'examen des dispositions de l'Accord du Lac Meech sur l'immigration, voici une brève description de ses articles 95B (3), 95C, 95D et 95E. L'art. 95B (3) réaffirme la primauté de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui fait partie de la Constitution du Canada, sur tout accord ou toute mesure adoptée en vertu de ceux-ci³⁰. Cet article constitue un rappel pertinent³¹, mais sans incidence sur les principes et règles déjà établis, à savoir que toute action gouvernementale ou législative est soumise au respect de la Charte, conformément à l'article 32(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. De plus, conformément à l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, une cour de justice et, en dernier ressort, la Cour suprême du Canada, peuvent déclarer toute action législative ou gouvernementale inopérante si elle contrevient à la Constitution du Canada. Enfin, les trois autres articles de l'Accord du Lac Meech traitent de questions d'ordre procédural. Les articles 95C et 95D prescrivent des mécanismes d'adoption et de modification d'un accord conclu conformément à l'article 95A. L'article 95E détermine le mécanisme de modification constitutionnelle applicable à ces nouveaux articles dans l'éventualité de leur adoption.

2.2 Les dispositions particulières

Dans son préambule, l'Accord du Lac Meech stipulait un engagement additionnel et particulier envers le Québec, portant sur la conclusion d'une

³⁰ *Id.*, art. 95B (3). « La *Charte canadienne des droits et libertés* s'applique aux accords ayant ainsi force de loi et à toute mesure prise sous leur régime par le Parlement ou le Gouvernement du Canada ou par la législature ou le gouvernement d'une province ». Voir le texte complet de l'Accord du Lac Meech, préc., note 28.

³¹ Il est possible que cette inclusion se voulait un rappel relatif aux violations des droits fondamentaux qui avaient eu cours dans l'histoire canadienne du droit de l'immigration. Sur ce point, voir : Ninette KELLEY et Michael J. TREBILCOCK, *The Making of the Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*, 2^{ème} éd., Toronto, University of Toronto Press, 2010. Une autre version plus récente vient d'être publiée : N. KELLEY, J. G. REITZ, M. J. TREBILCOCK, préc., note 1.

entente bilatérale en matière d'immigration entre les gouvernements fédéral et québécois. Le préambule affirmait explicitement que tous les premiers ministres du Canada s'engageaient à ce que le gouvernement canadien parvienne à un accord avec le Québec en matière d'immigration. L'engagement se caractérisait par sa spécificité, intégrant trois principes fondamentaux servant de base à la négociation d'un tel accord.

Ces principes se définissaient comme suit. L'entente envisagée aurait prévu : (a) l'intégration des principes de sélection issus de l'Entente Cullen-Couture, (b) la garantie d'un volume d'immigrants proportionnel à la part démographique du Québec au sein du Canada, avec la possibilité de dépasser ce volume jusqu'à concurrence de cinq pour cent, et (c) l'engagement du Canada à transférer au Québec la responsabilité des services d'accueil et d'intégration destinés aux ressortissants étrangers souhaitant s'établir sur son territoire³². Le texte du préambule est formulé de la manière suivante :

Les premiers ministres du Canada et des provinces, considérant :

[...] qu'ils ont pris, à l'unanimité également, des engagements complémentaires à propos de certaines de ces modifications, prennent, en leur propre nom et en celui des gouvernements qu'ils représentent, les engagements suivants :

1. [...]
2. Dans les meilleurs délais, le Gouvernement du Canada conclura avec celui du Québec une entente qui :
 - a. Incorporera les principes de l'entente Cullen-Couture en ce qui concerne la sélection à l'étranger et au Canada des immigrants indépendants, des visiteurs admis pour soins médicaux, des étudiants et des travailleurs temporaires, et la sélection des réfugiés à l'étranger ainsi que les critères économiques régissant la réunification des familles et les parents aidés ;

³² *Accord du Lac Meech*, préc., note 28, Préambule ; QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 1^{ère} sess., 33^{ème} légis., 1^{er} juin 1987, p. 7854.

- b. Garantira au Québec, sur le total annuel établi par le gouvernement fédéral pour l'ensemble du Canada, un nombre d'immigrants, y compris les réfugiés, proportionnel à sa part de la population canadienne, avec droit de dépasser ce chiffre de cinq pour cent pour des raisons démographiques ;
- c. Engagera le Canada à retirer les services — à l'exception de ceux qui sont relatifs à la citoyenneté — de réception et d'intégration, y compris l'intégration linguistique et culturelle, des ressortissants étrangers désireux de s'établir au Québec lorsque des services sont fournis par le Québec, pareil retrait devant s'accompagner d'une juste compensation.

Le Gouvernement du Canada et celui du Québec prendront ensuite les mesures nécessaires pour donner, conformément au projet de modification, force de loi à l'entente.

L'Accord du Lac Meech s'est soldé par un échec, mais en dépit de celui-ci, le Québec et le Canada entameront des négociations en vue de la conclusion d'une nouvelle entente sur l'immigration basée sur l'engagement pris dans le préambule de l'Accord du Lac Meech³³. En 1991, les parties ratifient l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission des aubains*³⁴, lequel repose sur les trois principes énoncés dans le préambule.

Avant d'examiner le contenu de l'Accord Canada-Québec, voici un survol des échanges parlementaires sur l'Accord du Lac Meech concernant l'immigration et qui ont alimenté son rejet.

³³ La ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles au Québec de l'époque, l'honorable Monique Gagnon-Tremblay, avait affirmé que les parties attendaient l'entrée en vigueur de l'Accord du Lac Meech avant d'entamer les négociations concernant l'entente d'immigration : QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 1^{ère} sess., 34^{ème} légis., vol. 31, n° 55, 13 juin 1990, p. 3203-3204.

³⁴ *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, préc., note 3.

2.3 Survol des échanges parlementaires

Les articles de l'Accord du Lac Meech sur l'immigration n'ont pas reçu un appui unanime par les députés de la Chambre des communes, de l'Assemblée Nationale du Québec et d'autres assemblées provinciales, dont celle de Terre-Neuve.

La majorité des interventions parlementaires ont été consacrées soit à la constitutionnalisation de l'entente Cullen-Couture de 1978, soit aux conséquences générales des propositions 95A à 95D³⁵. À Québec, le Parti Québécois, formant l'opposition officielle, manifestait un certain scepticisme quant à la véritable portée de l'Accord, mais ils n'ont pas étayé leurs arguments. En réalité, leur questionnement portait davantage sur la pertinence d'une constitutionnalisation de l'Entente Cullen-Couture, celle-ci étant perçue comme un exercice superflu³⁶. Ils étaient d'avis que l'Entente Cullen-Couture avait déjà été négociée conformément à l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et, étant déjà en application, il n'était pas utile de prendre des mesures supplémentaires³⁷. En réponse, le gouvernement au pouvoir, formés par les députés du Parti Libéral, considérait cette situation comme une occasion de constitutionnaliser un accord futur, susceptible de mieux outiller le Québec pour atteindre deux objectifs majeurs : (1) maintenir son poids démographique et (2) mettre en œuvre des programmes gouvernementaux améliorés, destinés aux immigrants et visant à soutenir leur adaptation et leur intégration à la vie économique et sociale québécoise³⁸. Pour eux, l'Accord du Lac Meech constituait un progrès par rapport à l'Entente Cullen-Couture et une garantie de sécurité culturelle visant à contrer le déclin du taux moyen de fécondité au Québec, lequel était en diminution depuis les années 1960³⁹.

Au sein de la Chambre des communes et du Sénat, les préoccupations exprimées concernant les propositions de l'Accord du Lac Meech en matière d'immigration se sont avérées plus importantes. Elles se sont concentrées sur les conséquences défavorables d'une potentielle réduction irréversible des

³⁵ CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 2^{ème} sess., 33^{ème} légis., vol. 8, 29 septembre 1987, p. 9425, 9467, 9509, 9845, 10250 ; QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats, Commissions parlementaires, Commission permanente des institutions, Audition de personnes et d'organismes relativement à l'entente constitutionnelle du lac Meech* (2), 1^{ère} sess., 33^{ème} légis., 13 mai 1987, p. 2126 ; 20 mai 1987, p. 7711.

³⁶ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, préc., note 35, 20 mai 1987, p. 8923.

³⁷ *Id.*, p. 8712, 8843, 8895, 8901, 9014.

³⁸ *Id.*, p. 8695, 8697, 8726, 8733, 8907, 8908, 8918, 8958, 8973, 9022 et 9023.

³⁹ *Id.*, Chris KOSTOV, « Canada-Quebec Immigration Agreements (1971–1991) and Their Impact on Federalism » (2008) 38-1 *American Review of Canadian Studies* 91, 93.

compétences fédérales⁴⁰. La dévolution aux provinces du pouvoir de sélection et d'intégration a soulevé à plusieurs reprises de fortes réactions évoquant la possibilité d'une fragmentation du système migratoire canadien, voire d'une balkanisation du Canada⁴¹.

En mai 1990, deux mois avant la date limite de ratification par l'ensemble des provinces, le Premier ministre de Terre-Neuve, Clyde Wells, a exprimé de vives critiques à l'égard de l'Accord du Lac Meech en général, et sur les dispositions relatives aux compétences sur l'immigration en particulier. À leur égard, il estimait qu'elles étaient inapplicables et préconisait leur suppression⁴². N'obtenant pas satisfaction sur ses demandes, le Premier ministre Wells a recommandé aux députés formant son gouvernement de refuser de ratifier l'Accord du Lac Meech pendant une séance de l'assemblée législative de Terre-Neuve⁴³. Plus tard, l'assemblée législative du Manitoba fera de même⁴⁴. À l'échéance prévue, soit le 2 juin 1990, l'objectif fixé par la motion de résolution autorisant la modification de la Constitution du Canada n'était pas atteint. Celle-ci prévoyait :

⁴⁰ CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Débats de la Chambre des communes*, 2^{ème} sess., 33^{ème} légis., vol. 8, 6 octobre 1987, p. 9744, 10288 et 10289 ; CANADA, SÉNAT, *Débats*, 2^{ème} sess., 34^{ème} légis., vol. 3, 21 janvier 1988, p. 2563 et 2798 à 2800, 2922 et 2923 ; CANADA, SÉNAT, *Débats*, 2^{ème} sess., 34^{ème} légis., vol. 1, 4 octobre 1989, p. 546.

⁴¹ CANADA, SÉNAT, *Débats*, 2^{ème} sess., 33^{ème} légis., vol. 3, 30 mars 1988, p. 2990-2991.

⁴² CANADA, COMITÉS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES, *Comité spécial pour examiner le projet de résolution d'accompagnement à l'Accord du Lac Meech*, 2^{ème} sess., 34^{ème} légis., vol. 3, 1^{er} mai 1990, n° 17-21, p. 108.

⁴³ Le premier Ministre de l'époque, l'honorable Clyde Wells, a annoncé dans son discours du Trône le 25 mai 1989 qu'il demanderait à l'Assemblée législative de ne pas approuver l'accord. Voir en ce sens : TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 1^{ère} sess., 40^{ème} sess., n° 1, 25 mai 1989. Voir également : Michel VENNE, « Terre-neuve révoquera quand même son appui », *Le soleil*, 23 mars 1990 ; Jenny HIGGINGS, « Meech Lake », *Newfoundland and Labrador Heritage*, 2012, en ligne : <<https://www.heritage.nf.ca/articles/politics/wells-government-meech.php>>.

⁴⁴ MANITOBA, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 2^{ème} sess., 3^{ème} légis., vol. 153, 22 juin 1990 ; voir aussi : Chantal HÉBERT, « L'accord Meech achève de mourir. Terre-Neuve et le Manitoba lui donneront le coup de grâce. », *Le Devoir*, 22 juin 1990, p. 9-10. ; Maxence BILOBEAU, « Le 22 juin 1990, Elijah Harper du Manitoba refuse le débat sur l'Accord du Lac Meech », *Radio-Canada*, 22 juin 1990, en ligne : <<https://www.youtube.com/watch?v=P5zFk837yuo>> (vidéo).

Attendu : [...]

- que le projet porte en partie sur des questions visées à l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ;
- que cet article prévoit que la Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province ;

En l'absence de la possibilité de fonder le nouvel accord sur les bases constitutionnelles qu'auraient fournies les articles 95A à 95E, les gouvernements fédéral et québécois ont néanmoins mis œuvre les dispositions particulières contenues dans l'Accord du Lac Meech. Ils ont donc conclu l'Accord Canada-Québec en 1991 et celui-ci contient, il est intéressant de le noter, une modalité stricte de modification. En effet, l'article 33 de l'Accord de 1991 stipule :

« Le présent Accord peut être réouvert à la demande d'une des parties, avec un préavis d'au moins six mois. À défaut d'accord sur sa modification, il continue de s'appliquer. »

Le libellé de l'art. 33 met l'Accord à l'abri de tout changement à défaut d'un accord unanime entre les parties. Avec l'inclusion de cet article dans l'Accord, le Québec a obtenu une protection très forte face de ses acquis. Toutefois, même si l'Accord a une force normative élevée, il n'a pas force de loi, contrairement à ce qui aurait pu être si l'Accord du Lac Meech avait été ratifié, compte tenu du libellé de l'art. 95B (1)⁴⁵.

⁴⁵ Pour un examen de la jurisprudence de différents points de vue des juges sur la force normative des ententes intergouvernementales, lire l'article de Johanne POIRIER, « Une source paradoxale du droit constitutionnel canadien : les ententes intergouvernementales », (2009) 1 *Revue québécoise de droit constitutionnel* 6, 23, 27-28 ; Jesse HARTERY, « La compétence concurrente en matière d'immigration : rendre aux provinces canadiennes ce qu'elles ont perdu », (2018) 63 : 3&4 *RD McGill* 487, 540 ; BRUN, H. et BROUILLET, E., « Le partage des pouvoirs en matière d'immigration : une perspective québécoise », dans Pierre THIBEAULT, Benoît PELLETIER et Louis PERRET (dir.), *Les mélanges Gérard-A. Beaudoin. Les défis du constitutionnalisme*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 55 ; BEAUREGARD, P.-L., A.-G., GAGNON et J.-D. GARON, (2021), « Managing Immigration in the Canadian Federation: The Case of Quebec », dans S. YIAGADEESEN et H. DUNCAN, (dir.), *International Affairs and Canadian Migration Policy*, Palgrave Macmillan, Cham, aux p. 227-245, en ligne : <https://doi.org/10.1007/978-3-030-46754-8_11>.

Résumé de la partie 1

La première section du rapport relate l'évolution des relations entre le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois en matière d'immigration, depuis l'établissement du premier ministère québécois de l'immigration en 1968, jusqu'aux négociations constitutionnelles infructueuses de l'Accord du Lac Meech. Il est démontré comment, à travers quatre accords consécutifs conclus en 1971, 1975, 1978 et 1991, le Québec a graduellement renforcé ses pouvoirs et responsabilités relatifs à la sélection et l'intégration des immigrants visant un établissement permanent dans la province. Les premières ententes, principalement axées sur la présence d'agents québécois au sein des bureaux fédéraux à l'étranger et sur l'opportunité de formuler des avis consultatifs, n'altéraient pas l'équilibre des pouvoirs.

Ce n'est qu'avec la conclusion de l'Entente Cullen-Couture de 1978 qu'une discontinuité significative se manifeste, conférant au Québec la compétence de sélectionner les candidats à l'immigration permanente et la faculté d'intervenir dans le processus d'admission de certaines catégories d'étrangers temporaires, incluant notamment les travailleurs et les étudiants. Dorénavant, les dossiers des candidats voulant s'établir au Québec ne pourront pas cheminer dans la bureaucratie fédérale pour finaliser l'examen menant vers l'admission sur le territoire avant que le Québec n'émette un CSQ. Concernant les dossiers des candidats à la résidence temporaire, le Québec indiquera sa volonté de les accueillir sur son territoire en émettant du CAQ. Ces nouvelles prérogatives ont mené vers la modification de la *Loi sur l'immigration* du Québec de 1968. Outre les services d'intégration et d'inclusion offerts aux nouveaux arrivants, ces changements permettront au Québec de choisir, parmi les catégories générales d'immigration créées par le Parlement fédéral, celles pour lesquelles il donnera priorité aux fins de déterminer les critères de sélection, leur pondération et les priorités administratives afférentes à ces catégories.

Cette analyse de la trajectoire institutionnelle se révélerait néanmoins lacunaire sans la prise en compte de l'incidence des négociations constitutionnelles afférentes à l'Accord du Lac Meech. À compter de 1985, ces négociations ont eu pour objectif la réintégration du Québec dans la constitution de 1982 et le texte de l'Accord incluait des propositions d'importance en matière d'immigration qui ont été regroupées sous les articles 95A à 95E. Si cet Accord avait été ratifié, ces mesures auraient eu pour effet d'accroître les pouvoirs provinciaux, aussi bien en matière d'immigration permanente que d'admission temporaire des étrangers, tout en réduisant la portée du principe de la prépondérance fédérale de l'art. 95 et l'effet de l'exclusivité de la

compétence fédérale sous l'art. 91.25. L'article 95A établissait une obligation, au niveau fédéral, de négocier un accord avec toute province qui en exprimerait le souhait, tandis que l'article 95B (1) accordait aux accords ainsi parvenus un effet distinct des articles constitutionnels qui définissent les pouvoirs fédéraux et provinciaux. Il convient toutefois de noter que l'étendue de ces nouvelles prérogatives n'était pas sans limites : l'article 95B (2) assurant la sauvegarde des normes et des objectifs nationaux en matière de catégories d'immigrants, de seuils d'immigration et de critères d'inadmissibilité. Enfin, l'Accord du Lac Meech incluait en outre un engagement spécifique à l'égard du Québec, qui figurait dans son préambule, à savoir : l'intégration des principes de l'Entente Cullen-Couture dans une entente subséquente, la garantie d'un volume d'immigrants proportionnel à son poids démographique, avec la possibilité d'un dépassement de 5 pour cent, et le transfert des responsabilités relatives aux services d'accueil et d'intégration, assorti d'une compensation financière.

Le rejet politique de l'Accord du Lac Meech en 1990 par deux provinces n'a pas pour autant anéanti les aspirations formulées dans le cadre de ces propositions. Inversement, il a incité le Canada et le Québec à la négociation d'un accord fondé sur les engagements énoncés dans le préambule de l'Accord du Lac Meech, à savoir l'Accord Canada-Québec de 1991.

Partie 2.

L'avènement de l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission des aubains

L'avènement de l'Accord Canada-Québec de 1991 constitue une étape déterminante dans l'évolution contemporaine de la migration au Québec, ainsi que dans le développement du fédéralisme canadien appliqué au domaine de l'immigration. Consécutivement à deux décennies de négociations et à la conclusion de trois accords successifs, qui avaient graduellement élargi le rôle du Québec sans pour autant métamorphoser en profondeur la dynamique intergouvernementale, l'Accord de 1991 constitue une rupture qualitative. Il consacre au Québec un statut qui passe d'acteur consulté à celui de partenaire effectif exerçant des prérogatives structurantes dans un domaine relevant de la compétence concurrente inscrite à l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le préambule de l'Accord rappelle explicitement ce fondement constitutionnel, tout en réaffirmant les objectifs qui ont justifié la volonté commune de restructurer la gouvernance migratoire, incluant la préservation du poids démographique du Québec au sein de la fédération canadienne. De plus, ce préambule réitère l'importance de protéger le caractère distinctif du Québec par un partage des responsabilités sur la sélection, suivie de l'admission des personnes désireuses de s'établir en permanence ou temporairement sur le territoire québécois, et de la reconnaissance d'intérêts collectifs propres au Québec qui se manifestent par la francisation, l'intégration et l'élaboration de politiques répondant aux besoins nationaux québécois.

Dans la première section, nous décrirons les dispositions contractuelles de l'Accord Canada-Québec pour expliquer le contenu de celles-ci, d'une part, et pour discerner les portée et limites des responsabilités reconnues à chaque ordre

de gouvernement, d'autre part. À la suite de cette première incursion descriptive dans le texte de l'Accord, nous passerons au niveau analytique dans la deuxième section. Il s'agira alors d'examiner les mécanismes utilisés par les rédacteurs de l'Accord pour mettre en œuvre cette architecture constitutionnelle en distribuant différentes responsabilités aux gouvernements fédéral et québécois. Nous verrons que l'Accord s'articule autour d'une approche qui privilégie un équilibre fédératif par une coordination concertée des responsabilités qui favorise, dans le cadre de l'art. 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, une coexistence normative négociée entre les deux paliers gouvernementaux, tout en reconnaissant que certaines questions procédurales et substantielles continuent de relever de la compétence exclusive de l'un ou l'autre ordre législatif.

Ce deuxième développement ne vise pas l'examen exhaustif des mécanismes qui permettent d'articuler le fonctionnement concret des processus migratoires. Seulement quatre mécanismes seront examinés. L'objectif est de rendre plus visible, par la présentation de certains exemples, la complexité constitutionnelle du champ migratoire et la logistique qu'elle requiert en droit administratif pour mettre en œuvre l'enchevêtrement des compétences constitutionnelles mobilisées dans le domaine de l'immigration.

Trois apports structurants se dégagent de cette architecture et méritent d'être nommés d'emblée, car ils forment l'ossature de la partie II et guident l'analyse qui suit : premièrement, la sauvegarde du poids démographique québécois au sein de la fédération, garantie par l'engagement fédéral d'harmoniser les seuils annuels ; deuxièmement, la compétence exclusive du Québec sur la sélection des immigrants permanents de la catégorie économique, exercée par l'émission d'un CSQ ; troisièmement, le retrait complet du gouvernement fédéral de la prestation des services d'accueil, de francisation et d'intégration destinés aux résidents permanents établis au Québec, assorti d'une compensation financière indexée. Ces trois piliers, sur lesquels reposent respectivement les parties I, II et III de l'Accord, sont autant d'aboutissements des engagements pris dans le préambule de l'*Accord du Lac Meech* et transposés, en 1991, dans un cadre contractuel à défaut d'un ancrage constitutionnel formel.

Comme il a été rappelé en introduction, ce sont précisément ces trois apports qui expliquent pourquoi le modèle québécois, longtemps perçu comme une singularité constitutionnelle, est aujourd'hui invoqué explicitement par les premiers ministres de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique comme référentiel à atteindre. L'étude qui suit vise, en conséquence, non seulement à retracer l'architecture juridique de l'Accord, mais aussi à mettre en évidence ce qui, dans cette architecture, se révèle transposable, et ce qui demeure indissociable de la trajectoire historique et politique propre au Québec.

Section 1. Les dispositions contractuelles de l'Accord

L'Accord Canada-Québec octroie au Québec des compétences qui se singularisent par leur spécificité à l'échelle du Canada⁴⁶. Aucune autre province canadienne n'a obtenu de prérogatives analogues à l'occasion de la négociation d'accords avec le Canada, consécutivement à celles obtenues par le Québec. Cette singularité s'explique par la trajectoire historique propre au Québec, retracée dans la première partie, marquée par une accumulation progressive d'ententes administratives et par un contexte politique et constitutionnel particulier, notamment celui des négociations de l'Accord du Lac Meech.

L'Accord Canada-Québec confère au Québec trois avantages primordiaux, à savoir : (1) la sauvegarde du poids démographique québécois, assurée par l'engagement des parties à harmoniser le nombre total d'immigrants et de réfugiés admis au Québec⁴⁷ ; (2) la compétence exclusive en matière de sélection des immigrants de la catégorie économique⁴⁸ ; et (3) le retrait du gouvernement fédéral de la fourniture des services d'intégration destinés aux immigrants permanents, accompagné d'une compensation financière⁴⁹. Les stipulations de l'Accord sont structurées en trois sections distinctes, lesquelles seront décrites ci-après. La première section de l'Accord est intitulée « Les niveaux d'immigration ». La seconde partie est intitulée « Admission et Sélection » ; la troisième section, quant à elle, est désignée par l'appellation « Accueil et Intégration ». Ces trois sections de l'Accord — qui seront décrites dans cet ordre dans le développement qui suit — sont complétées par une quatrième qui

⁴⁶ C. KOSTOV, préc., note 39, p. 91 ; Margaret YOUNG, *L'immigration : l'Accord Canada-Québec*, Ottawa, Division du droit et du gouvernement, BP-252F, p. 3, mars 1991, (revu en septembre 1998), en ligne : <<https://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp252-f.htm>>. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION DU QUÉBEC, *Au Québec pour bâtir ensemble : Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, 1990 réimpr. 1991, Québec, Direction des communications du ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec, ISBN 2-550-21357-2, p. 37, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/politiques/PO_batir_ensemble_MIDI.pdf> ; Samuel PROULX-CHÉNARD, *L'Encyclopédie canadienne*, « Politique d'immigration québécoise », Historica Canada, 2022, en ligne : <<https://thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/politique-dimmigration-du-quebec>>.

⁴⁷ *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, préc., note 3, partie I, Niveaux d'immigration, art. 5 à 8.

⁴⁸ *Id.*, partie II, Admission et sélection, art. 9 à 23.

⁴⁹ *Id.*, partie III, Accueil et intégration, art. 24 à 29.

aborde diverses dispositions, ainsi que par l'annexe A qui précise les modalités d'application de l'Accord. Cette annexe est structurée en huit sections concises. La quatrième partie et l'annexe A de l'Accord ne feront pas l'objet d'un examen exhaustif : certains contenus seront mentionnés de manière sélective dans le but de parfaire la compréhension globale de l'Accord. Enfin, la description des dispositions contractuelles servira également à identifier des changements législatifs qui sont survenus depuis la conclusion de l'Accord en 1991 et qui reflètent l'évolution du système migratoire canadien.

Préalablement à la description des dispositions de l'Accord, il est opportun d'énumérer certains éléments contenus dans l'article 3 du préambule de l'Accord Canada-Québec. Dans cet article, les parties reconnaissent la compétence exclusive du Canada en matière d'établissement « des normes et objectifs nationaux relatifs à l'immigration », d'« admission des immigrants », ainsi que d'« admission et de contrôle des étrangers ». Il est par ailleurs stipulé que le Canada exerce ces responsabilités, « notamment en définissant les catégories générales d'immigrants et les catégories de personnes inadmissibles au pays ». Ces dispositions reproduisent celles contenues dans l'art. 95B (2) de l'Accord du Lac Meech. En dernier lieu, il est convenu par les parties que la détermination des seuils d'immigration et des critères d'attribution de la citoyenneté, ainsi que le respect des obligations internationales, relèvent de la compétence du Canada. En somme, l'article 3 du préambule se révèle d'une importance capitale pour la compréhension de la portée et des limites de l'Accord Canada-Québec dans son ensemble.

1.1 Les niveaux d'immigration

La partie I de l'Accord Canada-Québec est intitulée « Les niveaux d'immigration ». Pour rappel, le mot immigration désigne spécifiquement, dans cet Accord, le processus permettant l'établissement permanent de ressortissants étrangers sur le territoire canadien. Jusqu'en 2024, la procédure établie dans cette partie de l'Accord a servi à déterminer le seuil d'immigrants permanents admis sur le territoire annuellement, à l'exclusion du nombre d'étrangers venant y résider temporairement et, en particulier, ceux venant pour y étudier ou travailler. Après 2024, les seuils relatifs aux résidents temporaires ont été intégrés dans le processus de planification des niveaux d'immigration. Cette inclusion était importante pour le Québec pour diverses raisons dont certaines seront discutées dans ce rapport. De manière générale, il importe notamment de préciser que le nombre de travailleurs et étudiants étrangers n'avait cessé de croître, depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Harper en 2006, et avait dépassé celui des immigrants permanents. En 2024, une crise migratoire

a éclaté qui a entre autres mené les gouvernements à la décision d'inclure l'immigration temporaire dans les discussions sur la planification pluriannuelle des niveaux d'immigration.

Avant de décrire la procédure établie dans la partie I de l'Accord Canada-Québec, il importe de mentionner que son article premier précise que l'Accord traite, entre autres, de la détermination des niveaux d'immigration à destination du Québec⁵⁰. Toutefois, il est convenu d'un commun accord des parties que cette détermination repose sur le principe selon lequel la responsabilité première à cet égard incombe au Canada, tel que précisé à l'article 3 de son préambule. En effet, Ottawa avait rejeté toute modalité qui l'aurait juridiquement contraint à la volonté de Québec. Le gouvernement fédéral affirmait que la détermination des niveaux d'immigration ressortait de sa compétence exclusive et qu'elle constituait un instrument essentiel à sa planification économique nationale⁵¹. Selon ce dernier, un engagement formel au profit du Québec aurait présenté le risque d'établir un précédent et de compromettre la cohérence de la politique migratoire canadienne⁵². L'Accord de 1991, dans sa version définitive, se fonde par conséquent sur ce compromis où l'exercice exclusif relative aux admissions sur le territoire fondé sur la compétence sur les aubains de l'art. 91.25 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, laisse un espace pour l'exercice de la compétence du Québec en matière d'immigration dans les limites de la province, par application de l'art. 95⁵³.

La détermination des niveaux d'immigration a constitué l'un des principaux foyers de tensions entre Ottawa et le Québec au cours des négociations

⁵⁰ *Id.*, préc., note 3, art. 1.

⁵¹ CANADA, *Débats de la chambre des communes*, 2^{ème} sess., 34^{ème} légis., vol. 12, 22 novembre 1990, p. 15597.

⁵² *Id.*, p. 15598.

⁵³ CANADA, BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT, *Immigration : L'Accord Canada-Québec*, par Martin McCallum et Julie Béchard, Ottawa, Canada, 2024, publication n° 2011-89-F, p. 7, en ligne : <<https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/HillStudies/PDF/2011-89-F.pdf>>. Selon ces auteurs, le terme « garantie » qui avait été utilisé dans l'Accord du Lac Meech avait induit des difficultés et a été délibérément exclu lors de la conclusion de l'Accord Canada-Québec. Les parties lui aurait substitué un vocabulaire axé sur des objectifs à atteindre plutôt que sur un engagement juridiquement garanti. Cette substitution terminologique reflète sans doute les contraintes identifiées en première partie, à savoir l'impossibilité d'ancrer les engagements pris dans l'Accord Canada-Québec dans le cadre constitutionnel qui aurait pris forme par la ratification de l'Accord du Lac Meech. On peut poser l'hypothèse que l'échec de Meech aurait contraint les parties à privilégier une approche plus souple dans l'esprit d'éviter les contestations judiciaires.

ayant mené à l'adoption de l'Accord Canada-Québec de 1991. Ces tensions s'inscrivaient dans la continuité des débats constitutionnels sous l'Accord du Lac Meech durant lesquelles les revendications québécoises se heurtaient aux préoccupations fédérales relatives à l'unité du système migratoire canadien. L'inquiétude du Québec reposait sur l'observation selon laquelle l'immigration représentait le principal facteur d'accroissement démographique, alors que la proportion d'immigrants francophones accueillis dans la province avait décliné avec le temps⁵⁴. Cette décroissance avait contribué à affermir la crainte du Québec que si les niveaux d'immigration étaient déterminés unilatéralement par Ottawa, sans prendre en considération la situation spécifique du Québec, cela exacerberait la minorisation linguistique de la province au lieu de soutenir la vitalité de la langue française. Cet enjeu, loin d'être secondaire, était au cœur des préoccupations québécoises, car il renvoyait directement à deux dimensions fondamentales : la démographie et la langue⁵⁵.

L'Accord vise donc à instrumentaliser les seuils d'immigration en tant qu'outil démographique et linguistique essentiel au maintien du Québec en tant que société majoritairement francophone au Canada. C'est précisément dans cette optique que, lors de la présentation de l'Accord à l'Assemblée Nationale le 19 mars 1991, la ministre québécoise de l'immigration avait souligné que les négociations avaient pour objectif de procurer au Québec « de meilleurs moyens de préserver son poids démographique au sein du Canada et d'assurer une intégration des immigrants respectueuse du caractère distinct de la société québécoise »⁵⁶. Elle avait également mis en évidence la volonté du Québec de prévenir que l'immigration ne se transforme en « un facteur de minorisation de la population québécoise », au moment précis où Ottawa envisageait des seuils d'immigration inédits pour les années subséquentes⁵⁷.

Ainsi, les articles 5 à 8, qui compose la partie I de l'Accord, structurent un cadre de coordination intergouvernementale relatif à la fixation des seuils

⁵⁴ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 1^{ère} sess., 34^{ème} légis., vol. 31, n° 69, 24 octobre 1990, p. 4641.

⁵⁵ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 1^{ère} sess., 34^{ème} légis., vol. 31, n° 103, 19 mars 1991, p. 7065.

⁵⁶ *Id.*, p. 7066.

⁵⁷ L'information sur le plan « sans précédent » fait référence à l'annonce du gouvernement en 1990 de relever les seuils annuels d'immigration pour le Canada, cités autour 250 000 pour le début des années 1990, ce qui représentait une augmentation significative et soutenue par rapport aux années précédentes. Voir en ce sens : GOUVERNEMENT DU CANADA, CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION, *Niveaux d'immigration, 1991-95 : énoncé de politique du ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, Ottawa, septembre 1990, p. 34.

d'immigration afin de soutenir une planification cohérente et prévisible de l'immigration à l'échelle nationale et provinciale⁵⁸. L'article 5 de l'Accord précise, d'une part, qu'il revient au Canada de déterminer annuellement les seuils d'immigration pour l'ensemble du territoire, tout en étant tenu de prendre en compte l'opinion du Québec concernant le nombre d'immigrants que cette province souhaite accueillir chaque année. À l'article 6, le gouvernement fédéral s'engage à maintenir une politique des niveaux d'immigration qui permette au Québec d'accueillir, au sein du nombre total d'immigrants à l'échelle nationale, une proportion d'immigrants « égal au pourcentage de sa population par rapport à la population totale du Canada », tout en lui offrant la possibilité de dépasser ce pourcentage de cinq pour cent pour des raisons démographiques. Cette modalité, qui ne figurait pas dans l'Entente Couture-Cullen, a été jugée indispensable par le Québec pour que la province puisse programmer ses seuils d'immigration en adéquation avec ses ambitions démographiques et sa capacité d'accueil⁵⁹. En outre, l'article 7 précise que le Québec s'engage également à maintenir une politique d'immigration respectueuse des principes posés dans les articles 5 et 6. Finalement, afin d'assumer intégralement sa part de responsabilité concernant la protection des personnes vulnérables, le Québec s'engage à l'article 8 à recevoir un pourcentage de réfugiés au moins équivalent à sa proportion de la population canadienne, consolidant ainsi son rôle dans le cadre du volet de l'immigration humanitaire.

Sur la mise en œuvre de ces engagements, l'annexe A de l'Accord Canada-Québec prévoit qu'à chaque année, et au plus tard le 30 avril, le Gouvernement du Canada doit transmettre au Québec son plan sur les niveaux d'immigration pour l'année suivante⁶⁰. Ensuite, le Gouvernement du Québec doit retourner son propre plan au gouvernement fédéral au plus tard le 30 juin de la même année⁶¹. En outre, la mise en œuvre des engagements se manifeste dans une planification pluriannuelle prévue dans l'annexe A de l'Accord⁶². Sur cette question, l'actuelle *Loi sur l'immigration au Québec* édicte que le ministre de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration soumet régulièrement au

⁵⁸ *Au Québec pour bâtir ensemble : Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, préc., note 46, p. 7.

⁵⁹ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, préc., note 54.

⁶⁰ *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, préc., note 3, annexe A, art. 11 ; C. KOSTOV, préc., note 39, p. 98.

⁶¹ *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, préc., note 3, art. 11.

⁶² *Id.*

gouvernement des directives pluriannuelles relatives à l'immigration temporaire et permanente⁶³. À cette fin, le ministre doit considérer à la fois la politique québécoise en matière d'immigration, la demande d'immigration, les besoins du Québec, notamment ceux de ses régions, ainsi que sa capacité d'accueil et d'intégration.

Ces orientations pluriannuelles font l'objet d'un dépôt auprès de l'Assemblée Nationale, en vue d'une consultation générale menée par la Commission des relations avec les citoyens⁶⁴. Cette consultation s'appuie sur un cahier de consultation intitulé *La planification de l'immigration au Québec*⁶⁵, accompagné du *Recueil de statistiques sur l'immigration au Québec*⁶⁶. Les documents de consultations exposent une analyse approfondie de l'immigration au Québec et diverses problématiques contemporaines sont examinés, en particulier la répartition des compétences entre les deux ordres de gouvernement, la situation de la langue française ainsi que l'évolution de l'immigration humanitaire⁶⁷. Également, ces documents décrivent en détail les principales mesures

⁶³ *Loi sur l'immigration au Québec*, préc., note 12, art. 3.

⁶⁴ Il s'agit de la commission chargée de tenir la consultation générale et de conduire les auditions publiques portant sur le cahier de consultation relatif à la planification de l'immigration au Québec. Voir en ce sens : QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Règlement et autres règles de procédure*, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Québec, septembre 2024, art. 146, en ligne : <<https://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/fondements-procedure-parlementaire/reglement-assemblee.html>>. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Commission des relations avec les citoyens : compétences actuelles*, en ligne : <<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/crc-43-1/index.html>>.

⁶⁵ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, COMMISSION DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS, *Consultations générales et auditions publiques sur le cahier de consultation intitulé : La planification de l'immigration au Québec pour la période 2026-2029*, document de travail — observation et recommandations, novembre 2025, p. 1, 6 juin 2025, en ligne : <<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/la-commission-des-relations-avec-les-citoyens-tiendra-des-auditions-publiques-la-planification-de-limmigration-au-quebec-pour-la-periode-2026-2029-63472>>.

⁶⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Consultations publiques 2023 : La planification de l'immigration au Québec pour la période 2024-2027. Recueil de statistiques sur l'immigration au Québec*, mai 2023, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/planif-pluriannuelle/planif-pluriannuelle-2024-2027/BRO_RecueilStat_PlanificationImmigration.pdf>.

⁶⁷ *Id.*

instaurées afin de réglementer le volume global de l'immigration et présentent les orientations suggérées pour la période pluriannuelle concernée⁶⁸.

Les citoyens du Québec participent de manière importante à ces consultations. À titre d'exemple, la Commission a procédé à l'audition de quatre-vingt-huit personnes et organismes, a réceptionné cent quarante mémoires et vingt-six commentaires, et a pris connaissance des réponses fournies par neuf cent soixante-dix-neuf participants au questionnaire en ligne lors du cycle de la planification pluriannuelle 2026-2029⁶⁹. En accord avec l'article 176 du *Règlement de l'Assemblée Nationale*, la Commission s'est réunie en séance de travail à la suite de la consultation afin d'établir ses observations, ses conclusions et ses recommandations⁷⁰. Cet exercice a contribué à la détermination plus précise des niveaux d'immigration projetés et à l'identification des secteurs prioritaires pour le Québec. À cet égard, la Commission a souligné en particulier « l'importance capitale pour le maintien et le développement des entreprises en région » des travailleurs temporaires dans divers secteurs, y compris le secteur manufacturier, la transformation alimentaire et les secteurs touristiques⁷¹.

Ce rapport de la Commission soutient les décisions annuelles du ministre lorsque vient le temps d'établir un plan annuel d'immigration. Selon l'art. 5 de la *Loi sur l'immigration au Québec*⁷², le plan annuel a pour objet de préciser les volumes d'immigration temporaire et permanente projetés. Il indique le nombre planifié ou estimé de ressortissants étrangers que le Québec prévoit accueillir et le nombre projeté de décisions de sélection à titre temporaire et à titre permanent de ressortissants étrangers. La répartition de ces nombres peut être faite par catégorie, par programme d'immigration ou par volet d'un programme. Cette répartition est importante puisqu'elle a des implications budgétaires, notamment sur le budget dédié aux programmes d'accueil et d'intégration des immigrants. Enfin, ce plan est déposé à l'Assemblée Nationale au plus tard le 1^{er} novembre de chaque année ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours suivant la reprise de ses travaux⁷³.

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ *Id.*, p. 2.

⁷⁰ *Règlement et autres règles de procédure*, préc., note 64, art. 176.

⁷¹ *Consultations générales et auditions publiques sur le cahier de consultation intitulé : La planification de l'immigration au Québec pour la période 2026-2029*, préc., note 65, p. 10.

⁷² *Loi sur l'immigration au Québec*, préc., note 12, art. 5.

⁷³ *Id.*

Au niveau fédéral, la mise en œuvre de l'Accord Canada-Québec relève notamment de la LIPR. On retrouve parmi les objets de la loi celui d'atteindre les objectifs fixés pour l'immigration par le gouvernement fédéral après consultation des provinces⁷⁴. L'interprétation et la mise en œuvre de la LIPR doit avoir pour effet de faciliter la coopération entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux notamment⁷⁵.

Les articles 7 à 10 de la LIPR définissent le cadre de la consultation intergouvernementale en matière d'immigration. L'article 7 autorise le ministre, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, à conclure des accords internationaux dans ce domaine. L'article 8 autorise la conclusion d'ententes entre le gouvernement fédéral et les provinces, et exige que la sélection, le parrainage, l'attribution du statut et les réglementations connexes soient conformes à ces ententes, sans pour autant restreindre l'application des interdictions de territoire prévues par la LIPR. Finalement, l'article 10 édicte que le ministre doit consulter les provinces sur les orientations et les programmes d'immigration, les niveaux annuels d'admission, leur répartition régionale et les mesures d'intégration, dans le but d'assurer une coordination nationale qui prenne en considération les besoins provinciaux.

Au niveau du gouvernement fédéral, c'est le ministère de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté (IRCC) qui conduit le processus de consultation en vue d'établir son plan pluriannuel des niveaux d'immigration. Les consultations peuvent porter sur différentes questions selon les cycles de planification. Le cycle 2025-2027 a porté sur l'équilibre entre les différentes catégories d'immigration, le rôle de l'immigration dans la vitalité des communautés à travers le pays, ainsi que les modalités par lesquelles le Canada doit répondre aux crises humanitaires. Le ministère désirait également obtenir les opinions des acteurs concernés sur l'intégration des résidents temporaires au sein du Plan des niveaux, notamment en ce qui a trait à la réduction envisagée de leurs nombres⁷⁶.

Pour réaliser ces consultations, IRCC déploie diverses activités de mobilisation, notamment la diffusion d'un sondage en ligne auprès de milliers d'intervenants et de partenaires opérant dans des secteurs associés à

⁷⁴ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 2, art. 3(1)(f).

⁷⁵ *Id.*, art. 3(3)(c).

⁷⁶ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Un système d'immigration pour l'avenir du Canada*, Message du ministre de l'Immigration, des réfugiés et de la citoyenneté l'honorable Marc Miller, Ottawa, 20 décembre 2023, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/campagnes/avenir-systeme-immigration-canada/message-ministre.html>>.

l'immigration et lance des invitations à prendre part aux séances de discussions régionales virtuelles⁷⁷. Dans le cadre de ces consultations fédérales, il est intéressant de noter qu'au Québec, IRCC diffuse son sondage et lance des invitations à participer au processus qu'aux organismes québécois dont le mandat est de portée nationale. C'est ce qui explique le faible taux de participation des organismes québécois⁷⁸. Simultanément, le ministère a recueilli des contributions spécifiques auprès d'acteurs jugés essentiels, notamment des urbanistes, des municipalités directement concernées par l'intégration des nouveaux arrivants, des économistes issus d'institutions financières canadiennes d'envergure, ainsi que divers experts et leaders d'opinion. Finalement, IRCC a maintenu une coopération étroite avec les provinces et territoires, conformément aux dispositions de la LIPR. Cette collaboration s'appuie sur un cadre de consultation élaboré conjointement et inclut, notamment, une participation continue à un groupe de travail spécialisé du Forum des ministres responsables de l'immigration⁷⁹.

En 2024, le processus de planification pluriannuelle des niveaux prévu à l'Accord Canada-Québec a été modifié à la demande du Gouvernement du Québec qui faisait face à un certain nombre d'enjeux sociaux. En plaissant que sa capacité d'accueil avait été dépassée⁸⁰, le Québec obtint de plus une réduction substantielle du nombre d'admissions des résidents permanents et temporaires (travailleurs et des étudiants étrangers). Dans son Plan des niveaux

⁷⁷ GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, RÉFUGIÉS ET CITOYENNETÉ CANADA, *Consultation de 2024 sur les niveaux d'immigration — Rapport final*, p. 3, 24 octobre 2024, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/transparence/consultations/consultations-2024-niveaux-immigration-rapport.html>>.

⁷⁸ *Id.*, p. 8. Cinq pour cent des réponses au sondage émanent d'organisations québécoises.

⁷⁹ *Id.*, p. 3.

⁸⁰ Chercheurs, commentateurs publics et partis politiques ont critiqué l'usage du concept de capacité d'accueil, notamment en raison de son caractère équivoque : voir Rima EL KHOURI, « Le mystère de la 'capacité d'accueil' », *La Presse*, 4 octobre 2023. Pour répondre à cette critique, le MIFI s'est allié avec le Fonds de recherche du Québec — Société et Culture pour lancer un appel de propositions dans le cadre du programme des actions concertées. Voir le communiqué publié le par le GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, FONDS DE RECHERCHE DU QUÉBEC, « Lancement : Capacité d'accueil de la société québécoise et établissement durable des personnes immigrantes en région », 4 octobre 2023, en ligne : <<https://frq.gouv.qc.ca/lancement-capacite-daccueil-de-la-societe-quebecoise-et-etablissement-durable-des-personnes-immigrantes-en-region/>>. L'un des objectifs du nouveau programme est celui d'« améliorer les connaissances sur la capacité d'accueil du Québec en matière d'immigration ». Des subventions ont été attribuées et d'ici quelques années, les résultats des recherches effectuées auront été publiés.

d'immigration 2025-2027⁸¹, le gouvernement fédéral annonce, une réduction graduelle du nombre d'admissions permanentes ; celle-ci devant passer de 395 000 environ en 2025 à 380 000 en 2026, puis à 365 000 en 2027. De plus, Ottawa y déclare son intention « [d'] inclure des cibles pour les résidents temporaires, en prenant en compte l'ensemble des nouveaux arrivants et en aidant à réduire les volumes de résidents temporaires à 5 pour cent de la population du Canada d'ici la fin de 2026 »⁸². Ce seuil cible constitue une réduction substantielle puisque les résidents temporaires devraient représenter approximativement 7,2 pour cent de la population totale en 2025⁸³.

Au Québec, cette inflexion s'est matérialisée par l'annonce de « mesures pour freiner la croissance du nombre de résidentes non permanents »⁸⁴. En effet, le Plan d'immigration du Québec pour 2026 constitue un changement de cap significatif⁸⁵. Il maintient un volume d'immigration permanente d'environ 45 000 personnes par an, tout en instaurant, pour la première fois, des objectifs quantifiés pour les admissions temporaires. Ces objectifs visent en particulier le Programme des travailleurs étrangers temporaires, pour lequel le Québec prévoit un nombre d'admissions compris entre 40 400 et 55 700, ainsi que le Programme des étudiants étrangers, dont les estimations se situent entre 44 500 et 68 500 personnes. Le gouvernement énonce ainsi que :

⁸¹ GOUVERNEMENT DU CANADA, IMMIGRATION, RÉFUGIÉS ET CITOYENNETÉ CANADA, *Plan des niveaux d'immigration 2025-2027*, Ottawa, 24 octobre 2024, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/nouvelles/2024/10/plan-des-niveaux-dimmigration-2025-2027.html>>. GOUVERNEMENT DU CANADA, IMMIGRATION, RÉFUGIÉS ET CITOYENNETÉ CANADA, *Le Gouvernement du Canada réduit l'immigration*, Communiqué de presse, Ottawa, 24 octobre 2024, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/nouvelles/2024/10/le-gouvernement-du-canada-reduit-limmigration.html>>.

⁸² *Id.*

⁸³ GOUVERNEMENT DU CANADA, STATISTIQUE CANADA, *Estimation de la population du Canada-premier trimestre 2025*, Ottawa, 18 juin 2025, en ligne : <

⁸⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, CABINET DU MINISTRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Immigration temporaire — Québec limite l'augmentation du nombre de résidents non permanents*, Québec, Archives du Cabinet du premier ministre du Québec 2018-2028, 20 août 2024, en ligne : <<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/immigration-temporaire-quebec-limite-laugmentation-du-nombre-de-residents-non-permanents-57781>>.

⁸⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION DU QUÉBEC, *Plan annuel d'immigration 2026*, Québec, ISBN 978-2-555-02506-6, novembre 2025, p. 5, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/plan-immigration/PL_immigration_2026_MIFI.pdf>.

« Pour la première fois, le plan aborde également les objectifs de sélection temporaire du Québec dans les programmes pour lesquels son consentement est requis, à savoir le Programme des travailleurs étrangers temporaires et le Programme des étudiants étrangers. »

Le document expose en outre une évaluation du nombre de résidents temporaires admis dans ces deux programmes et ayant obtenu un permis de travail ou d'études auprès du gouvernement fédéral⁸⁶.

Cette dernière ronde de consultation sur les niveaux d'immigration a été réalisés dans ce contexte national caractérisé par une volonté de diminuer les flux migratoires à l'échelle du Canada. Elle correspond ainsi à un moment charnière où l'opinion publique a basculé vers un discours plus ouvertement anti-immigration. Les chercheurs se sont d'ailleurs interrogés à savoir si nous assistions à la fin de l'exceptionnalisme canadien, marquée par une « politique volontaire d'augmentation des niveaux d'immigration, un soutien marqué de l'opinion publique et l'absence de partis politiques ouvertement anti-immigration »⁸⁷. Le discours sur la valorisation de l'immigration en tant que moteur économique et démographique décline et le modèle migratoire commence à se fissurer⁸⁸.

1.2 L'admission et la sélection

Dans cette section, les articles sous le titre II de l'Accord Canada-Québec sont décrits de manière concise, étant donné qu'ils feront l'objet d'une analyse plus détaillée dans la seconde partie du présent rapport.

À l'instar de la problématique des niveaux d'immigration, la capacité de sélection, telle que définie par l'Accord de 1991, est présentée par le Gouvernement du Québec comme un avantage déterminant. Selon la ministre

⁸⁶ *Id.*

⁸⁷ Catherine XHARDEZ et Chedly BELKHODJA, « Crise ou transformation ? Revisiter l'exceptionnalisme migratoire québécois », (2025) 49(1) *Possibles* 8, 10 DOI, en ligne : <<https://doi.org/10.62212/revuepossibles.v49i1.827>> ; Triadafilos TRIADAFILOPOULOS, « The foundations, limits, and consequences of immigration exceptionalism in Canada », (2021) 51(1) *American Review of Canadian Studies* 3–17, en ligne : <<https://doi.org/10.1080/02722011.2021.1923150>>. Michael TREBILCOCK, « The Puzzle of Canadian Exceptionalism in Contemporary Immigration Policy », (2019) 20(3) *Journal of International Migration and Integration* 823–849, en ligne : <<https://doi.org/10.1007/s12134-018-0633-6>>.

⁸⁸ C. XHARDEZ et C. BELKHODJA, préc., note 87.

alors en poste, le pouvoir de sélection octroie au Québec des instruments plus performants afin de préserver son importance démographique au sein du Canada. Ils servent aussi à garantir une intégration des immigrants qui respecte le caractère distinctif de la société québécoise, tout en facilitant la réalisation des objectifs d'intégration linguistique. Selon les termes employés par la ministre, cet élément représente un « ajout significatif aux responsabilités québécoises en matière d'immigration et d'intégration » qui « pousse plus loin la responsabilité québécoise », tout en s'inscrivant dans une trajectoire de « récupération [...] des pouvoirs essentiels à son développement en fonction de ses objectifs propres »⁸⁹. L'insistance de la ministre sur l'importance du titre II de l'Accord visait à souligner que le Québec ne se satisfaisait plus d'une simple participation à la gestion de l'immigration. Il aspirait à devenir le principal maître d'œuvre de ses propres orientations dans le cadre des programmes d'immigration.

La deuxième partie de l'Accord Canada-Québec reflète cette ambition. Considérée comme la plus importante de l'Accord, elle comprend quinze articles qui explicitent avec précision l'organisation des responsabilités afférentes à l'immigration. Dans cette section, nous décrirons d'abord la procédure de traitement des demandes d'immigration et nous aborderons par la suite les catégories d'immigrants visés par celle-ci.

– Le traitement des demandes d'immigration

Ce sont les articles 9 à 11 qui établissent la procédure de traitement des demandes déposées par les immigrants requérant le droit d'établissement permanent sur le territoire du Québec.

L'article 9 énonce le principe selon lequel les demandes doivent « normalement être déposées et étudiées à l'étranger », établissant ainsi la règle fondamentale du traitement des dossiers. Cette indication, quoique d'apparence purement procédurale, structure l'ensemble de la logique de réception et d'examen des demandes, en situant le processus en amont, antérieurement à l'arrivée au Canada. L'article 10 introduit une clarification significative. Dans les cas où certaines demandes d'établissement peuvent être traitées à partir du Canada, il incombe exclusivement au gouvernement fédéral de statuer sur les personnes habilitées à soumettre une telle demande depuis le territoire national. Ce point met clairement en évidence que, bien que les responsabilités relatives à

⁸⁹ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 1^{ère} sess., 34^{ème} légis., vol. 31, 19 mars 1991, p. 7064.

la sélection soient partagées, le contrôle préalable de l'accès au processus reste sous le contrôle du Canada.

Ces articles ont été rédigés au moment où la grande majorité des demandes d'accès au territoire canadien étaient effectivement faites par des personnes qui souhaitaient venir s'y établir de manière permanente. L'autre catégorie de personnes pouvant aspirer au statut de résident permanent étaient les demandeurs d'asile qui déposaient une demande de protection une fois arrivés à la frontière du Canada. Les demandeurs d'asile qui se voient reconnaître le statut de réfugié au Canada peuvent demander le statut de résident permanent sur le territoire canadien. C'est principalement pour répondre aux besoins de ces personnes reconnues réfugiées au Canada que l'article 10 de l'Accord s'adressait. À leur égard, l'art. 11 précise que « le processus de sélection décrit aux articles 12 à 21 s'applique aux demandes étudiées tant au Canada qu'à l'étranger, sauf dans les cas prévus par l'article 20. »⁹⁰

Des années plus tard, les programmes de l'expérience canadienne et québécoise — dont nous reparlerons dans la troisième partie de ce rapport — ont été introduits en droit de l'immigration permettant à des catégories de résidents temporaires de demander la résidence permanente à partir du Canada. Il est utile de souligner la séquence de création de ces programmes. En effet, le Québec n'aurait pas pu, de son propre chef et considérant les articles 3 (établissement des catégories générales d'immigrants) et 10 de l'Accord, introduire son propre Programme de l'expérience québécoise sans que le gouvernement fédéral n'établisse d'abord cette voie de passage à la résidence permanente. Ainsi, c'est en 2008, le gouvernement fédéral créait le Programme de l'expérience canadienne ; en 2010, le Québec implantait le sien.

– Les catégories d'immigrants visés par l'Accord

Cette partie de l'Accord, intitulée « Les immigrants » comprend 12 articles, numérotés 12 à 23.

Depuis 1978, le système migratoire canadien s'articule autour de trois grandes catégories d'immigrants visant l'établissement permanent sur le territoire : l'immigration économique, la catégorie du regroupement familial (désignée en 1991 sous le nom de « réunification des familles »), la catégorie

⁹⁰ *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission des aubains*, préc., note 3, art. 20 : « Dans le cas où le droit d'établissement est attribué à une personne qui est reconnue comme réfugié alors qu'elle se trouve déjà au Québec, le consentement du Québec n'est pas requis ».

des réfugiés, à laquelle s'ajoute la catégorie des personnes nécessitant une protection (l'immigration humanitaire). Cette tripartition représente le cadre général dans lequel s'inscrivent les dispositions de l'Accord sur la sélection et à l'admission des immigrants.

L'article 12 de l'Accord énonce la procédure générale applicable aux immigrants, sous réserve des réglementations spécifiques stipulées aux articles 13 à 20. Quatre principes y sont stipulés. Premièrement, il est établi que le Québec assume « seul la responsabilité de la sélection des immigrants à destination de cette province », ce qui le positionne comme l'acteur principal dans l'évaluation des demandes d'immigration sur son territoire. Sur le plan administratif, cette responsabilité s'exerce par l'émission d'un CSQ. Deuxièmement, il est réaffirmé que le Canada conserve la responsabilité exclusive en matière d'admission, soit la prérogative décisionnelle finale concernant l'entrée et l'établissement de l'immigrant sur le territoire. Troisièmement, il est spécifié que le Canada « doit admettre tout immigrant à destination du Québec qui satisfait aux critères de sélection du Québec », sous réserve de l'inadmissibilité de cet immigrant au regard de la législation fédérale applicable. Ainsi, une fois que le Québec a émis un CSQ au bénéfice d'un candidat à l'immigration, ce dernier peut déposer son dossier auprès d'IRCC qui détermine s'il peut être admis sur le territoire canadien. Quatrièmement, l'article 12 entérine le principe selon lequel le Canada « n'admet pas au Québec un immigrant qui ne satisfait pas aux critères du Québec »⁹¹. Par conséquent, tant et aussi longtemps qu'un immigrant n'a pas reçu son CSQ, son dossier ne peut pas cheminer au niveau du gouvernement fédéral. Il est cependant entendu, conformément à l'article 23 de l'Accord, que le gouvernement fédéral conserve la faculté d'admettre cet immigrant dans une province autre que le Québec.

À la suite de cette disposition générale, les articles 13 à 16 présentent les règles spécifiques applicables à la catégorie de la « réunification des familles ». L'article 13 réitère initialement le principe fondamental selon lequel le Canada conserve la responsabilité de l'admission des immigrants relevant de cette catégorie. Ensuite, un partage des responsabilités est établi sur l'établissement des critères de sélection de la catégorie de la réunification familiale en distinguant deux sous-catégories : « membres de la famille » et « parents aidés ». En ce qui concerne les « membres de la famille », le Canada établit unilatéralement les critères de sélection, tandis que le Québec est responsable de leur application aux demandeurs destinés à la province. En revanche, l'article 15 de l'Accord

⁹¹ *Id.*, art. 12.

stipule qu'en ce qui concerne les « parents aidés », le Canada et le Québec « peuvent établir leurs propres critères de sélection », mais que le Québec conserve la responsabilité de leur mise en œuvre pour ceux voulant s'établir sur son territoire⁹². Enfin, l'article 16 induit un effet comparable à celui de l'article 12(b)⁹³, en garantissant la cohérence entre la responsabilité de sélection exercée par le Québec et la responsabilité d'admission assumée par le Canada. Ainsi enrichie, cette section expose une architecture interne structurée autour d'un principe général énoncé à l'article 12, suivi d'une application spécifique à la catégorie du regroupement familial, où la répartition des responsabilités est modulée en fonction de deux sous-catégories.

S'agissant des réfugiés, l'article 17 stipule que le Canada conserve la responsabilité primordiale d'évaluer qui sont les demandeurs d'asile qui satisfont aux critères de la définition de « réfugié » au sens de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*⁹⁴ et de déterminer les personnes dont la situation analogue justifie une protection. Le statut de réfugié peut être examiné sur le territoire canadien ou hors de celui-ci. Si la procédure se déroule à l'extérieur du Canada et aboutit à une décision favorable pour le demandeur de statut de réfugié, le Québec est subséquemment sollicité pour agir. À l'égard des réfugiés outremer, le Québec peut exercer un pouvoir de sélection en vertu de l'article 18 de l'Accord. Ce traitement des demandes de réinstallation des réfugiés d'outremer sera décrit de manière plus détaillée dans la section 2.3. L'article 19 complète ce dispositif en énonçant que le Canada « n'admet pas

⁹² La catégorie des parents aidés n'existe plus en tant que telle, mais un concept de famille élargie existe toujours. Pour plus d'information, voir Gouvernement du Canada, Ministère de l'Immigration, de réfugiés et de la citoyenneté, *CIMM — Regroupement familial et exemptions pour motifs humanitaires — 8 mar, 2021*, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/transparence/comites/cimm-08-mar-2021/cimm-regroupement-familial-exemptions-motifs-humanitaires-08-mar-2021.html>> où on peut lire : « Avant la mise en œuvre de la LIPR en 2002, le Canada avait une catégorie de parents aidés en plus de la catégorie du regroupement familial. Les parents aidés, qui pouvaient inclure des membres de la famille élargie, devaient être parrainés et respecter des critères de sélection en tant qu'immigrants économiques, et le parrainage leur accordait des points supplémentaires ».

⁹³ *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission des aubains*, préc., note 3, art. 12 (b) : « Sous réserve des articles 13 à 20 : (a) [...] (b) Le Canada doit admettre tout immigrant à destination du Québec qui satisfait aux critères de sélection du Québec, si cet immigrant n'appartient pas à une catégorie inadmissible selon la loi fédérale ; (c) [...] ».

⁹⁴ *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can n° 7, en ligne : <<https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-relating-status-refugees>>.

un réfugié ou une personne en situation semblable identifié par le Canada et à destination du Québec qui ne répond pas aux critères de sélection du Québec ». Cette disposition s'inspire de la logique préexistante relative aux immigrants des autres catégories, en vertu de laquelle la sélection québécoise représente une condition *sine qua non* à l'admission sur le territoire provincial, dans le respect du cadre défini par le gouvernement fédéral permettant d'identifier, parmi les demandeurs d'asile outremer, ceux qui se verront reconnaître le statut de réfugié.

Le dernier article de cette section aborde la question de l'engagement de parrainage, un dispositif par lequel un répondant accepte de subvenir aux besoins financiers des membres de sa famille et de les assister dans leur processus d'intégration au Québec. Cette obligation de parrainage concerne les individus entretenant un lien matrimonial (*de jure* ou *de facto*) ou de filiation avec un immigrant, un réfugié, ou une personne requérant une protection, et pour lesquels ils sollicitent l'admission à titre de résident permanent. L'article 21 stipule que la responsabilité du suivi de ces obligations familiales, de même que la détermination et l'application des normes financières afférentes, incombent exclusivement au Québec.

Finalement, la dernière sous-section de cette partie de l'Accord est consacrée aux visiteurs. L'article 22 s'inscrit dans une logique analogue, en posant le consentement du Québec comme condition préalable « avant l'admission dans la province » de trois catégories de candidats à la résidence temporaire qui s'exprime non pas par l'émission d'un CSQ, mais par celle d'un CAQ. Ces trois catégories sont les suivantes : les étudiants étrangers qui ne participent pas à un programme canadien d'aide aux pays en développement, les travailleurs étrangers temporaires dont l'admission est soumise aux exigences fédérales relatives à la disponibilité de travailleurs canadiens et les personnes se déplaçant au Québec dans le but de bénéficier de soins médicaux. Cette disposition réaffirme le rôle du Québec en matière de contrôle de l'accès à son territoire provincial pour certains statuts temporaires, tout en s'inscrivant dans le cadre général des compétences fédérales relatives à l'admission. L'extension du rôle québécois aux statuts temporaires prolonge une évolution amorcée dès l'Entente Cullen-Couture, où le contrôle provincial débordait déjà le seul cadre de l'immigration permanente.

1.3 L'accueil et l'intégration

Dans la partie III de l'Accord Canada-Québec, le Canada s'engage à se retirer de la prestation des services d'accueil et d'intégration linguistique et culturelle destinés aux résidents permanents établis au Québec⁹⁵. Ces services seront désormais assurés par le Québec, de même que les services spécialisés d'intégration économique, incluant l'information et le soutien à l'emploi⁹⁶. Il est ainsi établi une architecture où le Canada maintient le contrôle sur l'établissement des normes nationales en matière d'admission et de citoyenneté, tandis que le Québec se voit attribuer la responsabilité effective de l'intégration des résidents permanents sur son territoire.

Le retrait du Canada est accompagné d'une obligation de compensation financière⁹⁷. Elle s'inscrit dans la logique des engagements envisagés lors des négociations constitutionnelles sur l'Accord du Lac Meech, où le transfert de responsabilités fédérales vers une province devait s'accompagner d'un transfert équivalent de ressources financières. Ainsi, le transfert des responsabilités fédérales ayant trait à l'intégration vers le Québec est juridiquement subordonnée à l'obligation de cette dernière de respecter deux exigences fondamentales : (1) Les services d'accueil, de francisation et d'intégration offerts par le Québec doivent correspondre dans leur ensemble à ceux dispensés par le Canada dans les autres provinces et territoires ; (2) Les services doivent être offerts à tout résident permanent sur le territoire du Québec sans discrimination, indépendamment du fait qu'il ait été sélectionné ou non par la province⁹⁸. Ce second point se trouve directement corrélé au considérant du préambule qui stipule que la *Charte canadienne des droits et libertés* confère la liberté d'établissement aux citoyens canadiens et aux résidents permanents, ainsi que l'égalité de tous devant la loi⁹⁹. Par conséquent, il est requis qu'un résident permanent ayant initialement immigré en Ontario ou en Colombie-Britannique, et qui s'établit subséquemment au Québec, bénéficie d'un accès équivalent aux services d'intégration offerts aux personnes sélectionnées par le Québec.

⁹⁵ *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, préc., note 3, art. 24.

⁹⁶ *Id.*, art. 25.

⁹⁷ *Id.*, annexe B.

⁹⁸ *Id.*, art. 26.

⁹⁹ *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 6, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*], 1982, c. 11, (R.-U.).

L'annexe A de l'Accord Canada-Québec spécifie de manière exhaustive les responsabilités du Québec en matière d'accueil et d'intégration des résidents permanents. Le Québec doit par conséquent garantir l'accueil de tous les résidents permanents, offrir des conseils à ces derniers afin de faciliter et d'accélérer leur adaptation et leur intégration au sein de la société québécoise, apporter une aide à la première installation sur le territoire (logement, démarches administratives de base, etc.), favoriser l'intégration au marché du travail québécois, fournir les ressources nécessaires à l'apprentissage du français et à la connaissance des « principales caractéristiques de la société québécoise »¹⁰⁰. Enfin, il doit octroyer une assistance financière temporaire aux résidents permanents ayant besoin d'une aide de dernier recours¹⁰¹.

Après la conclusion de l'Accord, le Québec a mis œuvre un plan d'action intitulé : *Au Québec pour bâtir ensemble*¹⁰². Ce plan a guidé l'action gouvernementale en matière d'intégration selon trois orientations : développer les services d'apprentissage du français, favoriser l'ouverture de la société d'accueil et encourager les relations intercommunautaires harmonieuses¹⁰³. Ces missions ont été remplies par le renforcement des Centres d'orientation et de formation des immigrants (COFI), qui existaient depuis les années 70¹⁰⁴. Leur mission principale était celle d'offrir des services d'information et d'orientation offerts aux immigrants dès leur arrivée au Québec. Aujourd'hui, ces services d'intégration sont regroupés au sein d'Accompagnement Québec¹⁰⁵.

¹⁰⁰ *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, préc., note 3, art. 25 a) de l'annexe A.

¹⁰¹ *Id.*

¹⁰² *Au Québec pour bâtir ensemble : Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, préc., note 46.

¹⁰³ *Id.*, p.16.

¹⁰⁴ *Id.*, p. 6.

¹⁰⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Service d'intégration pour les personnes immigrantes*, Accompagnement Québec, 24 novembre 2025, en ligne : <<https://www.quebec.ca/immigration/service-integration-personnes-immigrantes#c73990>>. Sur cette page web, on peut lire que ce sont des « agentes et agents d'aide à l'intégration du MIFI, présents dans toutes les régions du Québec, qui évaluent les besoins immédiats ou futurs des personnes immigrants et préparent avec elles un plan d'action individualisé pour les aider à : établir au Québec (Installation) ; découvrir la société québécoise (Vie collective) ; apprendre le français (Francisation) ; faire reconnaître ses compétences (Reconnaissance des compétences) ; Intégrer le marché du travail (Emploi) ; et, de manière générale, les informer sur les procédures d'immigration (Démarches d'immigration).

Parallèlement, les services d'emploi canadiens maintiennent une fonction supplétive, notamment en fournissant des informations sur le marché du travail et en proposant certains programmes fédéraux accessibles à l'ensemble de la population, ce qui permet d'assurer la continuité des services fédéraux à l'emploi sur le territoire du Québec¹⁰⁶. Enfin, la mise en œuvre de la partie III et de l'annexe A fait l'objet d'une surveillance par l'institution d'un mécanisme de contrôle prenant la forme du Comité mixte Canada-Québec. Au moins une fois l'an, ce comité a pour fonction d'examiner les services d'accueil et d'intégration offerts par les deux niveaux de gouvernement, permettant ainsi de vérifier l'équivalence et le respect du principe de non-discrimination¹⁰⁷.

En dépit d'un désengagement dans les domaines de l'établissement et de la francisation, certains secteurs demeurent sous compétence fédérale exclusive, notamment les services afférents à la citoyenneté¹⁰⁸, ainsi que ceux liés au multiculturalisme¹⁰⁹. Cela implique que l'Accord ne suspend pas l'application de la politique fédérale sur le multiculturalisme. Il prévoit plutôt une cohabitation entre la politique fédérale et le modèle québécois axé sur la francisation et le concept de société distincte. Le développement du modèle québécois, nommé « interculturalisme », a mené la province à s'éloigner progressivement du modèle d'intégration fondé sur le multiculturalisme canadien intégré dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. En 2025, le législateur québécois adoptait la *Loi sur l'intégration à la nation québécoise* (2025) qui affirme un modèle d'intégration typiquement québécois « distinct du multiculturalisme canadien »¹¹⁰. Ainsi, cette loi annonce une affirmation identitaire, mettant au cœur du processus d'intégration le français, la culture commune et l'adhésion aux valeurs québécoises¹¹¹. Depuis la conclusion de l'Accord en 1991, la volonté du Québec d'affirmer sa spécificité identitaire, notamment lorsqu'il exerce sa compétence en matière d'intégration des immigrants, est un autre changement que la province a progressivement imposé.

Relativement à la compensation financière octroyée par le gouvernement fédéral au Québec afin de lui permettre de remplir ses nouvelles missions et

¹⁰⁶ *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, préc., note 3, art. 25 b) de l'annexe A.

¹⁰⁷ *Id.*, annexe A.

¹⁰⁸ *Id.*, art. 28 de l'annexe A.

¹⁰⁹ *Id.*, art. 29 de l'annexe A.

¹¹⁰ *Loi sur l'intégration à la nation québécoise*, RLRQ, c. I-14.02 [adoptée en 2025, c. 13, c. 1], art. 2, en ligne : <<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/I-14.02>>.

¹¹¹ *Id.*, art. 3.

d'assurer la livraison des services desquels le Canada se retire¹¹², l'Accord Canada-Québec en fixe le montant pour les années 1991 à 1995. Par la suite, la compensation a été ajustée, conformément à une formule de financement prévue dans l'Accord Canada-Québec. Celle-ci prévoit, d'une part, un facteur d'indexation¹¹³ et, d'autre part, deux scénarios sur les bases desquelles le montant de la compensation est déterminé. Selon le premier scénario, le Québec accueille moins d'immigrants que sa part de population¹¹⁴. Selon le deuxième scénario, le Québec accueille autant ou plus d'immigrants que sa part de population¹¹⁵. À ce jour, cette dernière situation n'est jamais survenue. De plus, il importe de savoir que la formule de compensation est conçue de telle façon que la compensation financière n'est jamais réduite et qu'elle augmente à tous les ans.

¹¹² *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, préc., note 3, art. 1 de l'annexe B.

¹¹³ *Id.*, art. 2 de l'annexe B.

¹¹⁴ La formule est la suivante : Montant de l'année suivante = Montant de l'année précédente $\times$ (1 + Augmentation des dépenses fédérales + Augmentation des immigrants non francophones).

¹¹⁵ La formule est la suivante : Montant de l'année suivante = Montant de l'année précédente $\times$ (1 + Augmentation des dépenses fédérales + Écart entre les taux d'immigration Québec et Canada).

Comptes-publics 1995 à 2026 relatif à l’intégration des immigrants¹¹⁶

Année	Crédits autorisés	Compensation Canada-Québec
1995	21 982 000	90 000 000
1996	19 945 000	90 000 000
1997	20 678 000	90 641 000
1998	18 587 000	91 140 000
1999	18 331 000	102 326 000
2000	17 903 000	107 796 000
2001	26 866 000	127 827 000
2002	23 053 000	168 213 000
2003	23 554 000	173 796 000
2004	22 656 000	210 041 000
2005	23 260 000	156 430 000
2006	28 292 000	172 622 000
2007	28 287 000	199 570 000
2008	35 032 000	202 364 000
2009	38 840 000	218 500 000
2010	43 701 000	232 000 000
2011	44 301 000	258 000 000
2012	41 185 000	283 000 000
2013	41 412 000	284 000 000
2014	40 612 000	285 000 000
2015	40 409 000	320 000 000
2016	50 015 000	340 000 000
2017	91 656 000	345 000 000
2018	74 904 000	378 000 000
2019	156 915 000	490 000 000
2020	194 676 000	559 000 000
2021	155 855 000	591 000 000
2022	235 156 000	650 000 000
2023	295 430 000	697 000 000
2024	*	726 000 000
2025	*	775 000 000
2026	*	867 000 000

¹¹⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES, *Comptes publics*, vol. 2, exercices 1995-1996 à 2022-2023, Québec ; à partir de 2023, voir CANADA, MINISTÈRE DE L’IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Relation avec le Québec, Cahier de transition de la ministre d’IRCC 2025-03*, mars 2025, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/transparence/cahiers-transition/ministre-2025-03/relation-quebec.html>>. FROZZINI, J., « System Intertwining and Immigration Action Plans: The Case of a Provincial Funding Program in Quebec (Canada) », (2024) 1 *Humans* 50-65, en ligne : <<https://doi.org/10.3390/humans4010004>>.

Depuis 1991, les services d'accueil et d'intégration offerts par le Gouvernement du Québec ont évolué et les changements les plus notables sont ceux effectués par le gouvernement de la Coalition Avenir Québec. Avec le déploiement de Francisation Québec, le 1^{er} juin 2023, et notamment en lien avec la proportion croissante des personnes résidant au Québec sous différents statuts temporaires, l'assiette des services a été étendue aux travailleurs et étudiants étrangers et surtout en ce qui concerne l'apprentissage de la langue française. Les services d'accompagnement, notamment ceux offerts par Accompagnement Québec, sont dorénavant pensés pour les personnes immigrantes au sens large, c'est-à-dire incluant les résidents permanents et les résidents temporaires qui se projettent vers la résidence permanente¹¹⁷.

Résumé de la section 1

Les dispositions de l'Accord de 1991 confèrent au Québec des responsabilités sans précédent à l'échelle canadienne, lesquelles n'ont pas été attribuées aux autres provinces dans le cadre de leurs propres ententes, appelés généralement Programmes des candidats des provinces¹¹⁸. Il ressort principalement trois avantages significatifs pour le Québec : l'assurance d'une représentation démographique qui reflète la proportion de la population québécoise à l'échelle nationale, l'exercice exclusif de la compétence en matière de sélection des immigrants de la catégorie économique et le retrait complet du gouvernement fédéral dans la fourniture des services d'accueil et d'intégration, ces derniers étant dorénavant assumés par le Québec en contrepartie d'une compensation financière fédérale.

L'architecture générale de l'Accord témoigne de cette réorganisation approfondie. La détermination des niveaux d'immigration demeure une prérogative du gouvernement fédéral, mais elle s'effectue désormais dans le cadre institutionnalisé de consultations et de coordination permettant au Québec d'établir ses seuils à l'intérieur des niveaux fixés par le gouvernement fédéral. La sélection des différentes catégories d'immigrants repose, quant à elle, sur

¹¹⁷ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Rapport annuel de gestion 2023-2024*, Québec, p. 75-76, 24 septembre 2024, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/rapport-annuel-gestion/RA_annuel_gestion_2023-2024_MIFI.pdf>.

¹¹⁸ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 2, art. 8.

une répartition rigoureuse des responsabilités, notamment basée sur le principe selon lequel le Québec applique ses propres critères de sélection lorsque des candidats à l'immigration souhaitent s'établir de manière permanente sur son territoire. Cependant, l'immigration temporaire fait l'objet d'une seule disposition prescrivant un encadrement minimal, soit le consentement du Québec à l'égard de l'entrée de certaines catégories d'étrangers sur son territoire. Enfin, l'intégration est soumise à un désengagement réglementaire fédéral exhaustif, bien qu'assorti de mécanismes de suivi et de principes directeurs, notamment le respect de l'égalité et de la liberté d'établissement garanties par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Au fil de l'examen du contenu de cette entente, nous avons repéré deux changements visant à adapter l'Accord aux contingences historiques contemporaines. Le premier changement a porté sur les dispositions relatives aux niveaux d'immigration, qui prévoyaient à l'origine l'établissement des seuils relatifs au nombre d'immigrants permanents. Dorénavant, ces dispositions s'appliquent également aux immigrants temporaires. Dans cette catégorie, les groupes visés sont les travailleurs et les étudiants étrangers. L'autre changement notable concerne la portée de l'article 10 de l'Accord. À l'origine, il a été introduit dans le but de permettre l'examen des demandes de résidence permanente faite sur le territoire national par des personnes s'étant fait reconnaître le statut de réfugié au Canada. Depuis 2008, il s'étend aux résidents temporaires admissibles à la résidence permanente par application du Programme de l'expérience canadienne. En 2010, le Québec créait son propre Programme de l'expérience québécoise, lequel n'aurait pas pu voir le jour sans que le Canada ne crée d'abord cette voie de passage. Cette séquence législative, par laquelle les programmes d'immigration sont d'abord initiés par le Parlement du Canada, suivi de dispositions législatives adoptées par l'Assemblée Nationale, s'applique à toutes les catégories d'immigrants. Pour rappel, l'article 3 du préambule de l'Accord stipule que le Canada définit les catégories générales d'immigrants.

Ces deux adaptations de l'Accord aux réalités contemporaines sont intéressantes, car elles permettent d'identifier des zones de souplesse constitutionnelle. Dans la prochaine section, nous examinerons quelques mécanismes de mise en œuvre de la compétence concurrente en matière d'immigration qui ont été mobilisés pour construire le système migratoire bi-niveau. Bien que cet examen ne soit pas exhaustif, il permet néanmoins de comprendre certains paramètres essentiels à l'analyse du droit de l'immigration du Canada et du Québec. Pour les chercheurs s'intéressant aux treize ententes

issues du Programme des candidats des provinces¹¹⁹, ces développements pourront guider leurs analyses des systèmes juridiques migratoires dans les autres provinces.

Cette lecture évolutive de l'article 95 trouve d'ailleurs un appui historique dans le texte même de l'*Accord du Lac Meech*. Comme il a été exposé dans la première partie, l'article 95A qui a été proposé prévoyait que le Gouvernement du Canada devait négocier, à la demande d'une province, un accord « en matière d'immigration ou d'admission temporaire des aubains ». La formulation retenue par les premiers ministres du Canada, en 1987, dissociait donc explicitement les deux notions (l'immigration au sens de l'établissement permanent et l'admission temporaire) tout en les traitant comme deux objets susceptibles d'un accord bilatéral fondé sur l'article 95. À défaut de constitutionnalisation, ce distinguo est resté sans effet juridique formel ; il n'en demeure pas moins qu'il traduit une compréhension politique et intergouvernementale, partagée dès la fin des années 1980, selon laquelle la matière « immigration » de l'article 95 pouvait raisonnablement englober la résidence temporaire. En ce sens, l'interprétation évolutive proposée n'est pas une extension prétorienne solitaire : elle prolonge une intention constitutionnelle déjà formulée, mais que l'échec du processus de ratification a laissée en suspens.

L'exercice de la compétence concurrente en immigration prévue à l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* a été initialement établie par les gouvernements fédéral et québécois dans le cadre de l'Accord Canada-Québec et subséquemment formalisé par l'adoption de lois et de règlements. L'interaction entre le droit constitutionnel, l'Accord Canada-Québec et le droit de l'immigration fédéral et québécois sera analysée dans la prochaine section.

¹¹⁹ Pour un accès aux ententes conclues entre le gouvernement fédéral et les treize autres provinces, voir : GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Immigrer en tant que candidat d'une province*, Ottawa, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/immigrer-canada/candidats-provinces.html>> ; Sasha BAGLAY et Delphine NAKACHE, « Immigration Federalism in Canada. Provincial and Territorial Nominee Programs (PTNPs) », dans S. BAGLAY et D. NAKACHE (dir.), *Immigration Regulation in Federal States*, vol. 9, *International perspectives on migration*, Dordrecht (Netherlands), Springer, 2014, p. 95, en ligne : <https://doi.org/10.1007/978-94-017-8604-1_6> ; Delphine NAKACHE et Sarah D'Aoust, « Provincial/Territorial Nominee programs: An Avenue to Permanent Residency for Low-Skilled Temporary Foreign Workers? », dans P. T. LENARD et C. STRAEHL (dir.), *Legislated Inequality: Temporary Labour Migration in Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2012, p. 158, en ligne : <<https://www.jstor.org/stable/j.ctt1pq1k6?utm=>>. GOUVERNEMENT DU CANADA, STATISTIQUE CANADA, *The Provincial Nominee Program: Its expansion in Canada. Rapports économiques et sociaux*, par G. PICOT, E. CROSSMAN et F. HOU, Ottawa, 2023, en ligne : <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/36-28-0001/2023007/article/00004-fra.htm>>.

Section 2. Les mécanismes de mise en œuvre de la compétence concurrente

La qualification d'une compétence comme étant « concurrente » dans le cadre du partage des compétences, ainsi que la signification précise de cet adjectif dans ce contexte, n'ont pas fait l'objet d'un développement explicite par les instances judiciaires¹²⁰. En 1867, la signification adjectivale du terme « concurrent » se référait à ce « qui concourt, qui agit simultanément ». Le champ sémantique de cet adjectif englobait la notion d'une action concertée visant à favoriser la rencontre ou la convergence de deux éléments. Dans le contexte de la langue française contemporaine, une évolution sémantique a conduit à substituer la notion de convergence par celles de rivalité ou de compétition, alors qu'un tel glissement sémantique n'est pas observable en langue anglaise. Le terme « concurrent » véhicule et continue de véhiculer l'idée de « se produire ou de fonctionner au même moment », tout en évoquant les concepts de conjonction, de coopération, de cohérence et d'harmonie¹²¹. Cette interprétation extensive est privilégiée dans cette section, étant donné que le champ de l'immigration englobe une multitude de facettes et d'enjeux constitutionnels relatifs au partage des compétences.

Par ailleurs, le choix de cette acception montre une corrélation étroite entre les notions de compétence concurrente et exclusive et la théorie du fédéralisme coopératif. En mettant l'accent sur une interprétation des compétences axée sur la conjonction, la cohérence et l'harmonie, la théorie du fédéralisme coopératif a pour objectif de limiter l'application excessive de la doctrine de la prépondérance fédérale (qui s'applique tant dans le cadre des compétences exclusives que

¹²⁰ Dans la jurisprudence de la Cour suprême, l'expression « compétence concurrente » est habituellement employée pour désigner les situations dans lesquelles plusieurs tribunaux se trouvent investis de la compétence juridictionnelle pour statuer sur une même affaire. Une recherche boléenne effectuée le 14 décembre 2025 sur le site des jugements de la Cour suprême du Canada fait apparaître plus d'une centaine de décisions portant sur la compétence concurrente de tribunaux sur une matière donnée.

¹²¹ Pour la signification de concurrent en français, voir *Dictionnaire Littré*, « concurrent, rente », en ligne : <<https://www.littre.org/definition/concurrent>> ; *Dictionnaire historique de la langue française*, Dictionnaires Le Robert, Paris, 1994, « concurrent » p. 467. Pour la signification en anglais, voir *Oxford English Dictionary*, Oxford University Press, 2025, « concurrent (adj. & n.) », en ligne : <https://www.oed.com/dictionary/concurrent_adj?tab=meaning_and_use#8676364>.

concurrentes) et de promouvoir la coexistence des systèmes juridiques¹²². En outre, elle exhorte les gouvernements à considérer l'imbrication des régimes normatifs comme un phénomène normal. En conséquence, la collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces est encouragée, en particulier par l'entremise d'accords intergouvernementaux¹²³.

L'analyse du contenu de l'Accord Canada-Québec a mis en évidence les questions sur lesquelles les gouvernements se sont penchés en priorité pour construire un système juridique intégré et bi-niveau caractérisant le droit de l'immigration canadien où interagissent des sujets (les immigrants), des objets (les programmes) et divers processus : établissement des niveaux d'immigration, sélection, admission et intégration. Les principaux processus qui seront examinés dans cette section sont la sélection, l'admission et l'intégration. L'établissement des niveaux d'immigration par les deux ordres de gouvernement ne sera pas abordé, car il s'agit d'un processus complexe qui relève principalement de la gestion administrative.

¹²² Renvoi relatif à la réglementation pancanadienne des valeurs mobilières, 2018 CSC 48, [2018] 3 R.C.S. 189, par. 18 « En favorisant la coopération entre le Parlement et les législatures à l'intérieur des limites constitutionnelles existantes, le fédéralisme coopératif appuie le partage des compétences législatives au lieu de le supplanter : voir *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 22. » ; Jean-François GAUDREAU-DESBIENS, et Johanne POIRIER, (2017), « From Dualism to Cooperative Federalism and Back?: Evolving and Competing Conceptions of Canadian Federalism », dans N. DESROSIERS, P. MACKLEM et P. OLIVER (dir.), *Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, p. 391-413 ; C. LEO, et M. AUGUST, « The Multilevel Governance of Immigration and Settlement: Making Deep Federalism Work », (2009) 42(2) *Revue canadienne de science politique* 504 ; BROUILLET, E. et B., RYDER, « Key Doctrines in Canadian Legal Federalism », dans Peter Oliver, Patrick Macklem et Nathalie DesRosiers (dir.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, New York, Oxford University Press, 2017 ; sur la doctrine de la prépondérance fédérale, plusieurs textes ont été publiés. L'une des premiers faisant une étude approfondie pour l'époque : D. ALHÉRITIÈRE, « De la prépondérance fédérale en droit constitutionnel canadien », (1971) 12 : 4 *Les Cahiers de droit* 579-583, en ligne : <https://www.erudit.org/fr/revues/cd1/1971-v12-n4-cd5002511/1004987ar/?utm_>.

¹²³ Sur les ententes intergouvernementales, il faut lire les travaux de Johanne Poirier. Voici quelques articles : Johanne POIRIER, « Les ententes intergouvernementales dans les régimes fédéraux : aux confins du droit et du non-droit », dans Jean-François GAUDREAU-DESBIENS et Fabien GÉLINAS, (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses états : Gouvernance, identité et méthodologie*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 441-471. Johanne POIRIER, « Intergovernmental Agreements in Canada: At the Crossroads between Law and Politics » dans *Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University: The State of the Federation 2001-2002*, Kingston/Montréal, McGill-Queen's University Press, 2003, p. 425-462 ; Johanne POIRIER, « Intergovernmental relations: the lifeblood of federalism », dans John KINCAID et J. LECKRONE (dir.), *Teaching Federalism*, Elgaronline, 3 Janvier 2023, ch. 8, p. 79-90.

L'approche privilégiée est celle prenant pour point de départ le rôle central que joue l'Accord Canada-Québec dans la structuration des enjeux migratoires relevant de son champ d'application. En effet, les parties prenantes à l'Accord ont structuré leurs domaines d'intervention respectifs de façon à minimiser, voire à éliminer, les superpositions conflictuelles des ensembles normatifs, lesquelles pourraient, dans d'autres circonstances, constituer le fondement de contestations constitutionnelles. Nous avons identifié quatre modalités d'exercice des compétences en immigration lesquelles seront examinées dans l'ordre suivant : l'occupation fédérale exclusive, l'abstention réglementaire fédérale, le partage des responsabilités et la cohabitation législative. Ces modalités correspondent aux différentes formes d'articulation des compétences mobilisées au cours de l'évolution historique de ce régime juridique et qui ont permis de clarifier certains paramètres externes et internes de l'application de l'art. 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

2.1 L'occupation exclusive fédérale

La première modalité d'exercice des compétences est celle suivant laquelle le Parlement du Canada intervient seul sur un objet migratoire. L'Accord Canada-Québec prévoit plusieurs situations pour lesquelles les parties se sont entendues pour reconnaître l'exercice exclusif du Parlement du Canada. Tel que stipulé à l'article 3 de l'Accord Canada-Québec, c'est le Canada qui « [...] est responsable [...] de l'admission et du contrôle des aubains. Il s'acquitte de ces responsabilités, [...] en définissant [...] les catégories de personnes inadmissibles au pays [...] »¹²⁴. Sur toutes ces questions, le Québec ne légifère pas puisqu'elles ne font pas partie de la compétence concurrente en immigration. Ils relèvent de la compétence exclusive attribuée au Parlement du Canada à l'article 91.25 sur les aubains.

Ces objets législatifs occupent une place très importante dans la LIPR. En effet, neuf des douze divisions de la partie I de cette loi portent sur les questions relatives à l'admission, aux motifs d'interdiction de territoire, à la détention

¹²⁴ Il est utile d'apporter une précision terminologique ici. Le mot inadmissibilité était utilisé au moment de la conclusion de l'accord parce que la loi en vigueur était la *Loi sur l'immigration de 1976*, 25-16 Eliz. II, c. 52, art. 19, en ligne : <<https://quai21.ca/recherche/histoire-d-immigration/loi-sur-l-immigration-de-1976>>. Avec l'adoption de la LIPR en 2001, les mots interdictions de territoire ont remplacé l'expression « inadmissibilité ».

et au renvoi¹²⁵. De plus, c'est le ministère de la Sécurité publique et de la protection civile et non IRCC qui est responsable de leur exécution.

Ce dernier s'est vu attribué trois catégories de compétences générales relatives à l'application de la LIPR¹²⁶. Tout d'abord, il contrôle l'entrée des personnes qui demandent l'admission sur le territoire canadien, une fonction s'appuyant en grande partie sur la vérification de documents, notamment les attestations d'état de santé et d'antécédents criminels, le visa de résident permanent, ainsi que les permis de travail ou d'étude. Subséquemment, le ministre possède la compétence sur l'ensemble des mesures d'exécution de la loi, incluant la mise en œuvre des motifs d'interdiction de territoire, la détention et le renvoi des personnes interdites de territoire. Finalement, il lui incombe d'établir les orientations politiques en matière d'exécution de la loi et d'interdiction de territoire motivée par des considérations de sécurité, par la violation des droits humains ou internationaux, par des sanctions, par la criminalité transfrontalière ou par des activités relevant de la criminalité organisée¹²⁷.

Un second exemple d'occupation exclusive par le gouvernement fédéral est fourni à l'article 3 *in fine* de l'Accord Canada-Québec, lequel stipule que le Canada « [veille] à l'exécution de ses obligations internationales. » En ce qui concerne cette question, la LIPR incorpore dans son droit interne deux normes issues de deux traités internationaux : la définition du réfugié, telle qu'elle figure dans la *Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés*, et la définition de la torture, telle qu'énoncée dans la *Convention contre la torture et*

¹²⁵ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 2, sections 0.01, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 9.

¹²⁶ La loi constitutive de ce ministère est la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, L.C. 2005, c. 10, en ligne : <<https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/P-31.55.pdf>>. En sus des attributions générales mentionnées à l'article 4 de cette loi, l'article 5 précise que le ministre assure la coordination des activités des entités relevant de sa responsabilité et définit leurs priorités stratégiques en matière de sécurité publique et de protection civile. L'une de ces entités, l'Agence des services frontaliers du Canada, a pour fonction d'appliquer les lois frontalières, notamment celles énoncées dans la LIPR et relatives, entre autres, à l'admission des individus sur le territoire. *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38, en ligne : <<https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-1.4.pdf>>.

¹²⁷ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 2, art. 4 (2).

*autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*¹²⁸. Cette seconde définition, applicable dans le cadre du régime de protection des réfugiés a été intégrée ultérieurement dans le droit positif, ce qui explique l'absence de référence à cette norme internationale dans l'Accord Canada-Québec.

La partie II de la LIPR traite principalement de la détermination du statut de réfugié au Canada. Dans l'Accord Canada-Québec, c'est l'article 17 qui traite de cette question et qui stipule que seul le Canada a la responsabilité de déterminer le statut de réfugié :

17. Aux termes de ses obligations internationales, le Canada détermine qui est un réfugié au sens de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* et quelles sont les personnes en situation semblable qui ont besoin de sa protection.

La responsabilité de déterminer le statut de réfugié est une question portant sur la mise en œuvre de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* en droit interne canadien, question distincte de sa conclusion¹²⁹. En droit canadien, la mise en œuvre d'une convention ou d'un traité peut relever de l'un ou de l'autre ordre de gouvernement ou les deux, selon que l'objet du traité relève d'un champ de compétence fédéral ou provincial¹³⁰. En l'occurrence,

¹²⁸ *Id.*, art. 2 qui fait référence aux deux conventions. Le texte de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* préc., note 90 ; pour le texte de la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 10 décembre 1984, en ligne : <<https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>>.

¹²⁹ En droit canadien, la compétence constitutionnelle relative à la négociation et à la conclusion d'un traité international est une question dont la complexité n'a cessé de s'accroître, notamment depuis les années 1960. Le Gouvernement du Canada soutient toutefois « que le pouvoir de conclure des traités provient de la prérogative royale et qu'il a été délégué au Canada par les *Lettres patentes de 1947*. » : voir Stéphane PAQUIN, « La réforme inachevée : Le fédéralisme canadien et le rôle des provinces dans les négociations internationales », (2022) *Revue québécoise de droit international* 73, 80-81. Pour appuyer cette assertion du gouvernement fédéral, Paquin cite le document suivant : GOUVERNEMENT DU CANADA, *Fédéralisme et relations internationales*, Ottawa, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, 1968 à la p. 14.

¹³⁰ Dans l'arrêt portant sur les conventions de travail de 1937, le Comité judiciaire du Conseil privé a notamment statué que le pouvoir de mise en œuvre des traités suit le partage des compétences aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* : *Procureur général du Canada c. Procureur général de l'Ontario*, [1937] A.C. 326, 349 tel que cité dans François CHEVRETTE et Herbert MARX, *Droit constitutionnel*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1992, p. 1194. S. PAQUIN, préc., note 129, 80.

l'établissement des catégories du statut migratoire, servant à déterminer l'admissibilité d'individus sur le territoire canadien — qu'il s'agisse du statut de réfugié, du statut de résident permanent ou du statut de résident temporaire — relève du Parlement du Canada par son rattachement à la compétence sur la naturalisation et les aubains. Ce dernier exerce ce pouvoir en déterminant les paramètres d'application d'un statut. Dans le cas du statut de réfugié, le Canada a incorporé la définition de réfugié contenu dans la Convention dans son droit interne¹³¹.

Pour comprendre la portée et les limites de l'article 17 de l'Accord, il importe de savoir que le Gouvernement du Canada présente le système canadien de protection des réfugiés en le divisant en deux volets : Le Programme d'octroi de l'asile au Canada et le Programme de réinstallation des réfugiés outre-frontières¹³². Seul le premier programme est pertinent aux fins de l'application de l'art. 17.

Ce volet du système de protection des réfugiés s'applique aux demandeurs d'asile qui se présentent à la frontière canadienne et demandent la reconnaissance du statut de réfugié ou à ceux qui se trouvent déjà sur le territoire et déposent une telle demande. Dans ses grandes lignes, le processus de détermination du statut de réfugié au Canada procède ainsi. Lorsque la requête est jugée recevable par un agent de l'Agence des services frontaliers, un ordre de renvoi conditionnel est émis et le dossier du demandeur d'asile est transmis à la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR)¹³³. Durant la période d'attente d'une décision de la CISR, le demandeur d'asile se voit remettre par l'agent des services frontaliers un Document d'identité du demandeur d'asile (DIDA). Le demandeur d'asile peut présenter le DIDA aux autorités fédérales pour obtenir une couverture en matière de soins de santé ou pour faire une demande de permis de travail ou d'études¹³⁴.

¹³¹ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 2, art. 96.

¹³² *Id.*, art. 99(1). Pour alléger le texte, nous utiliserons le terme 'réfugié' pour englober les réfugiés et les personnes à protéger.

¹³³ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 2, art. 100 et 101.

¹³⁴ CANADA, COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ, *Faire une demande d'asile*, 15 décembre 2025, en ligne : <<https://irb-cisr.gc.ca/fr/presenter-demande-asile/Pages/fda-etape-1.aspx>>.

Une décision défavorable de la CISR rend l'ordre de renvoi effectif. Sous réserve de la procédure de l'examen des risques avant renvoi, le demandeur d'asile débouté peut donc être renvoyé du Canada¹³⁵. En revanche, lorsque qu'une décision favorable a été prise à l'égard de la demande d'examen des risques avant renvoi, le gouvernement fédéral émet un document intitulé « Vérification du statut »¹³⁶ permettant à l'individu de rester sur le territoire conditionnellement à l'existence des risques de persécution dans l'État contre lequel il a fondé sa demande de protection.

Lorsque la CISR rend une décision favorable, celle-ci entraîne la reconnaissance du statut de réfugié au demandeur et le tribunal lui remet une lettre confirmant la décision¹³⁷. La reconnaissance du statut rend caduque l'ordre de renvoi : l'admission sur le territoire n'est donc plus conditionnelle. Si le réfugié souhaite voyager à l'extérieur du Canada, il doit obtenir le titre de voyage pour réfugié auprès de Passeport Canada¹³⁸.

Enfin, la personne reconnue réfugiée au Canada peut subséquemment à l'obtention de son statut soumettre une demande de résidence permanente¹³⁹. Il importe de préciser que la demande de résidence permanente n'est pas liée aux formalités relatives à la sélection des résidents permanents, ni à celles relatives au consentement du Québec que nous verrons un peu plus loin. L'art. 20 de l'Accord Canada-Québec clarifie d'ailleurs cette question puisqu'il stipule expressément que dans « le cas où le droit d'établissement est attribué à une personne qui est reconnue comme réfugié alors qu'elle se trouve déjà au Québec, le consentement du Québec n'est pas requis. »

¹³⁵ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 2, art. 112 et suiv.

¹³⁶ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Quel document puis-je utiliser pour prouver mon statut au Canada comme réfugié ou personne protégée ?*, 17 avril 2026, en ligne : <<https://ircc.canada.ca/francais/centre-aide/reponse.asp?qnum=611&top=11>>.

¹³⁷ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 2. Sur le site du gouvernement, il est question d'une lettre ou d'un document officiel, sans plus de détail.

¹³⁸ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Je suis un réfugié et je dois me rendre à l'extérieur du Canada. De quels documents ai-je besoin pour voyager ?*, 17 avril 2026, en ligne : <<https://ircc.canada.ca/francais/centre-aide/reponse.asp?qnum=610&top=11>>. Le titre de voyage pour réfugié est un document « reconnu dans tous les pays comme un titre de voyage valide. » Sur cette page web, il est toutefois précisé que le réfugié ne peut pas utiliser le Titre de voyage pour réfugié pour se rendre dans le pays dont il est le citoyen ou le pays dans lequel il a allégué avoir été victime de persécution.

¹³⁹ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 2, art. 99(4). La demande de résidence permanente d'une personne protégée doit être faite conformément à la partie I de la LIPR.

Cette description des procédures et des documents émis au demandeur d'asile et à la personne reconnue réfugiée au Canada montre que le gouvernement fédéral exerce seul la responsabilité à l'égard de ces personnes, des procédures et contrôles migratoires auxquels elles sont soumises. Le Québec offre des services de santé et des services sociaux aux réfugiés habitant sur son territoire. Quant aux demandeurs d'asile, ils ont également accès aux services, à l'exception des soins de santé qui sont administrés par le gouvernement fédéral¹⁴⁰.

Pour résumer, la compétence concurrente en immigration attribuée par l'art. 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* exclut l'admission de toute personne sur le territoire quel que soit son statut. C'est d'ailleurs là que se loge le principal objet de la procédure d'admission : vérifier, attester et enregistrer le statut d'un individu avant de lui donner l'autorisation d'entrer sur le territoire. Une fois cette autorisation octroyée, le gouvernement fédéral continue d'exercer des contrôles, et par conséquent sa compétence constitutionnelle, sur toute personne résidant sur le territoire et dont le séjour est conditionnel ou temporaire. En d'autres termes, la compétence exclusive du Parlement du Canada sur les aubains qui est conférée par l'art. 91.25 de la *Loi constitutionnelle de 1867* porte sur le statut des personnes considérées comme des étrangers au sens de la LIPR. Elle s'étend à toute question portant sur l'admission de celles-ci sur le territoire, ainsi que sur les conditions de validité du séjour temporaire. Il s'agit donc d'une compétence comportant d'importantes ramifications. Il en est de même pour la compétence sur la naturalisation dont il est également question à l'art. 91.25. La naturalisation est le processus par lequel le statut d'un individu change de celui d'étranger à celui de résident permanent et, par la suite, à celui de citoyen canadien¹⁴¹.

2.2 L'abstention réglementaire fédérale

La deuxième modalité d'exercice des compétences en matière migratoire se manifeste par une abstention du gouvernement fédéral de réglementer un

¹⁴⁰ Adèle GARNIER, « Les relations fédérales-provinciales et les politiques relatives aux personnes réfugiées au Canada », dans Adèle GARNIER, Sarah DUBUC et Christina R. CLARK-KAZAC (dir.), *La Migration forcée au Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2025, ch. 10, p. 152, à la p. 164.

¹⁴¹ GOUVERNEMENT DU CANADA, BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES, *Documents de citoyenneté et naturalisation*, 21 mai 2021, en ligne : <<https://www.bac-lac.gc.ca/fra/decouvrez/immigration/citoyennete-dossiers-naturalisation/Pages/introduction.aspx>>. Voir également France HOULE et Arnaud DESROCHERS, « La construction historique du statut de sujet et d'étranger dans la législation préconfédérative et canadienne entre 1763 et 1948 », soumis à la Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke (mars 2026) ; Voir aussi Delphine NAKACHE et Yves LE BOUTHILLIER, *Droit de la citoyenneté au Canada*, Montréal, Éd. Yvon Blais, 2016, 505 p.

domaine migratoire particulier, ce qui empêche l'éclosion de litiges juridiques en l'absence de promulgation d'une législation fédérale. Le champ de l'intégration représente un exemple paradigmatique. Comme il a été mentionné précédemment, le gouvernement fédéral s'est retiré de la fourniture de services d'intégration sur le territoire québécois en vertu de l'Accord Canada-Québec, octroyant de ce fait une autonomie normative intégrale quant aux services dispensés dans la province. L'intégration constitue précisément le domaine dans lequel le Québec a le plus fortement affirmé sa compétence au fil des différentes ententes successives décrite en première partie.

L'abstention réglementaire du gouvernement fédéral en matière d'intégration s'explique principalement par des considérations identitaires et pragmatiques. Sur ce dernier point, la difficulté majeure réside dans l'aptitude restreinte du gouvernement fédéral à assurer de tels services sur un territoire aussi vaste que celui du Canada. Ainsi, la distinction entre les enjeux d'intérêts locaux et ceux d'envergure nationale constitue un principe fondamental de la répartition des compétences inscrite dans la Constitution canadienne. Cette distinction correspond à la situation envisagée à l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, tel qu'il est énoncé dans la phrase introductive de l'article : « Dans chaque province, la législature pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province [...] ». D'ailleurs, et concernant les services destinés aux immigrants en particulier, ceux-ci sont principalement fournis par des organismes communautaires dont le financement est assuré par les fonds alloués par le gouvernement fédéral en vertu de l'annexe A de l'Accord Canada-Québec. Au chapitre de l'évolution de l'organisation et du fonctionnement des organismes communautaires en général, il est utile de mentionner que le Québec a formalisé ses relations avec ces organismes en 2001. Il a, effet, approuvé une politique gouvernementale initiale, intitulée *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, suivie par l'approbation d'un cadre de référence par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale en 2004¹⁴².

¹⁴² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, Québec, Septembre 2001, en ligne : <https://rqge.qc.ca/wpcontent/uploads/2015/02/SACA_action_communautaire_contribution_essentielle.pdf>. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Cadre de référence en matière d'action communautaire*. Québec, Juillet 2004, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/politiques-directives-procedures/CREF_action_communautaire_MESS.pdf>.

En ce qui concerne les enjeux identitaires, l'un des arguments les plus probants que le Québec a historiquement présenté au gouvernement fédéral, pour justifier son investissement dans l'espace normatif de l'intégration des immigrants, a été celui d'une société qui se distingue sur le plan culturel relativement notamment à la langue et au modèle interculturel fondé sur la laïcité. L'adoption de la *Charte de la langue française* en 1977 constitue la première initiative législative significative visant la protection du français. Subséquemment, d'autres initiatives législatives à caractère identitaire ont été entreprises. A titre d'illustration, il convient de mentionner la *Loi sur la laïcité de l'État* et la *Loi sur l'intégration à la nation québécoise*, touchant plus spécifiquement les immigrants, tel qu'édicte à l'art. 1 :

« La présente loi a pour objet d'établir le modèle d'intégration à la nation québécoise, lequel favorise le vivre-ensemble ainsi que la vitalité et la pérennité de la culture québécoise en tant que culture commune et vecteur de cohésion sociale. Cette culture, dont la langue française est le principal véhicule, permet l'intégration à la société québécoise des personnes immigrantes et des personnes s'identifiant à des minorités culturelles, notamment par leur pleine participation à cette dernière. »¹⁴³

À cet égard, l'article 2 de l'Accord souligne l'importance de cet objectif pour le Québec. L'Accord « vise, entre autres, [...] à assurer une intégration

¹⁴³ *Charte de la langue française*, 1977, c. 5 [L.R.Q., c-11], en ligne : <<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-11>> ; *Loi sur la laïcité de l'État*, 2019, c. 12, c. I. [L.R.Q., chapitre L-0.3], en ligne : <<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/L-0.3>>. Voir aussi *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes*, L.Q. 2017, c. 19 [L.R.Q., c. R-26.2.01], en ligne : <<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/R-26.2.01>> ; *Loi sur l'intégration à la nation québécoise*, préc., note 110. Enfin, le ministre de la Justice a récemment déposé deux projets de loi. Le premier vise à renforcer la laïcité au Québec et modifie entre autres le préambule de la *Loi sur la laïcité* par l'insertion du considérant suivant : « CONSIDÉRANT que la laïcité de l'État constitue un fondement de l'intégration nationale » ; *Loi sur le renforcement de la laïcité au Québec*, L.Q. 2026, c. 6, adoptée le 2 avril 2026, en ligne : <<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-9-43-2.html>>. Le deuxième est le Projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*. Il comprend plusieurs dispositions à caractère identitaire, notamment la préservation de la langue française, mentionnée à vingt-trois reprises dans le texte législatif. Voir : *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, Projet de loi n° 1 (présentation), 2^{ème} sess., 43^{ème} légis., (QC), 2025, en ligne : <<https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/justice/publications-adm/CQ/25-001f.pdf>>.

des immigrants dans la province respectueuse de son caractère distinct. » Pour rappel, la reconnaissance du caractère distinct de la société québécoise a été l'un des principaux enjeux lors des négociations sur l'Accord du Lac Meech¹⁴⁴.

Les questions de l'intégration et de l'inclusion des immigrants sont parmi les moins controversées lorsqu'il s'agit d'interpréter la portée de la matière « immigration » dans l'art. 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁴⁵. Avant la création du Dominion du Canada, les colonies canadiennes exerçaient déjà des responsabilités importantes : elles offraient plusieurs services d'accueil aux nouveaux arrivants sur leur territoire respectif¹⁴⁶. Après 1867, les provinces du Québec et de l'Ontario en particulier ont continué à dispenser des services d'accueil, mais faute de revenu fiscaux suffisants, le gouvernement fédéral a pris la relève. En 1954, le gouvernement de Maurice Duplessis instaurera l'impôt sur le revenu au Québec¹⁴⁷ et ces nouvelles recettes fiscales permettront aux gouvernements québécois subséquents d'exercer à nouveau cette compétence et offrir des services d'intégration aux immigrants. Dès 1991, le Québec élargira progressivement son offre de service grâce à la compensation fédérale.

¹⁴⁴ Il faut cependant préciser que cette question a fait l'objet de nombreux débats et rapports en droit constitutionnel canadien. Sur ce point, on peut notamment lire : GOUVERNEMENT DU CANADA, *La société distincte : origine, interprétations, implications*, par. B. O'NEIL, Ottawa, Division des affaires politiques et sociales, décembre 1995, en ligne : <<https://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp408-f.htm>>.

¹⁴⁵ La gamme des services proposés aux immigrants s'est élargie depuis la confédération : allant des services d'accueil, aux services d'intégration — notamment ceux relatifs à la mise en œuvre de programmes de francisation, d'employabilité et d'accompagnement —, et d'inclusion — visant la défense des droits et la réalisation d'objectifs d'appartenance et de lutte contre les discriminations systémiques. GÉRARD BOUCHARD, *L'interculturalisme : un point de vue québécois*, Montréal, Boréal, 2012, 288 p. ; GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, *Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion*, Québec, 64 p., Novembre 2015, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/politiques/PO_ensemble_quebec_MIDI.pdf> ; voir aussi VINEBERG, R., « History of federal-provincial relations in Canadian immigration and integration », dans J. BILES, M. BURSTEIN ET J. FRIDERES (dir.), *Integration and inclusion of newcomers and minorities across Canada*. Montréal, Canada: McGill-Queen's University Press, 250 p.

¹⁴⁶ Au moment de la confédération canadienne, les organismes communautaires situés sur le territoire du Québec fournissant des services d'accueil aux immigrants étaient déjà solidement établis sur le territoire. FRANCE HOULE, « Genèse du contrôle migratoire au Canada : construction coloniale du régime d'admission (1763–1867) », en préparation.

¹⁴⁷ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, REVENU QUÉBEC, *Historique et fondements de l'impôt et des taxes au Québec*, 2025, document pdf, p. 7, août 2017, en ligne : <<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/3447707?docref=gZOxYHh0dO7IHjoVNHAWA>>.

2.3 Le partage des responsabilités

La troisième modalité d'exécution de l'Accord Canada-Québec, la plus élaborée, concerne le partage par les deux ordres de gouvernement des responsabilités relatives à la compétence sur la matière « immigration » au sens étroit. Dans cette section, il ne sera question que des programmes d'immigration menant vers la résidence permanente au Canada.

Cette architecture de partage n'échappe pas à un paradoxe que Johanne Poirier a mis en lumière dans ses travaux sur les ententes intergouvernementales au Canada. Poirier a montré que ces instruments occupent une position singulière dans l'ordre normatif canadien : ils sont juridiquement contraignants entre les parties, structurent l'exercice concret des compétences constitutionnelles et façonnent les attentes légitimes des administrations, sans pour autant posséder de force de loi opposable devant les tribunaux au même titre qu'une disposition constitutionnelle ou législative. L'Accord Canada-Québec illustre exemplairement cette figure hybride : il constitue, selon la formulation de Poirier, une source paradoxale du droit constitutionnel canadien, à la fois vecteur d'effectivité et vecteur de vulnérabilité. C'est précisément cette double nature qui explique pourquoi l'Accord a pu, sur plus de trente ans, structurer un régime migratoire distinctif, tout en demeurant exposé aux revirements administratifs et politiques que la partie III examinera en détail.

La répartition des responsabilités dans ce domaine spécifique présente un intérêt manifeste, car elle s'inscrit dans la continuité du fédéralisme canadien, selon lequel le Parlement du Canada est compétent pour les questions d'intérêt national, tandis que les provinces assument des responsabilités sur les enjeux de portée locale. Une autre observation digne d'intérêt réside dans le fait que les aspects migratoires spécifiques visés par les articles 9 à 21 de l'Accord ont pour effet de limiter, voire évincer, l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale, sous réserve du respect des paramètres définis dans l'Accord Canada-Québec par le Québec. Il convient de souligner que cette démarche met en œuvre, en quelque sorte, le défunt art. 95B (1) *in fine* de l'Accord du Lac Meech, lequel précisait que « Tout accord conclu entre le Canada et une province en matière d'immigration a [...] effet indépendamment de l'article 95. »

L'Accord Canada-Québec comporte diverses dispositions donnant priorité au droit québécois dans des domaines législatifs précisément définis. En droit fédéral, le mécanisme mis en œuvre pour conférer une effectivité à cette prééminence du droit québécois réside dans la mention expresse de l'inapplicabilité de dispositions spécifiques de la LIPR ou du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés (RIPR) au Québec. Pour illustrer notre propos, trois exemples seront présentés : la réinstallation des réfugiés, les engagements de parrainage et la sélection des immigrants de la catégorie économique.

- *Réinstallation des réfugiés*

Le premier exemple porte sur la mise en œuvre du Programme de réinstallation des réfugiés outre-frontière. Ce programme fédéral concerne les individus situés à l'extérieur du Canada et dont la qualité de réfugié leur a été préalablement reconnue par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)¹⁴⁸. Les réfugiés qui résident dans des camps de réfugiés peuvent bénéficier d'un programme de réinstallation permanente dans un pays disposé à les accueillir qui est administré par le HCR¹⁴⁹. Sur le plan de la procédure, c'est le HCR qui recommande des candidats reconnus réfugiés au Gouvernement du Canada. C'est à cette étape qu'un processus de sélection est mis en œuvre au bénéfice des candidats désireux de se réinstaller au Canada s'enclenche.

C'est précisément dans le but de partager la responsabilité de la sélection des réfugiés outre-frontière entre les deux ordres de gouvernement que les articles 18 et 19 ont été inclus dans l'Accord Canada-Québec. Cette compétence exclusive constitue l'aboutissement du transfert amorcé avec l'Entente Cullen-Couture en 1978. Ces articles prévoient que :

18. Sous réserve de l'article 20, les réfugiés et personnes en situation semblable identifiés par le Canada et à destination du Québec qui satisfont aux critères de sélection du Québec seront admis par le Canada, pourvu qu'ils n'appartiennent pas à une catégorie inadmissible selon la loi fédérale.

19. Sous réserve de l'article 20, le Canada n'admet pas un réfugié ou une personne en situation semblable identifié par le Canada et à destination du Québec qui ne répond pas aux critères de sélection du Québec.

En conséquence de l'application de ces articles de l'Accord, le Québec applique ses propres critères aux candidats qui manifestent le désir de s'établir au Québec et le RIPR reconnaît explicitement que le Québec applique ses propres règles¹⁵⁰. Cependant, il est utile de préciser que les critères de sélection établis

¹⁴⁸ *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS-2002-227 (Gaz. Can. II), art. 138 (organisation de recommandation) et 140.3 (1), en ligne : <<https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/SOR-2002-227.pdf>>.

¹⁴⁹ Voir ORGANISATION DES NATIONS-UNIES, HAUT-COMMISSARIAT POUR LES RÉFUGIÉS, « La réinstallation des réfugiés au Canada », UNHCR, en ligne : <<https://www.unhcr.ca/fr/au-canada/le-role-du-hcr-reinstallation/reinstallation-refugies-canada/>>.

¹⁵⁰ *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 148, art. 139(1) h).

par les deux paliers gouvernementaux, fédéral et québécois, sont fondés sur des considérations similaires, notamment le besoin de protection et l'aptitude à s'intégrer au mode de vie canadien ou québécois, selon le lieu d'établissement souhaité¹⁵¹. Encore une fois, le principe établi à l'art. 3 de l'Accord et stipulant que le Canada détermine les catégories générales d'immigrants s'applique ici. Il s'agit donc d'un partage des responsabilités directement visé par l'objet « immigration » de l'art. 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

- *Engagement de parrainage*

Le deuxième exemple porte sur les engagements de parrainage. Le cas paradigmatique est celui du regroupement familial qui peut être entrepris concomitamment à la soumission de la demande d'immigration au Canada par le demandeur principal ou ultérieurement, après son établissement sur le territoire canadien. Dans les deux situations, le requérant principal doit se porter garant des membres de sa famille au moyen de la signature d'un engagement de parrainage. Concernant les familles à destination du Québec, les obligations auxquelles les garants doivent consentir dans les engagements de parrainage sont déterminées par le Québec, conformément à l'article 21 de l'Accord Canada-Québec, lequel stipule :

21. Si le membre de la famille est un résident québécois, le Québec est le seul responsable du suivi de l'engagement ainsi que de la fixation et de l'application des normes financières dans le cas où le droit fédéral exige qu'un membre de la famille :

- a. Contracte un engagement avec le Gouvernement du Québec à l'égard d'un immigrant qu'il désire parrainer ou aider ;
- b. Satisfasse à des normes financières.

À l'article 137 du RIPR, la prééminence du droit québécois sur les engagements de parrainage sont reconnus¹⁵². En droit québécois, les modalités

¹⁵¹ *Id.*, art. 138 ; *Règlement sur l'immigration au Québec*, RLRQ c. I-0.2.1, r. 3, art. 61 et 63. Les candidats souhaitant s'établir dans une province canadienne autre que le Québec sont sélectionnés par le gouvernement fédéral. Cette question d'ordre général fait l'objet de l'art. 23 de l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, préc., note 3 : « Il est entendu que le présent Accord n'a pas pour effet de porter atteinte au pouvoir du Canada d'admettre un immigrant, un réfugié ou un aubain à destination d'une autre partie du Canada que le Québec ».

¹⁵² *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 148, art. 137.

d'application de cet engagement sont édictées aux articles 22, 23, 24 et 33 de la LIQ et aux articles 61 et suivants du RIQ¹⁵³. L'engagement de parrainage est un contrat et cette matière tombe, de manière générale, dans le domaine de compétence provinciale portant sur la propriété et les droits civils (art. 92.13 de la *Loi constitutionnelle de 1867*). Il y aurait plus à dire sur cette question, mais pour les fins de ce rapport l'objectif est tout simplement montrer les nombreuses ramifications constitutionnelles du droit de l'immigration.

- *Sélection des immigrants de la catégorie de l'immigration économique*

Ce troisième exemple fera l'objet d'une description plus détaillée puisque le partage des responsabilités entre le Québec et le Canada à l'égard de la sélection des immigrants économiques est plus complexe. Cet exemple est intéressant pour illustrer de façon plus détaillée l'interrelation entre l'art. 3 de l'Accord Canada-Québec sur l'établissement des catégories générales par le gouvernement fédéral, l'exercice de la responsabilité québécoise sur la sélection et l'effet de la doctrine de prépondérance fédérale.

De prime abord, il est utile de rappeler qu'en conformité avec l'article 3 de l'Accord Canada-Québec, il revient au Parlement du Canada de définir les catégories générales d'immigrants. Cependant, la lecture de l'article 12(2) de la LIPR révèle que cette disposition ne définit pas la catégorie de l'immigration économique, mais plutôt un processus : « la sélection des étrangers de la catégorie 'immigration économique' se fait en fonction de leur capacité à réussir leur établissement économique au Canada. » C'est dans le RIPR que l'on trouve les catégories particulières de personnes autorisées à immigrer au Canada à titre d'immigrant économique (tels les travailleurs qualifiés, etc.) et les règles applicables au processus de sélection (critères de sélection et pondération des critères)¹⁵⁴.

¹⁵³ Tel que prescrites dans le *Règlement sur l'immigration au Québec*, préc., note 151, art. 68, les démarches d'intégration incluent « l'aide à la recherche d'emploi et à l'inscription scolaire ainsi que le soutien en matière d'accès aux services publics et de participation à la vie collective, et ce, en favorisant l'apprentissage du français ainsi que des valeurs démocratiques et des valeurs québécoises exprimées par la Charte des droits et libertés de la personne ».

¹⁵⁴ *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 148, art. 75 et suiv. En vue d'évaluer cette capacité, des barèmes de sélection, définissant des critères pondérés par un système de points, sont établis par voie réglementaire pour chaque sous-catégorie d'étrangers autorisés à immigrer au Canada au titre de la catégorie générale de l'immigration économique.

Les catégories fédérales générales d'immigrants économiques mise en œuvre par le Québec sont les travailleurs qualifiés, les travailleurs de métiers spécialisés et les gens d'affaires. La catégorie des gens d'affaires est divisée en plusieurs sous catégories telles les investisseurs, les entrepreneurs, et les travailleurs autonomes¹⁵⁵. Conformément à l'article 3 de l'Accord, les catégories du Québec sont identiques aux catégories fédérales puisque seul ce dernier a le pouvoir d'établir les catégories générales¹⁵⁶. Certes, le Québec n'est pas contraint de mettre en œuvre toutes les catégories fédérales, mais lorsqu'il en choisit une ou plusieurs, leur mise en œuvre doit être compatibles avec les catégories fédérales générales préétablies.

En revanche, l'article 12 de l'Accord Canada-Québec attribue la responsabilité de la sélection des immigrants visés par les catégories au Québec. Cet article stipule :

- a. Le Québec est seul responsable de la sélection des immigrants à destination de cette province [...] ;
- b. Le Canada doit admettre tout immigrant à destination du Québec qui satisfait aux critères de sélection du Québec [...] ;
- c. Le Canada n'admet pas au Québec un immigrant qui ne satisfait pas aux critères de sélection du Québec.

Bien que le par. b) de l'article 12 indique que le Canada admet l'immigrant qui satisfait aux critères de sélection du Québec, cette responsabilité n'implique pas l'absence de restrictions eu égard à la détermination des critères. En effet, tel que déjà mentionné,

¹⁵⁵ *Id.*, mentionne quatre autres catégories qui sont formulées en termes de programmes plutôt que de catégories d'immigrants. Trois programmes ne sont pas pertinents pour le Québec. Il s'agit candidats des provinces et de la catégorie de l'immigration au Canada atlantique et la catégorie démarrage d'entreprise. Le quatrième programme, le Programme de l'expérience canadienne, ne s'applique pas au Québec. Cependant, le principe sous-jacent à ce programme est d'intérêt pour le Québec et nous en reparlerons dans la section qui suit.

¹⁵⁶ *Règlement sur l'immigration au Québec*, préc., note 151, art. 23. Les programmes des investisseurs et des entrepreneurs ont déjà existé en droit fédéral, mais ils ont été interrompus le 11 février 2014, bien que, comme l'indique la liste fédérale, ces programmes soient toujours en vigueur au Québec : *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 2, art. 87.5(1). Cependant, le RIPR reconnaît qu'ils s'appliquent au Québec : *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 148, art. 90 et 97. Donc, on peut voir qu'il existe dorénavant une flexibilité dans le maintien ou la suppression des programmes par le Québec, même si le gouvernement fédéral a mis fin à certains programmes. D'ailleurs, à cet égard, le Québec a mis fin au Programme de l'expérience québécoise le 19 novembre 2025.

l'article 12(2) de la LIPR spécifie que la sélection « se fait en fonction de leur capacité à réussir leur établissement économique au Canada ». Or, en vue d'évaluer cette capacité, le Canada a mis sur pied un système qui inclut des barèmes de sélection définissant des critères pondérés par un système de points. Ce système est établi par voie réglementaire pour chaque sous-catégorie d'étrangers autorisés à immigrer au Canada au titre d'immigrant économique. En conséquence de l'existence de ce système fédéral fondé sur l'évaluation de la capacité des étrangers à immigrer au Canada, le Québec n'a pas le pouvoir de mettre en œuvre un système de sélection sur une autre base que celle prescrite par le gouvernement fédéral et qui ne permettrait pas de sélectionner des individus qui ont « la capacité de réussir leur établissement économique au Canada ». En d'autres termes, tant et aussi longtemps que le système fédéral de critères et de points vise la sélection de tels immigrants (ceux capables de réussir leur établissement économique au Canada), le Québec ne peut pas établir un système de sélection sur des bases incompatibles avec celles du système fédéral. Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale est suspendue lorsqu'il y a partage des responsabilités dans le cadre de l'Accord. Cependant, cette suspension produit des effets si, et seulement si, le Québec met en place un système de sélection compatible avec celui établi par le gouvernement fédéral.

D'ailleurs, et antérieurement à la mise en application des systèmes Entrée Express (fédéral) et Arrima (Québec), le Québec dupliquait les catégories fédérales ainsi que les critères de sélection fédéraux. La seule différence entre les deux cadres normatifs résidait dans la pondération des points attribués à chaque critère. Par exemple, le Québec accordait une pondération supérieure à la maîtrise du français par rapport à celle de l'anglais, tandis que le Canada attribuait une pondération équivalente à la connaissance de chacune de ces langues¹⁵⁷. Depuis le lancement des systèmes électronique Entrée Express (2015) et Arrima (2019), le processus de sélection des candidats à l'immigration a été modifié, mais la conceptualisation du système de sélection, basé sur des critères et des points, demeure le même. Ce système électronique comporte deux étapes : la déclaration d'intérêt et l'invitation du ministre.

Dans le cadre de la première étape, le processus de sélection s'est complexifié dans la mesure où des critères et des groupes de critères sont maintenant examinés par le moyen d'un algorithme intégré dans le système électronique

¹⁵⁷ *Règlement sur la pondération applicable à la sélection des ressortissants étrangers*, RLRQ, c. I-0.2.1, r. 4. Ce règlement a été abrogé (par l'arrêté ministériel n° 2023-002, (2023) G.O. II, 4990) et remplacé par le *Règlement sur l'immigration au Québec*, préc., note 151, eff. 2024-11-29.

lequel attribue un score quantitatif à chaque déclaration d'intérêt corrélant les attributs du ressortissant, ses qualifications, etc.¹⁵⁸ Par la suite, ces déclarations sont versées dans un bassin à partir duquel des dossiers de candidatures sont extraits à intervalles réguliers. Cette extraction est faite selon une évaluation des besoins du marché du travail. En conséquence, une procédure d'examen des candidatures fondée sur le principe du « premier arrivé, premier servi » qui présidait lors de la sélection des candidats sous l'ancien système, n'existe plus. Avec l'avènement d'Arrima (et Entrée Express), la sélection s'opère en quelque sorte en temps réel.

Les candidats qui répondent aux besoins du marché du travail reçoivent une invitation du ministre à soumettre une demande de sélection dans l'un des programmes de sélection du Québec¹⁵⁹. À cette étape, un candidat invité produit sa demande de sélection dans laquelle il doit démontrer qu'il remplit les conditions réglementaires applicables pour chaque programme. La distinction réglementaire entre 'critères' et 'conditions' est importante. En effet, le critère laisse place à l'évaluation, il crée un espace évaluatif ; la condition n'en laisse pas. Elle existe ou elle n'existe pas. Une fois cette demande déposée, le candidat peut être convoqué en entrevue¹⁶⁰ ou sélectionné sur dossier par le ministre. Cette étape sert à vérifier si les conditions sont remplies et, le cas

¹⁵⁸ Pour un exemple concret, voir : *Arrêté n° 2025-004 du ministre de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration en date du 20 juin 2025 Loi sur l'Immigration au Québec (c. I-0.2.1, art. 44) concernant les critères, les groupes de critères et le classement sur la base desquels un ressortissant étranger est invité à présenter une demande de sélection dans le cadre du Programme de sélection des travailleurs qualifiés*, (2025) n° 27 G.O. II, 4126 à 146. Il faut mentionner que ces systèmes électroniques produisent des évaluations qui sont complexes et nuancées qu'elles ne l'étaient lorsqu'elles étaient traitées par des humains.

¹⁵⁹ Concernant les objets légiférés par le Québec, c'est-à-dire les programmes faisant partie de ceux dont les immigrants de la catégorie économique peuvent se prévaloir, ils sont au nombre de six : (1) Programme de sélection des travailleurs qualifiés, (2) Programme de l'expérience québécoise, (3) Programme des investisseurs, (4) Programme des entrepreneurs, (5) Programme des travailleurs autonomes et (6) Programme pilote d'immigration permanente. À l'exception du 6^e programme, les programmes 1, 2 et 5 existent dans le droit fédéral.

¹⁶⁰ *Règlement sur la procédure en immigration*, RLRQ, c. I-0.2.1, r. 5, en ligne : <<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/rc/I-0.2.1.%20R.%205.pdf>>. Conformément au *Règlement sur la procédure en immigration*, chapitre I-0.2.1, r. 5, en ligne : <<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/rc/I-0.2.1.%20R.%205.pdf>> conformément à l'art. 6 du *Règlement sur la procédure en immigration* « afin que ce dernier lui démontre la véracité des faits contenus dans ses déclarations. » *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 148, art. 79 (3) ; cependant, le Québec accordait plus de points à la connaissance du français, qu'à la connaissance de l'anglais. Voir l'ancien *Règlement sur la pondération applicable à la sélection des ressortissants étrangers*, préc., note 157.

échéant, le candidat se voit délivrer un CSQ¹⁶¹. La délivrance du CSQ marque la fin du processus québécois de sélection et le début du processus d'admission géré par le gouvernement fédéral¹⁶².

Pour résumer, le partage des responsabilités sur la matière « immigration » de l'art. 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* touchant les immigrants de la catégorie de l'immigration économique, s'opère comme suit entre les deux ordres législatifs :

Étapes	Compétence	Gouvernement responsable
1 ^{ère}	Établissement des catégories générales d'immigration Question d'intérêt national	Responsabilité fédérale
2 ^{ième}	Choix des catégories parmi celles établies par le Canada Ne doivent pas être incompatibles avec les lois du Parlement du Canada (doctrine de la prépondérance fédérale)	Responsabilité provinciale
3 ^{ième}	Établissement des critères de sélection Ne doivent pas être incompatibles avec les lois du Parlement du Canada (doctrine de la prépondérance fédérale)	Responsabilité provinciale
4 ^{ième}	Détermination de la pondération des critères Ne doivent pas être incompatibles avec les lois du Parlement du Canada (doctrine de la prépondérance fédérale)	Responsabilité provinciale
5 ^{ième}	Procédure d'évaluation des dossiers Violation procédurale : contrôle judiciaire	Responsabilité provinciale
6 ^{ième}	Décision de sélection Décision déraisonnable : contrôle judiciaire	Responsabilité provinciale

¹⁶¹ *Règlement sur l'immigration au Québec*, préc., note 151, art. 22.

¹⁶² Ayant dorénavant toutes les pièces requises, le candidat peut alors transmettre son dossier d'immigration complet au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Le ministère procède dès lors aux vérifications habituelles en matière de santé et de criminalité. Après s'être assuré de l'absence d'obstacles concernant les conditions d'admission sur le territoire canadien, un visa de résident permanent est émis, autorisant l'entrée du ressortissant étranger sur le territoire canadien.

2.4 La cohabitation législative

Cette quatrième modalité peut être observée relativement aux séjours temporaires au Québec. Dans l'Accord Canada-Québec, cette catégorie est nommée 'visiteur'. À l'article 22 de l'Accord, trois catégories de visiteurs sont nommées : les travailleurs temporaires étrangers, les étudiants étrangers et les personnes venant recevoir des soins médicaux au Québec. Dans ce rapport, nous n'aborderons pas la catégorie des personnes venant recevoir des soins médicaux au Québec. Dans cette section, le seul exemple que nous donnons est celui relatif au Programme des travailleurs temporaires étrangers. Dans la troisième partie de ce rapport, nous verrons plus en détails le fonctionnement du Programme des étudiants étrangers.

La première observation qu'il importe de faire est le caractère laconique de l'Accord Canada-Québec sur les visiteurs qui s'explique en partie par le fait que les statuts temporaires n'étaient pas au cœur des préoccupations des gouvernements à cette époque. Les actions législatives et gouvernementales portaient principalement sur l'immigration permanente.

L'article 22 est le seul article qui aborde cette question. Il se lit comme suit :

22. Le consentement du Québec est requis avant l'admission dans la province :

- a. De tout étudiant étranger qui n'est pas choisi dans le cadre d'un programme du gouvernement canadien d'assistance aux pays en voie de développement ;
- b. De tout travailleur temporaire étranger dont l'admission est régie par les exigences du Canada touchant la disponibilité de travailleurs canadiens ;
- c. De tout visiteur étranger venant recevoir des soins médicaux.

L'art. 22 précise seulement deux éléments. Le premier élément est que le Québec doit consentir à l'entrée d'un visiteur sur son territoire ; le deuxième stipule la portée de l'Accord. Par exemple, en ce qui concerne les travailleurs temporaires étrangers, seuls les programmes en vertu desquels une Évaluation de l'impact sur le marché du travail (ÉIMT) doit être faite sont visés. En conséquence, le Programme de mobilité internationale (PMI) est exclu puisqu'il n'est pas régi par « les exigences du Canada touchant la disponibilité

de travailleurs canadiens »¹⁶³. En d'autres termes, l'employeur qui veut embaucher un travailleur étranger visé par le PMI n'a pas à fournir d'ÉIMT avant de faire une offre d'emploi à un ressortissant étranger¹⁶⁴. Il en résulte que le consentement du Québec, qui s'exprime par l'émission d'un CAQ, n'est pas requis pour ce groupe de travailleurs étrangers dans le cadre de l'Accord Canada-Québec¹⁶⁵.

À titre d'illustration du fonctionnement de l'article 22, l'exemple de cohabitation législative que nous souhaitons mettre de l'avant porte sur l'exigence de l'ÉIMT. Pour chaque travailleur temporaire étranger qu'un

¹⁶³ GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE IMMIGRATION, RÉFUGIÉS ET CITOYENNETÉ, *Évaluation du Programme de mobilité internationale*, Direction générale de la vérification et de l'évaluation Canada, Division de l'évaluation, juillet 2024, p. 13, en ligne : <<https://www.canada.ca/content/dam/ircc/documents/pdf/francais/organisation/rapports-statistiques/evaluations/programme-de-mobilite-internationale-fr.pdf>> ; GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Embaucher dans le cadre du Programme de mobilité internationale*, Ottawa, 5 mai 2026, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/travailler-canada/embaucher-etranger-temporaires/programme-mobilite-internationale/qui.html>>.

¹⁶⁴ Ce programme regroupe plusieurs catégories de travailleurs étrangers que l'on retrouve dans le RIPR. Sur le site du Gouvernement du Canada, trois regroupements sont faits : (1) Travailleurs bénéficiant d'une dispense de permis de travail. Les exemples fournies sont : les travailleurs hautement qualifiés et chercheurs (Stratégie en matière de compétences mondiales) ; les artistes et les étudiants étrangers à temps plein. (2) Travailleurs admissibles à un permis de travail ouvert, tels que les demandeurs de résidence permanente titulaires d'un permis de travail ouvert transitoire ; les Autochtones séparés par la frontière canadienne ; les titulaires d'un permis de travail postdiplôme ; les époux ou conjoints de fait d'étudiants étrangers ; les membres de la famille de certains travailleurs étrangers ; les demandeurs de la catégorie Vacances-travail d'Expérience internationale Canada (EIC) ; (3) Travailleurs admissibles à un permis de travail lié à un employeur donné (dispensé de l'ÉIMT). Des exemples sont : les travailleurs d'expression française hors Québec ; les demandeurs de la Stratégie en matière de compétences mondiales (si l'emploi est dispensé de l'ÉIMT) ; les demandeurs des catégories suivantes du Programme EIC : jeunes professionnels et stage coop international et les travailleurs dans le cadre d'un accord de libre-échange. Voir : GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE IMMIGRATION, RÉFUGIÉS ET CITOYENNETÉ, *Qui vous pouvez embaucher, Embaucher dans le cadre du programme de mobilité internationale*, Ottawa, 13 mars 2026, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/travailler-canada/embaucher-etranger-temporaires/programme-mobilite-internationale/qui.html>>. Sur les membres de la famille de certains travailleurs étrangers : GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE IMMIGRATION, RÉFUGIÉS ET CITOYENNETÉ, *Permis de travail ouvert aux membres de la famille des travailleurs étrangers*, Ottawa, 17 juin 2025, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/travailler-canada/instructions-speciales/epoux-enfant-charge.html>>.

¹⁶⁵ *Règlement sur l'immigration au Québec*, préc., note 151, art. 3.

employeur souhaite embaucher¹⁶⁶, ce dernier doit, avant de lui faire une offre d'emploi, demander l'ÉIMT. Au niveau du gouvernement fédéral, c'est au ministère de l'Emploi et du Développement social qu'il incombe de réaliser l'ÉIMT conformément à l'article 203 du RIPR¹⁶⁷. Toutefois, dans le contexte de l'embauche d'un travailleur étranger qui exercera son activité professionnelle au Québec, le RIPR prescrit à l'art. 203(4), que le ministère concerné « établit son évaluation de concert avec les autorités compétences de la province ».

En pratique, toutefois, ce n'est pas l'évaluation qui est établie de concert entre les deux ordres de gouvernements, mais bien la décision d'autoriser ou non l'employeur d'embaucher un travailleur temporaire. En effet, une décision conjointe est prise entre les deux ministères fédéral et québécois une fois que chaque ministère a procédé à sa propre évaluation : « Pour les postes au Québec d'une durée de travail continu de plus de 30 jours, les demandes d'ÉIMT doivent être soumises de manière simultanée à Service Canada [i.e. Emploi et Développement social] et au ministère de l'Immigration, de la Francisation

¹⁶⁶ Le Programme des travailleurs étrangers temporaires « permet d'embaucher des travailleurs étrangers temporaires pour remédier aux pénuries de main-d'œuvre et de compétences. » : GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Déterminer si vous avez besoin d'une évaluation d'impact sur le marché du travail*, Ottawa, 23 avril 2026, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/travailler-canada/embaucher-etranger-temporaires/verifier-besoin-etude-impact-marche-travail.html>>. Dans le cadre de ce programme, un employeur peut embaucher un travailleur dans un poste à haut salaire, à bas salaire, des travailleurs agricoles dans le cadre du Programme des travailleurs agricoles saisonniers : Gouvernement du Canada, Ministère de l'immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté, *Embaucher un travailleur temporaire dans le cadre du Programme des travailleurs agricoles saisonniers : Présenter une demande d'ÉIMT*, Ottawa, 17 février 2026, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/travailleurs-etrangers/agricoles/agricoles-saisonniers/demande.html>> et des travailleurs dans le cadre du volet agricole. La différence la plus importante entre les deux programmes est que pour le premier, le ressortissant étranger doit être originaire du Mexique ou de l'un des pays des Caraïbes participants ; pour le deuxième, le travailleur peut être originaire de n'importe quel pays : GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Embaucher un travailleur étranger temporaire pour un poste agricole*, Ottawa, 29 janvier 2025, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/travailleurs-etrangers/agricoles.html>>. GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Embaucher un travailleur temporaire pour un poste agricole*, préc., note 166.

¹⁶⁷ *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 148, art. 203.

et de l'Intégration (MIFI) du Québec. »¹⁶⁸ Conformément aux articles 100 et 101 du RIQ, c'est le MIFI qui est responsable de l'évaluation (au Québec, celle-ci est nommée Évaluation des effets de l'offre d'emploi sur le marché du travail)¹⁶⁹. Précisons ici que les évaluations fédérales et provinciales portent sur des critères similaires. En conséquence, on peut penser que les risques de divergences d'opinions entre les deux ordres de gouvernements sont peu élevés.

Sur la base des deux évaluations positives, une décision concertée favorable est donnée à l'employeur qui peut alors procéder au recrutement et offrir l'emploi à un travailleur. Lorsque le travailleur a accepté l'offre, ce dernier peut demander un CAQ au Gouvernement du Québec. Sur réception du CAQ, le travailleur transmet son dossier au gouvernement fédéral afin d'obtenir un permis de travail qui lui permettra d'entrer sur le territoire canadien avec un statut de travailleur temporaire.

Étant donné que les ÉIMT portent sur des questions connexes au travail (compétence provinciale exclusive, sauf exception), mais qu'elles sont nécessaires pour émettre des permis de travail (compétence fédérale exclusive) au bénéfice de certaines catégories de travailleurs temporaires, il était essentiel qu'un mécanisme de cohabitation législative fut mis en place. En effet, sans cet entendement préalable, fondé sur le partage des compétences législatives exclusives de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Québec pouvait s'opposer au séjour temporaire d'un travailleur sur son territoire en refusant d'émettre un CAQ. Ce partage des responsabilités fédérale-québécoise est un exemple montrant bien l'enchevêtrement des compétences exclusives à l'intersection de la compétence concurrente en immigration. Par ailleurs, il illustre aussi les limites que le gouvernement fédéral peut imposer au Québec.

¹⁶⁸ Voir GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Embaucher un travailleur étranger temporaire dans le cadre du volet agricole : Présenter une demande d'ÉIMT, Onglet Embaucher un travailleur étranger temporaire au Québec*, Ottawa, 17 février 2026, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/travailleurs-etrangers/agricoles/agricoles/demande.html>>. Il faut aussi comprendre du RIPR, et aussi des art. 15 de la LIQ et 98 du RIQ, que les deux ministères font chacun leur évaluation. Voir aussi *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission des aubains*, préc., note 3, art. 20 annexe A concernant l'évaluation conjointe de l'ÉIMT. En revanche, le MIFI est responsable d'évaluer la validité de l'offre d'emploi, voir Hugues LANGLAIS et Hélène MAYRAND, (dir.), *Droit de l'immigration et de la citoyenneté*, 2^{ème} éd., LexisNexis, Montréal, 2022, p. 49.

¹⁶⁹ Voir les conditions prévues à l'art. 203 (3) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 148 et celles prescrites au *Règlement sur l'immigration au Québec*, préc., note 151, art. 101. Les deux évaluations portent sur des critères similaires.

En effet, bien que le pouvoir d'émettre un CAQ puisse avoir des conséquences pratiques évidentes sur les travailleurs temporaires, il est néanmoins restreint à une catégorie définie de travailleurs étrangers : celle pour laquelle l'ÉIMT est nécessaire. Au-delà de cette catégorie, le pouvoir d'accepter ou de refuser d'émettre un CAQ est de portée limitée, dans la mesure où cette procédure ne s'applique pas au PMI. Or, le PMI permet l'entrée sur le territoire canadien de plus du triple de travailleurs par rapport au nombre de ceux autorisés à venir travailler au Canada dans le cadre du Programme des travailleurs étrangers temporaires (PTET).

Malgré les réductions annoncées en 2025, le Gouvernement du Canada a mentionné que ses objectifs globaux l'année « en matière d'arrivées de travailleurs temporaires ont été fixés à 367 750 ». Par catégorie de programmes, ce nombre se ventile comme suit : 285 750 travailleurs dans le cadre du PMI et 82 000 travailleurs dans le cadre du PTET¹⁷⁰. Au Québec, le Gouvernement du Canada estime qu'environ « 45 mille titulaires de permis de travail dans le cadre du Programme des travailleurs étrangers temporaires (PTET) et environ 95 mille titulaires de permis de travail dans le cadre du Programme de mobilité internationale (PMI) » ont été émis entre 1^{er} janvier au 31 août 2023¹⁷¹.

C'est notamment en raison de l'augmentation importante du nombre de travailleurs PMI sur son territoire que le Québec a changé son discours politique dès l'automne 2023. Puisque le nombre de résidents temporaires ne faisait pas partie de la planification annuelle, du moins jusqu'à tout récemment, la croissance importante des travailleurs temporaires issus du PMI ainsi que les

¹⁷⁰ La grande différence entre ces deux catégories de travailleurs réside dans le type de permis de travail qui est émis par le gouvernement fédéral. En effet, les travailleurs temporaires admis dans le cadre du Programme de mobilité internationale entrent sur le territoire avec un permis de travail ouvert (une fois sur le territoire, le travailleur peut se chercher un emploi dans la province de son choix). De plus, les conjoints et les enfants peuvent accompagner ces travailleurs temporaires. En revanche, les travailleurs admis dans le cadre du Programme des travailleurs temporaires étrangers se voient émettre un permis de travail fermé (c'est-à-dire rattaché à l'employeur qui l'a recruté). De plus, les conjoints et les enfants ne peuvent pas accompagner ces travailleurs. Voir GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *CIMM — Travailleurs étrangers temporaires — 21 octobre 2025*, Ottawa, 18 février 2026, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/transparence/comites/cimm-21-oct-2025/travailleurs-etrangers-temporaires.html>>.

¹⁷¹ GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *CIMM — Les programmes des travailleurs temporaires au Québec — 07 novembre 2023*, 3 juin 2024, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/transparence/comites/cimm-07-nov-2023/programmes-travailleurs-temporaires-quebec.html>>.

membres de leur famille a généré des coûts de services sociaux pour lesquels le Québec n'était pas préparé. Cette situation a notamment mené le Gouvernement du Québec à argumenter qu'il avait dépassé sa capacité d'accueil des « non-résidents permanents »¹⁷² et à entamer des négociations avec le gouvernement fédéral. Tel que mentionné précédemment, celle-ci a résulté en une planification des niveaux d'immigration intégrant dorénavant les résidents temporaires, et en retour, en une réduction non seulement du nombre de travailleurs étrangers, mais également d'étudiants étrangers.

Résumé de la partie 2

La seconde partie du rapport décrit d'abord le contenu de l'Accord Canada-Québec. Celui-ci est organisé selon une architecture normative structurée en trois sections centrales, qui traitent respectivement des seuils d'immigration, de la sélection et de l'admission des immigrants et des visiteurs, ainsi que de l'accueil et de l'intégration des immigrants. Cette troisième section est complétée par une annexe spécifiant les modalités de mise en œuvre du transfert par le gouvernement fédéral de cette compétence vers le Gouvernement du Québec. En matière de niveaux d'immigration, le Canada conserve la prérogative de fixer les seuils annuels, tout en tenant compte des recommandations formulées par le Québec, lequel s'engage à accueillir une proportion d'immigrants correspondant à son poids démographique. Les mécanismes de planification pluriannuelle, prescrits respectivement par la *Loi sur l'immigration au Québec* et la LIPR, assurent une coordination continue entre les deux instances gouvernementales.

¹⁷² L'expression « non-résident permanent » désigne les personnes qui se trouvent légalement au Canada sans avoir le statut de résident permanent : étudiants étrangers, travailleurs temporaires, demandeurs d'asile, titulaires de permis temporaires (pour séjour médical, par exemple). Son entrée dans le discours public est intéressante, car depuis 1991, elle faisait plutôt du vocabulaire technique utilisé notamment par Statistique Canada qui a commencé officiellement à inclure les résidents non permanents dans ses données de recensement en 1991. Auparavant, ces personnes étaient exclues des dénombrements officiels. Voir GOUVERNEMENT DU CANADA, STATISTIQUE CANADA, « Regards sur la société canadienne : Résidents non permanents au Canada : un portrait d'une population croissante à partir du Recensement de 2021 », par Catherine TUEY et Nicolas BASTIEN, 20 juin 2023 en ligne : <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75-006-x/2023001/article/00006-fra.htm>>.

La section traitant des catégories migratoires présente une analyse approfondie de la répartition des responsabilités en matière de sélection, en fonction des trois grandes catégories d'immigrants, à savoir la catégorie économique, le regroupement familial et les réfugiés. Pour ces catégories le Québec exerce un pouvoir de sélection délimité et culminant sur l'émission d'un CSQ. Pour les visiteurs, le Québec peut consentir au séjour temporaire de trois catégories de personnes sur son territoire : les travailleurs temporaires étrangers, les étudiants étrangers et de visiteurs qui viennent pour recevoir des soins médicaux. Pour ces catégories, le Québec signifie son acceptation à leur admission sur son territoire en émettant un CAQ. Les stipulations relatives à l'intégration, qui sont regroupées dans la troisième partie de l'Accord, confèrent au Québec la responsabilité exclusive de l'accueil, de la francisation et des services d'intégration, tout en préservant certaines prérogatives fédérales, notamment en matière d'immigration humanitaire, de citoyenneté et de multiculturalisme. L'évolution des services proposés au Québec depuis 1991, particulièrement soulignée par les réformes telles que Francisation Québec et Accompagnement Québec, atteste de l'adaptation continue du modèle d'intégration.

La deuxième partie expose les mécanismes d'application de la compétence concurrente en matière d'immigration qui permettent de mieux comprendre la portée et les limites de l'art. 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Quatre modalités d'intervention ont été identifiées : (1) l'occupation exclusive fédérale exercée dans le domaine de l'admission et du contrôle des étrangers et de détermination du statut de réfugié ; (2) l'abstention réglementaire fédérale, qui se caractérise par un retrait complet d'Ottawa des services d'intégration ; (3) le partage des responsabilités, en matière de sélection des immigrants faisant partie de la catégorie de l'immigration, du regroupement familial et des réfugiés outre-mer ; enfin, (4) la cohabitation législative dans le cadre du programme des travailleurs étrangers temporaires, où une évaluation conjointe des incidences sur le marché du travail est requise des deux ordres de gouvernement. Dans le cadre de ces mécanismes, l'Accord assure la coexistence de régimes normatifs complémentaires, réduit les risques de conflits constitutionnels et constituent des exemples d'application concrète de la mise en œuvre de la compétence partagée en immigration sous l'art. 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ces exemples montrent les multiples ramifications du droit de l'immigration et l'enchevêtrement des compétences concurrentes (art. 95) et exclusives (art. 91.25 et 92.13). Dans la troisième partie du rapport portant sur les étudiants étrangers, les chevauchements de compétences entre les articles 95 et 93 (éducation) seront mis en évidence.

Enfin, cette analyse a aussi permis de mettre en évidence les protections limitées qui sont offertes au Québec eu égard aux personnes qui séjournent temporairement sur son territoire à des fins de travail. Ces limites sont le reflet de l'ambiguïté de l'art. 95 puisque la matière « immigration » ne visait en 1867 que les personnes souhaitant s'établir en permanence sur le territoire. Certes, les séjours temporaires existaient déjà à cette époque, mais ce n'est que dans la *Loi sur l'immigration de 1976* qu'une distinction claire est faite entre « visiteur » et « résident permanent », expliquant d'ailleurs l'utilisation du terme « visiteur » dans l'Accord Canada-Québec¹⁷³, mais aussi le peu d'intérêt relativement à cette catégorie d'immigrants. Avec l'adoption de la LIPR en 2001, cet intérêt pour cette catégorie grandira. D'une part, on verra naître le concept de « résident temporaire »¹⁷⁴. D'autre part, le nombre de résidents temporaires commencera à augmenter de façon importante sous le gouvernement Harper (2006-2015) et se poursuivra par la suite jusqu'au déclenchement de la crise de 2024. Même si la réponse immédiate des gouvernements à cette crise a été de réduire le nombre d'admissions des travailleurs et étrangers sur le territoire, il reste que les discussions avec les acteurs économiques et universitaires en particulier se poursuivent. La question qui se pose à l'heure actuelle est de savoir si, et dans quelle mesure, une interprétation plus libérale et contemporaine de la matière « immigration » visée par l'art. 95 devrait être élargie pour inclure les résidents temporaires. Bien qu'une recherche plus approfondie soit nécessaire pour y répondre à, il est utile d'observer une tendance à réfléchir l'immigration, du moins concernant certaines catégories de résidents temporaires, en termes d'un continuum menant vers la résidence permanente. C'est le cas en particulier des étudiants étrangers dont il est question dans la dernière partie de ce rapport.

En somme, les quatre modalités décrites — occupation exclusive fédérale, abstention réglementaire, partage des responsabilités et cohabitation législative — offrent une grammaire opératoire du fédéralisme coopératif appliqué à l'immigration, mais elles ne neutralisent pas pour autant les foyers de tension que la partie III mettra en évidence.

¹⁷³ *Loi sur l'immigration de 1976*, préc., note 124. Voir notamment l'art. 2 sous « visiteur » et l'art. 4 portant entre autres sur les résidents permanents.

¹⁷⁴ La notion de « résident temporaire » apparaît formellement dans le droit canadien de l'immigration avec l'adoption de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 2, art. 22.

Trois lignes de faille méritent d’être signalées dès à présent. D’abord, l’asymétrie entre le traitement de l’immigration permanente, densément encadrée par l’Accord, et le traitement de l’immigration temporaire, qui n’y fait l’objet que d’un seul article (l’article 22), crée une zone grise structurelle particulièrement exposée aux dysfonctionnements. Ensuite, l’exclusion du PMI du champ du consentement québécois révèle une limite pratique du pouvoir provincial d’accueil : le Québec peut refuser d’émettre un CAQ, mais il ne peut pas juridiquement s’opposer à l’entrée sur son territoire de plus des deux tiers des travailleurs temporaires. Enfin, la nature purement conventionnelle de l’Accord — dépourvue de force de loi au sens de l’article 95B (1) de l’*Accord du Lac Meech* avorté — expose les acquis québécois à une fragilité juridique dont la crise migratoire de 2024 a révélé toute l’ampleur. Ces trois lignes de faille informent l’analyse du Programme des étudiants étrangers conduite dans la troisième partie.

Partie 3.

Le programme des étudiants étrangers, un chantier en reconstruction

La transformation progressive du Programme des étudiants étrangers au Québec met en évidence une dynamique institutionnelle en recomposition depuis la conclusion de l'Accord Canada-Québec, où s'enchevêtrent des impératifs d'ordre migratoire, économique, linguistique et territorial. Depuis 1991, l'admission des étudiants étrangers s'est structurée selon un processus de sélection dual, impliquant une répartition conjointe, mais différenciée, des responsabilités entre les autorités fédérales et le gouvernement québécois. Dans ce contexte, le CAQ s'est avéré un outil essentiel en raison de son rôle de condition préalable à l'obtention du permis d'études fédéral. Avant d'émettre un CAQ, le Québec impose ses propres critères conformément à ses orientations politiques et compétences constitutionnelles. Avec le temps, l'exercice de cette compétence s'est raffiné, s'écartant d'une logique strictement administrative pour s'intégrer à une stratégie d'intervention plus élaborée, laquelle s'applique désormais non seulement aux étudiants, mais aussi aux établissements d'enseignements eux-mêmes. Dans cette partie, l'analyse se focalisera sur les institutions postsecondaires, avec un intérêt particulier accordé aux universités.

La description précise des conditions d'entrée, de séjour et d'admissibilité révèle un régime d'immigration pour les étudiants étrangers dans le cadre duquel les critères fédéraux et québécois partagent des points communs, tels que l'exigence d'une inscription dans un établissement d'enseignement désigné, la justification de ressources financières adéquates et l'appréciation de l'authenticité du projet d'études. Elles comportent aussi quelques redondances qui s'expliquent sans doute par des tensions inhérentes au partage des pouvoirs

entre les deux ordres de gouvernement. Par ailleurs, l'évolution normative de ce programme montre également comment le Québec a, dans un premier temps, graduellement consolidé son aptitude à modifier les modalités de sélection, afin de s'ajuster au contexte démographique et économique caractérisé par une volonté d'attirer les talents internationaux, ainsi que par la nécessité de pallier les pénuries de main-d'œuvre, de soutenir le dynamisme universitaire et de garantir la vitalité de la langue française.

L'introduction du Programme de l'expérience québécoise (PEQ) en 2010 représente, à ce titre, une étape décisive. L'établissement d'une voie d'accès accélérée à la résidence permanente pour les diplômés formés au Québec témoigne de la reconnaissance, par le gouvernement, de la valeur stratégique du capital humain constitué par les cohortes d'étudiants étrangers. Le PEQ s'est avéré être l'un des dispositifs les plus efficaces de la politique d'immigration économique, tout en exerçant une influence considérable sur l'écosystème universitaire. Il a contribué à renforcer l'attractivité du Québec, à accroître de manière significative le nombre d'étudiants étrangers et à modifier les trajectoires migratoires liées aux études. Toutefois, ce succès a induit des conséquences imprévues, notamment une majoration du nombre de demandes de résidence permanente, une dépendance croissante des institutions d'enseignement aux ressources financières internationales et, de manière plus générale, un écart grandissant entre les compétences des candidats sélectionnés et les exigences sectorielles et régionales du marché du travail.

Les contraintes structurelles du PEQ ont nécessité une refonte substantielle de la politique d'immigration ciblant les étudiants. La réforme de 2020 constitue une rupture avec la philosophie initiale du programme, en ce sens que l'obtention d'un diplôme ne suffit plus à elle seule à attester de l'intégration d'un étudiant, laquelle est désormais « prouvée » par l'expérience professionnelle. Ce recalibrage témoigne d'un déplacement du centre de gravité de la sélection, évoluant d'une approche axée sur la formation vers une approche priorisant l'employabilité. Toutefois, il inaugure concomitamment une phase d'instabilité, se manifestant par une interrogation accrue concernant la cohérence des stratégies gouvernementales, l'aptitude effective à orienter les flux migratoires et la gestion des ambitions institutionnelles des établissements d'enseignement supérieur.

Les deux premières sections de cette partie sont de nature descriptive. Tout d'abord, les conditions et la procédure applicables au Programme des étudiants étrangers seront décrites ; ensuite, nous nous tourneront vers celles du PEQ, lequel permet une transition simplifiée vers l'obtention de la résidence permanente. La troisième section examinera de manière plus détaillée les incidences du PEQ, en analysant ses dérives et les réformes successives entreprises par les gouvernements du Québec et du Canada.

Section 1. Les conditions et la procédure du programme

Antérieurement à la conclusion de l'Accord Canada-Québec, l'étudiant étranger souhaitant entreprendre des études au Canada était uniquement assujéti aux exigences du programme fédéral. Ces exigences comprenaient l'inscription à un programme d'études accrédité par un établissement dûment autorisé¹⁷⁵, la justification de ressources financières suffisantes pour la période des études, et l'acquisition d'un permis d'études. Depuis l'avènement de l'Accord Canada-Québec, et plus précisément de son article 22, l'obtention d'un CAQ par l'étudiant est devenue une condition préalable au dépôt de sa demande d'un permis d'études auprès des instances fédérales.

L'émission du CAQ ne saurait être réduite à une simple formalité administrative. Le gouvernement québécois utilise cet instrument administratif comme procédure de préautorisation antérieure à l'examen du dossier par le gouvernement fédéral. L'importance juridique du CAQ est indubitable, car il confère au Québec le pouvoir d'ajouter des conditions législatives et réglementaires à celles qui sont établies par le gouvernement fédéral. En réalité, dans leur configuration initiale, ces dispositions ne concernaient que la catégorie des « étudiants étrangers ». En tant que catégorie générale relevant de la compétence fédérale, conformément à l'article 3 de l'Accord Canada-Québec, il était prévisible que le Québec reproduise les conditions établies au niveau fédéral. Néanmoins, comme nous le verrons dans la section 3 de ce rapport, le Québec exerce dorénavant une influence sur le processus d'admission des établissements postsecondaires, intervenant dans le périmètre de sa compétence exclusive en matière d'éducation¹⁷⁶. Cependant, préalablement à cette étape, il convient de préciser les conditions requises pour l'étudiant international ainsi que la procédure à suivre pour obtenir l'autorisation d'étudier au Canada.

Le Québec reproduit les conditions générales définies par le gouvernement fédéral, tout en intégrant des exigences propres à la gestion de son programme. Concernant l'obtention d'une lettre d'admission à un programme d'études, le

¹⁷⁵ GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Liste des établissements d'enseignement désignés (DLI) — Québec*, Ottawa, site « Study in Canada », mis à jour le 14 novembre 2025, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/etudier-canada/permis-etudes/preparer/liste-etablissements-enseignement-designes.html>>. Cette liste regroupe aujourd'hui 417 établissements postsecondaires.

¹⁷⁶ *Loi constitutionnelle de 1867*, préc., note 9, art. 93.

Québec exige que celle-ci provienne d'un établissement d'enseignement situé sur son territoire. La preuve de l'admission dans une université québécoise désignée constitue une condition impérative pour émettre un CAQ¹⁷⁷. S'agissant de la justification de la suffisance des ressources financières dont dispose l'étudiant pour couvrir ses besoins essentiels pendant la durée de ses études, ainsi que celles des membres de sa famille l'accompagnant le cas échéant. Ces conditions sont similaires à celles imposées par le gouvernement fédéral. Le Québec ajoute quelques précisions à ces conditions dont celle relative à l'indépendance financière de l'étudiant, lesquelles ne doivent pas dépendre d'un emploi exercé au Québec¹⁷⁸. En pratique, les ressources financières peuvent être issues de diverses sources, notamment l'épargne personnelle de l'étudiant ou des fonds obtenus au moyen d'une bourse d'études¹⁷⁹. Enfin, les revenus issus d'une activité professionnelle exercée sur le campus ou en dehors peuvent également être considérés, mais uniquement dans le cadre d'une demande de prolongation de séjour et à condition que cette activité constitue déjà une source de revenu stable¹⁸⁰. Durant son séjour d'études au Québec, l'étudiant doit considérer ses études comme son activité principale¹⁸¹.

Une fois ces critères satisfaits, le MIFI délivre un CAQ. Ce certificat confère à l'étudiant la possibilité de soumettre une demande de permis d'études auprès du gouvernement fédéral. Dans sa requête de permis d'études, il incombe à l'étudiant de prouver qu'il satisfait à toutes les exigences prescrites dans le RIPR. Les conditions d'admissibilité ne se distinguent pas de celles en vigueur au Québec : il est impératif que l'étudiant joigne à son dossier sa lettre d'admission à un programme d'études offert par un établissement d'enseignement désigné et le CAQ. Il doit également attester de la disponibilité de ressources financières adéquates¹⁸². En ce qui concerne cette preuve, le RIPR ne détermine aucun seuil spécifique, contrairement au Québec, étant donné que ces réglementations s'appliquent à l'échelle du Canada. Il est reconnu que

¹⁷⁷ *Règlement sur l'immigration au Québec*, préc., note 151, art. 10.

¹⁷⁸ *Id.*, arts. 11 et 12.

¹⁷⁹ QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Guide des procédures d'immigration, chapitre 2 — Immigration temporaire, section 2.2 : Programme des étudiants étrangers*, septembre 2025, p.14, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/gpi/GPI_ch2_sect-2_2_PEE.pdf>.

¹⁸⁰ *Id.*, p. 14.

¹⁸¹ *Règlement sur l'immigration au Québec*, préc., note 151, art. 14.

¹⁸² *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 148, arts. 216 (1) et (3) et 220.

l'adéquation des ressources financières présente une variabilité significative entre les provinces canadiennes, les villes et les institutions universitaires. En conséquence, le RIPR confie aux autorités fédérales la responsabilité d'établir des barèmes administratifs destinés à orienter cette évaluation, lesquels sont explicités dans les instructions et directives opérationnelles d'IRCC¹⁸³.

Les autres exigences fédérales se rapportent plus directement à l'admission sur le territoire canadien. Il est impératif que l'agent fédéral soit persuadé de la véracité du projet d'études de l'étudiant. Il incombe à l'intéressé de prouver qu'il poursuit des études avec cette intention sincère et qu'il quittera le Canada une fois son séjour temporaire achevé¹⁸⁴. Enfin, il incombe également à l'étudiant de satisfaire aux autres conditions d'admission sur le territoire, notamment l'absence de motifs d'interdiction de territoire liés à la criminalité, à la sécurité, à la santé ou à de fausses déclarations¹⁸⁵. Une fois que l'autorisation d'entrer sur le territoire est accordée, l'étudiant étranger, se voit reconnaître le statut de résident temporaire. Ainsi que le souligne Langlais, l'obtention de ce statut est conditionnée par la présentation, à un point d'entrée et lors d'un contrôle, des documents requis justifiant la situation particulière de l'étranger¹⁸⁶.

Les données empiriques suggèrent qu'entre 1992 et 2003, la politique québécoise de promotion de l'immigration étudiante a atteint ses objectifs, comme en témoigne une augmentation graduelle de la proportion d'étudiants étrangers au sein des effectifs universitaires. En réalité, les données existantes indiquent que les étudiants étrangers constituaient 4,0 pour cent de l'ensemble des effectifs étudiants universitaires en 1992-1993, 5,7 pour cent en 1998-1999, et 6,3 pour cent en 1999-2000. Cette augmentation s'est maintenue jusqu'en 2003, mais une phase de stagnation a été observée à compter de cette date.

¹⁸³ GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Instructions et lignes directrices opérationnelles, Permis d'études, Évaluation de la demande*, Ottawa, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/publications-guides/bulletins-guides-operationnels/residents-temporaires/permis-etudes/evaluation-demande.html>>. La jurisprudence reconnaît que ces directives contiennent une source d'information essentielle pour les demandeurs. Les étudiants qui s'y conforment peuvent ainsi légitimement s'attendre à ce que cette conformité soit considérée comme suffisante pour satisfaire à l'exigence de preuve de fonds prévue à l'article 220 du RIPR. *Ocran v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2022 CanLII FC 175, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jmk0l>>.

¹⁸⁴ *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 148, art. 216(1).

¹⁸⁵ Sur la question des contrôles, voir *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 2, arts. 34-42 et 18 pour l'autorisation physique d'entrer au Canada.

¹⁸⁶ H. LANGLAIS et H. MAYRAND, préc., note 168, p. 35, par. 2-14.

La proportion d'étudiants se situait approximativement entre 8,1 pour cent et 8,4 pour cent. En termes absolus, le nombre d'étudiants étrangers admis dans les universités québécoises s'élevait à 10 194 pour l'année 1992-1993, à 15 000 en 1999-2000, et à 21 216 en 2002-2004. Une tendance analogue à la stagnation est observée entre 2003 et 2009, avec des cohortes avoisinant les 22 000 étudiants étrangers¹⁸⁷. Après une croissance soutenue avoisinant les 4,2 pour cent dans les années 1990, une période de stagnation a été observée pendant cinq ans (2003-2009)¹⁸⁸.

Cette stagnation s'expliquait, du moins en partie, par l'absence de mécanisme spécifique visant à faciliter la transition des étudiants étrangers vers l'immigration permanente. En effet, en dépit de la reconnaissance grandissante du potentiel économique et social des étrangers diplômés au Québec, le cadre général juridique québécois applicable entre 1991 et 2010, caractérisé par sa lourdeur, obligeait les étudiants de se conformer aux conditions de deux autres programmes avant de pouvoir espérer obtenir la résidence permanente. D'une part, l'étudiant étranger devait demander un permis de travail post-diplôme auprès du gouvernement fédéral¹⁸⁹. Ce permis, de nature temporaire, avait pour objectif d'instaurer une période de transition afin de permettre l'acquisition d'une expérience professionnelle locale. Par conséquent, ce n'est qu'après avoir capitalisé cette expérience, ou de façon concomitante, que le diplômé pouvait soumettre une demande de CSQ dans la catégorie du programme s'adressant aux travailleurs qualifiés du Québec¹⁹⁰. Ce dispositif, hérité de la réforme de la LIPR en 2001, reposait sur une grille de sélection standardisée comprenant des critères tels que la formation, le domaine d'études, l'âge, l'expérience, la

¹⁸⁷ GOUVERNEMENT DU CANADA, STATISTIQUE CANADA, *Effectifs postsecondaires, selon le régime d'études, le type d'établissement, le statut de l'étudiant au Canada et le genre de la personne*, Tableau 37-10-0018-01 (anciennement CANSIM 477-0019), 13 mai 2026, en ligne : <https://www.150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3710001801&request_locale=fr>.

¹⁸⁸ La création du volet étudiant étranger du Programme de l'expérience québécoise en 2010 visait en partie à revitaliser le Programme des étudiants étrangers au Québec en améliorant son attractivité, voir : CENTRE INTERUNIVERSITAIRE DE RECHERCHE EN ANALYSE DES ORGANISATIONS (CIRANO), « *Évolution de la part des étudiants internationaux dans les effectifs étudiants universitaires, de 1992 à 2018 (archivé)* », *Le Québec économique*, 21 août 2020, en ligne : <<https://qe.cirano.qc.ca/graphique-evolution-part-etudiants-internationaux-effectifs-etudiants-universitaires-1992-a-2018-archiver>>.

¹⁸⁹ *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 148, art. 186 et 205.

¹⁹⁰ *Règlement sur l'immigration au Québec*, préc., note 151, notamment les articles 40 à 43 et l'annexe A (Grille de sélection des travailleurs qualifiés), dans la version antérieure à 2010.

présence d'enfants, la connaissance du français et la possession d'une offre d'emploi validée¹⁹¹.

En plus de sa complexité administrative, ce processus d'accèsion à la résidence permanente générait d'autres difficultés pour ces diplômés du Québec. Étant mis en concurrence dans le bassin des candidats internationaux ayant déposé une demande d'immigration dans le cadre du PTRQ avec des milliers de candidats internationaux, dont plusieurs disposaient d'une expérience professionnelle plus longue ou d'un domaine de formation mieux valorisé dans la grille de sélection¹⁹². En outre, le processus administratif était lourd et incertain. En effet, la documentation exigée était substantielle, le seuil de points difficile à atteindre sans expérience professionnelle confirmée, et les barèmes ne reconnaissaient que marginalement la valeur du diplôme obtenu au Québec¹⁹³. Concrètement, aucune priorité ni voie accélérée n'était accordée aux étudiants étrangers formés localement. Cette absence de traitement différencié entraînait un véritable paradoxe, le Québec investissait dans la formation, l'intégration sociale et la francisation des étudiants étrangers, mais ne disposait d'aucun mécanisme efficace pour les retenir.

Pourtant, dès sa déclaration de politique de 1991¹⁹⁴, le Québec reconnaît de manière explicite le rôle essentiel que jouent les étudiants étrangers dans le développement de son réseau universitaire et collégial, ainsi que dans l'assurance de son rayonnement international. Leur présence était considérée comme un avantage stratégique, tant pour la vitalité académique des établissements que pour l'expansion des échanges internationaux et la capacité d'attraction du Québec comme société d'accueil¹⁹⁵. Cette orientation se situait également dans une perspective plus vaste de mise en valeur du potentiel d'intégration des individus en séjour temporaire. En effet, l'énoncé mettait en évidence que les étudiants étrangers offrent des assurances significatives quant à leur

¹⁹¹ *Id.*, art. 40 et suiv.

¹⁹² UNIVERSITÉ MCGILL, *Attraction et rétention des étudiants internationaux au Québec : pour une cible ambitieuse, mémoire présenté à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée Nationale dans le cadre de la planification de l'immigration au Québec*, Mémoire déposé dans le cadre des consultations en vue de la planification du niveau d'immigration 2017-2019, 3 août 2016.

¹⁹³ QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Rapport annuel de gestion 2009-2010*, Montréal, 2010, Collection BAnQ, en ligne : <<https://www.mifi.gouv.qc.ca/publications/fr/ministere/Rapport-annuel-2009-2010.pdf>>.

¹⁹⁴ *Au Québec pour bâtir ensemble, énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, préc., note 46, p. 37.

¹⁹⁵ *Id.*

intégration et à leur contribution à la croissance économique et sociale du Québec¹⁹⁶. L'analyse des documents officiels publiés par le Gouvernement du Québec entre 1991 et 2010 confirme la persistance d'une logique identique. Les étudiants étrangers y étaient invariablement décrits comme une immigration sélectionnée, disposant d'un potentiel économique, scientifique et d'intégration significatif. En outre, cette perspective stratégique était en concordance avec l'intention de participer à la transition vers une économie du savoir, transition qui sous-tendait la réforme du droit de l'immigration fédéral et qui a abouti à l'adoption de la LIPR en 2001.

Par ailleurs, et pendant cette période, d'autres provinces canadiennes souhaitaient adapter le modèle de rétention des étudiants étrangers afin de faciliter l'accès à la résidence permanente. Cette volonté reposait sur les données administratives fédérales qui montraient une augmentation de 20 à 27 pour cent d'étudiants étrangers devenant résidents permanents dans les 10 ans suivant leur premier permis d'études et selon la cohorte d'arrivée. Ces données indiquaient un fort potentiel de transition de l'étudiant étranger vers la résidente permanente¹⁹⁷. C'est ainsi que les discussions avec Ottawa menèrent à la création du Programme de l'expérience canadienne en 2008. En procédant à la création de cette nouvelle catégorie générale par application de l'art. 3 de l'Accord Canada-Québec, le gouvernement fédéral autorisait le Québec à mettre sur pied son propre programme¹⁹⁸.

Dans le but de redynamiser son Programme des étudiants étrangers, le Québec a mis en place un volet « Diplômés du Québec » au sein du Programme de l'expérience québécoise qu'il a créé en 2010, lequel s'inspire globalement du programme fédéral de l'expérience canadienne.

¹⁹⁶ *Id.*, p. 38.

¹⁹⁷ 1990-1994 : 27 % ; 1995-1999 : 20 % ; 2000-2004 : 25 %. GOUVERNEMENT DU CANADA, STATISTIQUE CANADA, « *International students as a source of labour supply: Transition to permanent residency* », *Rapports économiques et sociaux*, par Yoonjong CHOI, Eden, CROSSMAN et Feng HOU, vol. 1, n° 6, Ottawa, 23 juin 2021, en ligne : <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/36-28-0001/2021006/article/00002-eng.htm>>.

¹⁹⁸ *Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2008-254 (Gaz. Can. II), art. 3. Ce règlement a introduit la catégorie de l'expérience canadienne (PEC), notamment par l'ajout de l'article 87.1 au *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

Section 2. Le passage simplifié vers la résidente permanente

Entré en vigueur le 14 février 2010, le PEQ introduit, au sein de la section relative à la sélection des immigrants économiques, une nouvelle modalité désignée sous le terme de « sélection simplifiée ». Dès sa conception, le PEQ s'articule autour d'une structure définie, comprend deux composantes distinctes : celle des travailleurs étrangers temporaires et celle des diplômés du Québec. Dans cette section, seule la seconde composante sera examinée. Au terme du processus d'examen sous le PEQ, le MIFI sélectionne l'étudiant international lorsque ce dernier satisfait aux exigences générales du programme, ainsi que des critères spécifiques au volet Diplômés du Québec¹⁹⁹.

De 2010 à 2020, les modalités du PEQ s'appliquent initialement sous la forme d'exigences générales auxquelles tout postulant devait se conformer, indépendamment du volet de sélection envisagé. L'étudiant souhaitant obtenir un CSQ par le biais du PEQ doit attester d'une maîtrise suffisante du français oral, équivalant à un niveau fonctionnel selon l'échelle de qualification québécoise. Cette exigence linguistique s'inscrit dans une continuité des orientations politiques québécoises en matière de protection et de promotion de la langue française. En outre, une autonomie financière est requise, impliquant que l'étudiant s'engage à assurer la couverture de ses besoins fondamentaux et de ceux des membres de sa famille l'accompagnant, pendant une période de trois mois suivant l'acquisition du statut de résident permanent. Outre ces conditions générales, le fonctionnement de la composante relative aux diplômés s'appuie sur un ensemble de critères spécifiques convertissant l'expérience académique québécoise en une démonstration effective d'intégration. L'étudiant doit résider au Québec au moment du dépôt de sa demande, ce qui atteste à la fois de la persistance de son projet d'établissement et de sa présence effective sur le territoire. Il incombe subséquemment au demandeur de justifier de l'obtention, au cours des trois années précédant le dépôt de sa requête, d'un diplôme émis par un établissement d'enseignement québécois.

¹⁹⁹ *Règlement sur l'immigration au Québec*, préc., note 151, arts. 33, 33.1 et 34. *Décret n° 1289-2009, modification Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers* (2009) n° 50 G.O. II, 5914. Voir le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 148, art. 87.1 : « [...] la catégorie de l'expérience canadienne est une catégorie réglementaire de personnes qui peuvent devenir résidents permanents du fait de leur capacité à réussir leur établissement économique au Canada et de leur expérience au Canada et qui cherchent à s'établir dans une province autre que le Québec.

À la différence du programme applicable aux travailleurs qualifiés du Québec (dans sa version antérieure de 2010), le domaine de formation n'est pas considéré lors de l'obtention de la résidence permanente dans le cadre du PEQ. Les titres de compétences admissibles incluent ceux qui, dès la conception du programme, concordent avec les niveaux de formation considérés comme stratégiques par le Gouvernement du Québec, à savoir : le baccalauréat, la maîtrise, le doctorat, le diplôme d'études collégiales techniques, ou les diplômes professionnels totalisant au moins mille huit cents heures. Le programme requiert également que l'étudiant maintienne une résidence effective au Québec aux fins d'y poursuivre des études pendant au moins la moitié de la période du programme menant à l'obtention du diplôme soumis. L'objectif principal est de prévenir toute discordance entre l'acquisition d'un diplôme et une expérience concrète de vie et de participation au sein de la société québécoise. Cette dimension se manifeste également dans les critères associés à la langue française. Dès son instauration, le PEQ autorise les étudiants à attester de leur maîtrise de la langue française, soit par l'accomplissement de leur cursus universitaire en français, soit par la fréquentation d'un établissement d'enseignement secondaire ou postsecondaire francophone pendant une période substantielle. Cette exigence linguistique s'appuie sur un principe fondamental de la politique québécoise, à savoir que la maîtrise du français représente la pierre angulaire de l'intégration professionnelle et citoyenne.

À la suite de l'introduction du PEQ en 2010, le dispositif a présenté une stabilité relative durant près d'une décennie, et ce, jusqu'à la survenue d'une réforme majeure en juillet 2020²⁰⁰. Cette réforme a altéré la logique intrinsèque du PEQ, notamment son volet dédié aux diplômés du Québec, en y intégrant des conditions qui étaient absentes de la version initiale du programme. La principale transformation réside dans l'émergence d'une nécessité d'expérience professionnelle postérieure à l'obtention du diplôme. Alors que le modèle de 2010 était fondé sur l'obtention exclusive d'un diplôme québécois, perçue comme une preuve suffisante d'intégration, la réforme de 2020 exige désormais que le diplômé ait acquis une expérience professionnelle qualifiée au Québec postérieurement à ses études²⁰¹. Il est impératif que le candidat diplômé occupe un emploi à temps plein au Québec lors de la soumission de sa demande d'un CSQ.

²⁰⁰ *Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration au Québec* (2020), n° 22 G.O. II 2461, art. 3. Ce règlement a introduit la catégorie de l'expérience canadienne, notamment par l'ajout de l'art. 87.1 au *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 148.

²⁰¹ *Règlement sur l'immigration au Québec*, préc., note 151, art. 34.

La réforme introduit en outre une restriction relative à la durée maximale des études. Alors que l'ancien programme n'imposait aucune restriction temporelle quant au dépôt d'une candidature après la diplomation, le nouveau dispositif exige que le candidat n'ait pas excédé la durée normative de son programme d'études, augmentée d'un maximum de trois années supplémentaires dans le cas d'un diplôme de plus de mille huit cents heures. Cette exigence a pour objectif de garantir la cohérence et la continuité du cursus universitaire, afin de l'aligner sur une stratégie de renforcement de la sélection axée sur des candidats jugés plus aptes à l'intégration²⁰². Finalement, bien que le délai de soumission d'une requête reste établi à trente-six mois suivant l'obtention du diplôme, l'étudiant doit dorénavant justifier de l'acquisition de l'intégralité de l'expérience professionnelle exigée au cours de cette période. La période impartie se transforme en un intervalle temporel rigoureusement défini au sein duquel l'étudiant doit honorer l'ensemble des nouvelles exigences professionnelles.

L'implantation du PEQ ne constitue pas uniquement une révision des procédures visant à simplifier la sélection des diplômés étrangers ; elle transforme également la représentation de l'immigration étudiante au Québec. Grâce aux nouvelles données désormais accessibles, un suivi amélioré des parcours d'études et d'intégration des étudiants étrangers peut être mis en œuvre. Ces données plus précises permettent au gouvernement québécois d'élaborer graduellement des outils destinés, entre autres, au suivi de la rétention des diplômés au Québec dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre²⁰³. De surcroît, les données attestent que cette évolution s'accompagne d'une compréhension affinée du profil effectif des étudiants étrangers inscrits dans les universités québécoises.

D'après une étude menée par l'Institut du Québec en 2023, la répartition institutionnelle révèle une concentration significative d'effectifs internationaux au sein des établissements anglophones, notamment l'Université McGill qui accueille environ 24 pour cent d'étudiants étrangers, l'Université Concordia qui en compte 17 pour cent, et l'Université de Montréal dont les effectifs internationaux représentent 11,7 pour cent. L'étude met également en évidence les principaux bassins d'origine, à savoir la France (33,7 pour cent), la

²⁰² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Programme de l'expérience québécoise (PEQ) — Une réforme du PEQ pour une meilleure intégration au marché du travail*, 9 juillet 2020, en ligne : <<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/programme-de-l'experience-quebecoise-une-reforme-du-peq-pour-une-meilleure-integration-au-marche-du-travail>>.

²⁰³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Rapport d'évaluation du Programme de l'expérience québécoise (PEQ) — 2010-2014*, Montréal, 2016 (CRC-028M).

Chine (12,2 pour cent), les États-Unis (6,2 pour cent), l'Inde (5,8 pour cent) et l'Iran (4,5 pour cent). En termes de répartition géographique, la présence des étudiants demeure notablement concentrée dans la région métropolitaine : approximativement un quart seulement des étudiants étrangers s'établissent en dehors de l'île de Montréal. Dans les régions hébergeant au moins une institution universitaire, à savoir la Capitale-Nationale, l'Estrie, le Saguenay-Lac-Saint-Jean et la Mauricie, on y retrouve la majorité des étudiants étrangers établis hors de la région de Montréal. Finalement, les données relatives au marché du travail mettent en évidence une évolution structurelle : en 2018, 44 pour cent des étudiants étrangers exerçaient une activité professionnelle pendant leurs études, contre seulement 20 pour cent en 2000. Cette progression témoigne d'une intégration graduelle au sein de l'économie québécoise, et ce, antérieurement à l'obtention du diplôme. Les principaux secteurs d'emploi comprennent le commerce de détail (19 %), l'hébergement et la restauration (26 %), ainsi que les services aux entreprises (16 %).

Le PEQ connaîtra un succès retentissant. Le nombre de CSQ octroyés par l'entremise de ce programme transitoire a progressé d'environ 1 900 en 2010 à plus de 10 700 en 2018. Néanmoins, cette réussite engendrera également des dérives qui conduiront à la cessation définitive du programme, consécutivement à la mise en œuvre de diverses solutions visant à les prévenir. Tel que mentionné dans la note éditoriale au début du rapport, le Gouvernement du Québec a pris la décision de rouvrir temporairement le PEQ pour une période de deux ans en 2026.

Section 3. Les impacts du Programme de l'expérience québécoise

L'étude des répercussions du PEQ révèle les tensions structurelles engendrées, au cours de son évolution, par un mécanisme initialement conçu pour simplifier l'intégration accélérée d'étudiants étrangers. Son implantation a graduellement induit une augmentation notable des inscriptions d'étudiants étrangers, motivée autant par leur aspiration à obtenir le statut de résident permanent que par l'intérêt financier évident des institutions d'enseignement, dont plusieurs ont modifié leurs modèles économiques afin de cibler cette clientèle en expansion.

Bien que cette dynamique ait initialement procuré des avantages aux institutions, elle a engendré d'importantes contraintes administratives, en particulier en raison de l'augmentation substantielle des demandes de résidence permanente que le gouvernement fédéral s'est révélé incapable de traiter dans des délais acceptables, compromettant ainsi l'aptitude du Québec à réaliser les objectifs annuels de sa planification des seuils d'immigration. Parallèlement,

les rapports ministériels soulignent l’ambivalence du rôle du PEQ dans les trajectoires migratoires : certaines études le présentent comme un avantage purement procédural que les candidats choisissent de conserver, même face à des délais étendus, tandis que d’autres mettent en lumière son effet incitatif, particulièrement en ce qui concerne l’apprentissage du français ou la décision d’entreprendre des études supérieures au Québec²⁰⁴. En dépit de cette diversité d’interprétations, la question de son aptitude à satisfaire aux exigences du marché du travail a rapidement constitué le principal sujet de préoccupations gouvernementales.

En réalité, en dépit de l’évaluation potentiellement positive des indicateurs relatifs à l’emploi des immigrants, il a été mis en évidence une discordance structurelle entre les compétences des diplômés admis par le PEQ et les besoins des secteurs confrontés à une pénurie de main-d’œuvre, cette dernière étant principalement localisée en dehors de Montréal et affectant un nombre limité de métiers et professions. L’inaptitude du programme à adapter la sélection aux impératifs économiques régionaux a conséquemment participé à affaiblir sa légitimité et à justifier une réévaluation approfondie des mécanismes de sélection. Cette analyse s’est située dans un contexte caractérisé par une augmentation substantielle du nombre d’étudiants étrangers, laquelle a engendré des problématiques transversales relatives à l’accès au logement, à la sollicitation des services publics et à la pérennité de la langue française, facteurs ayant collectivement consolidé la détermination du gouvernement québécois à exercer une maîtrise accrue du système.

Sur le logement. Les sources officielles fédérales établissent désormais explicitement un lien entre la croissance rapide du nombre d’étudiants étrangers et les tensions sur le marché locatif. Dans un communiqué annonçant le plafonnement des permis d’études, IRCC affirme que « la hausse rapide du nombre d’étudiants étrangers au Canada a également exercé une pression sur le logement »²⁰⁵. Cette position a été réitérée quelques mois plus tard dans une

²⁰⁴ *Id.*, Voir également QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des relations avec les citoyens*, 1^{ère} sess., 43^{ème} légis., vol. 47, n° 27, 23 septembre 2023, en ligne : <<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/crc-43-1/journal-debats/CRC-230920.html>>.

²⁰⁵ GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L’IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Le Canada stabilisera la croissance et réduira à environ 360 000 le nombre de permis d’études délivrés aux étudiants étrangers pour 2024*, Communiqué de presse, Gouvernement du Canada, 24 janvier 2024, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/nouvelles/2024/01/le-canada-stabilisera-la-croissance-et-reduira-denviron-360-000-le-nombre-de-permis-detudes-delivres-aux-etudiants-etrangers-pour-2024.html>>.

note officielle provenant d'IRCC, selon laquelle la baisse de 43 % du nombre d'étudiants étrangers au cours des neuf premiers mois de 2024, par rapport à 2023, avait déjà contribué à une diminution des loyers dans certaines grandes villes, notamment de plus de 10 % à Vancouver et de plus de 8 % à Toronto²⁰⁶. De son côté, Statistique Canada a montré que les étudiants étrangers étaient significativement plus susceptibles de vivre dans un logement inadéquat que les étudiants nés au Canada, en particulier dans certaines municipalités où leur concentration est plus élevée²⁰⁷.

Sur les services publics. Toujours dans son communiqué annonçant le plafonnement des permis d'études, IRCC affirme également que la hausse rapide du nombre d'étudiants étrangers exerce une pression non seulement sur le logement, mais aussi sur « les soins de santé et d'autres services »²⁰⁸. Cette logique est reprise dans le rapport sur les consultations relatives au niveau d'immigration en 2024, où les personnes interrogées ont considéré que « les domaines les plus importants nécessitant des investissements pour soutenir l'augmentation de l'immigration dans leur région étaient, [après le logement (89 %)], les services de santé (76 %), les transports publics (39 %), mais également l'enseignement supérieur et la formation professionnelle (34 %) »²⁰⁹.

Sur la pérennité du français. Les données officielles confirment que la situation linguistique du Québec suscite des préoccupations croissantes. Selon Statistique Canada, la proportion de la population québécoise dont le français est la première langue officielle parlée est passée de 83,7 % en 2016 à 82,2 % en

²⁰⁶ GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *CIMM — Housing Shortages — November 25, 2024*, Ottawa, 18 mars 2025, en ligne : <<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/transparency/committees/cimm-nov-25-2024/housing-shortages.html>>.

²⁰⁷ GOUVERNEMENT DU CANADA, STATISTIQUE CANADA, *Housing international students: Housing suitability across municipalities*, par Max STICK, Feng HOU et Haozhen ZHANG, *Economic and Social Reports*, vol. 4, n° 5, Ottawa, 22 mai 2024, en ligne : <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/36-28-0001/2024005/article/00001-eng.htm>>.

²⁰⁸ *Le Canada stabilisera la croissance et réduira à environ 360 000 le nombre de permis d'études délivrés aux étudiants étrangers pour 2024*, préc., note 205.

²⁰⁹ GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *2024 consultations on immigration levels — final report*, Ottawa, 24 octobre 2024, notre traduction, en ligne : <<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/transparency/consultations/2024-consultations-immigration-levels-report.html>>.

2021²¹⁰. Le même organisme indique aussi que la proportion de la population parlant le français le plus souvent à la maison, toutes mentions confondues, a reculé de 82,4 % à 81,0 % entre 2016 et 2021²¹¹. Sur le plan politique, le Gouvernement du Québec présente explicitement la pérennité et la vitalité du français comme un objectif central de sa politique d'immigration et rappelle que le français constitue la langue commune ainsi que la langue d'intégration des personnes immigrantes²¹².

Cette tension structurelle mérite d'être replacée dans la perspective constitutionnelle développée aux parties I et II. En s'appuyant sur la *Loi sur les langues officielles* modernisée et sur ses cibles quantifiées d'immigration francophone hors Québec, le gouvernement fédéral exerce une compétence exclusive, celle sur les langues officielles, qui produit des effets migratoires directs sur le Québec, sans que celui-ci dispose d'un levier de contestation dans le cadre de l'Accord Canada-Québec. Il s'agit là d'un exemple concret des

²¹⁰ GOUVERNEMENT DU CANADA, STATISTIQUE CANADA, *Alors que le français et l'anglais demeurent les principales langues parlées au Canada, la diversité linguistique continue de s'accroître au pays*, *Le Quotidien*, Ottawa, 17 août 2022, en ligne : <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220817/dq220817a-fra.htm>>.

²¹¹ GOUVERNEMENT DU CANADA, STATISTIQUE CANADA, *Perspective géographique, Recensement de 2021 — Québec*, Ottawa, 16 novembre 2022, en ligne : <<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/as-sa/fogs-spg/page.cfm?dguid=2021A000224&lang=F&topic=6>>.

²¹² QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA LANGUE FRANÇAISE, *Au Québec, l'avenir s'écrit en français : Plan pour la langue française*, Québec, Avril 2024, en ligne : <<https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/langue-francaise/pol-plan-langue-francaise/plan-langue-francaise.pdf>>. Par ailleurs, il importe de mentionner l'ajout d'une autre dimension dans l'échiquier migratoire canadien. En 2024, le gouvernement fédéral adoptait la *Politique fédérale en matière d'immigration francophone* fondée sur la *Loi sur les langues officielles* modernisée : GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Politique fédérale d'immigration francophone*, Ottawa, 2024, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/publications-guides/strategie-immigration-francophone-2024.html>>. *Loi sur les langues officielles*, L.C. 2023, c. 15 (L.R.C. 1985, c. 31, 4^{ème} suppl.). Cette politique vise à augmenter graduellement les cibles d'admissions de résidents permanents d'expression française hors Québec, lesquelles s'établissaient à 4,7 % en 2023 et à 7,21 % en 2024, avec des objectifs croissants de 8,5 % en 2025, 9,5 % en 2026 et 10 % en 2027. Pour y parvenir, le gouvernement fédéral a mis en place des instruments de sélection particulièrement attractifs : les candidats francophones peuvent obtenir jusqu'à 50 points supplémentaires au Système de classement global dans le cadre d'Entrée express, même si le français est leur langue seconde : GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Immigration francophone hors Québec, Cahier de transition de la ministre d'IRCC 2025-05*, Ottawa, 11 septembre 2025, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/transparence/cahiers-transition/ministre-2025-05/immigration-francophone-hors-quebec.html>>.

angles morts de la gouvernance à deux niveaux : les compétences fédérales exclusives qui interagissent avec l'immigration, sans être formellement des compétences en immigration, échappent au périmètre négocié de l'Accord et peuvent en compromettre indirectement les acquis.

C'est précisément en ce sens que les enjeux linguistiques demeurent au cœur de la problématique de rétention des étudiants étrangers au Québec. La maîtrise du français, loin de constituer un avantage exclusif au Québec, est désormais activement valorisée par le gouvernement fédéral comme levier d'attraction dans l'ensemble des provinces canadiennes. Le Québec peut ainsi se trouver dans une position paradoxale : il a investi, depuis l'Accord Canada-Québec de 1991, dans la francisation et l'intégration linguistique des étudiants étrangers. Mais cette même compétence linguistique, qu'il a contribué à développer, peut devenir un atout transférable vers d'autres provinces qui en bénéficieraient sans en avoir assumé les coûts²¹³.

C'est dans ce contexte complexe, caractérisé par la suspension du PEQ en 2024, suivie de son abolition en 2025, que le Québec a entrepris une réorientation significative de sa politique relative à l'immigration étudiante. Les mesures de rechange qui ont émergé, notamment les incitatifs financiers de 2023 et l'instauration d'un encadrement par quotas via la *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers* (Loi 74), sanctionnée en décembre 2024²¹⁴, témoignent d'un repositionnement stratégique visant à harmoniser l'attractivité internationale du Québec avec ses impératifs économiques et ses objectifs sociolinguistiques. La présente section vise à analyser ces transformations et à mieux comprendre ses effets systémiques sur les institutions d'enseignement supérieur, les dynamiques migratoires et la gouvernance de l'immigration étudiante.

²¹³ Pour cette raison, l'impact causal de la nouvelle *Politique fédérale en matière d'immigration francophone* sur la capacité du Québec à retenir les talents internationaux étudiants sur son territoire devraient faire l'objet d'une évaluation. Sur l'analyse économique de l'impact causal des politiques publiques, on peut notamment consulter les travaux des professeurs en économie, mais voici un exemple : William ARBOUR, Guy LACROIX et Steeve MARCHAND, « Prison Rehabilitation Programs and Recidivism. Evidence from Variations in Availability », publié en ligne avant impression le 6 mars 2024, en ligne : <<https://jhr.uwpress.org/content/early/2024/03/04/jhr.1021-11933R2/tab-references>>.

²¹⁴ *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers*, L.Q. 2024, c. 43.

3.1 Les dérives du programme

La simplification de la transition vers la résidence permanente des étudiants étrangers a rapidement conduit à une convergence entre l'offre et la demande. Un nombre croissant d'étudiants étrangers manifestait le désir de poursuivre des études au Québec, tandis que les institutions postsecondaires éprouvaient des besoins financiers supérieurs aux subventions gouvernementales allouées. Certains établissements d'enseignement, percevant le gain économique, ont élaboré un modèle d'affaires axé sur la satisfaction de cette clientèle exclusive²¹⁵. D'autres établissements ont mis en place des programmes destinés à ce public cible, dont la valeur ajoutée se mesurait davantage en termes de bénéfices financiers directs qu'en termes de contribution à la progression de la mission institutionnelle²¹⁶. Afin de satisfaire cette demande croissante en matière d'étudiants étrangers au sein des institutions, la profession de recruteur d'étudiants étrangers a connu un essor²¹⁷. Outre la motivation financière des institutions postsecondaires qui a marqué l'imaginaire collectif, l'augmentation des demandes de résidence permanente émanant des étudiants étrangers a induit des conséquences imprévues face auxquelles les administrations fédérale et québécoise se sont avérées insuffisamment préparées.

²¹⁵ Voir Virginie HÉBERT, « Langue et nation : l'effet « recadrage » du projet de loi 96 », *Policy Options Politiques*, 1^{er} juin 2021, en ligne : <<https://policyoptions.irpp.org/2021/06/langue-et-nation-leffet-recadrage-du-projet-de-loi-96/>> ; Romain SCHUÉ, « Le campus montréalais du Cégep de la Gaspésie reste anglophone », *Radio Canada*, 18 novembre 2020, en ligne : <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1750336/cegep-montreal-gaspesie-langue-francais-quebec>>.

²¹⁶ Voir FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES PROFESSEURES ET PROFESSEURS D'UNIVERSITÉ, *Les étudiant-es internationaux-ales dans les universités québécoises : Portrait de la situation*, Montréal, FQPPU, 29 novembre 2024, en ligne : <https://fqppu.org/wp-content/uploads/2024/11/20241129_PortraitpersonnesetudiantesinternationalesQc_VF.pdf> ; Samuel-Elie LESAGE, « Étudiants universitaires internationaux : une « clientèle » lucrative », *Institut de recherche et d'informations socioéconomiques*, 6 juillet 2022, en ligne : <<https://iris-recherche.qc.ca/bloge/education/etudiants-universitaires-internationaux-une-clientele-lucrative/>>.

²¹⁷ Matthew HALLIDAY, « L'univers obscur des agent-e-s de recrutement à l'international », *Affaires universitaires*, 2 novembre 2022, en ligne : <<https://www.affairesuniversitaires.ca/articles-de-fond-fr/lunivers-obscur-des-agent-e-s-de-recrutement-a-linternational/>>. Le Collège des consultants en immigration et en citoyenneté réglemente les conseillers réglementés en immigration pour étudiants étrangers, voir le portail du Collège : <<https://college-ic.ca/?l=fr-CA>>.

Au niveau de l'IRCC, il a été constaté qu'une émission significative de CSQ pour cette catégorie²¹⁸, conjuguée à ceux délivrés pour les autres catégories québécoises d'immigration économique ainsi qu'aux demandes des autres provinces canadiennes, a engendré un accroissement substantiel du nombre de dossiers à traiter en vue de l'obtention de la résidence permanente par le gouvernement fédéral, de telle sorte qu'en 2020, environ 38 000 personnes préalablement sélectionnées par le Québec dans la catégorie des travailleurs qualifiés (catégorie incluant les étudiants étrangers qui se sont prévalus du PEQ) étaient toujours en attente du traitement de leur demande par le Gouvernement du Canada. Cette situation a engendré des retards considérables et compromet la capacité du Québec à réaliser ses objectifs annuels établis dans ses plans d'immigration.

²¹⁸ D'un point de vue administratif, la pertinence du PEQ s'évalue également en fonction de ses performances relatives par rapport à celles du Programme régulier des travailleurs qualifiés. Depuis avril 2010, le Ministère s'est engagé, par le biais de sa Déclaration de services à la clientèle, à statuer sur toute demande de CSQ soumise dans le cadre du Programme de l'expérience québécoise (PEQ) dans un délai maximal de vingt jours ouvrables. Les informations émanant des rapports annuels témoignent d'une augmentation des volumes ainsi que de l'aptitude du programme à assurer un traitement diligent. Durant l'exercice 2010-2011, l'ensemble des décisions ont été prises dans les délais prescrits. Au cours de la période 2011-2012, ce taux d'observation s'est maintenu à 74,1 %, avant de s'élever à 84 % en 2012-2013, puis d'atteindre 86,4 % en 2013-2014, sur la base de 4 713 décisions prononcées. En dépit des variations observées, le délai moyen de traitement demeure inférieur à vingt jours pour les demandes soumises tant par les étudiants étrangers que par les travailleurs temporaires. À des fins comparatives, il est à noter que seulement 17,4 % des demandes de CSQ traitées en priorité dans le cadre du Programme Régulier des Travailleurs Qualifiés entre 2010 et 2013 ont respecté les délais prescrits, ce qui représente un total de 12 326 dossiers. Le PEQ se révèle donc un instrument particulièrement efficace, apte à absorber un accroissement significatif de la demande tout en conservant des délais de traitement manifestement inférieurs à ceux du Programme régulier. Le Programme de l'expérience québécoise (PEQ) se positionne donc, en moins d'une décennie, comme le principal mécanisme de sélection économique des travailleurs qualifiés, ce qui témoigne de son attractivité auprès des candidats et de son rôle central dans la mise en œuvre de la politique d'immigration du Québec. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Programme de l'expérience québécoise — Rapport d'évaluation — Évaluation de Programme*, Montréal, 14 février 2020, p. 30 ; voir aussi *Programme de l'expérience québécoise — Rapport d'évaluation — Évaluation de Programme*, Montréal, 2015, p. 20, collection BAnQ, en ligne : <<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/4520320>>. Le nom du Programme régulier des travailleurs qualifiés a été modifié en 2024 pour Programme de sélection des travailleurs qualifiés. Voir : <<https://www.quebec.ca/immigration/permanente/travailleurs-qualifies/programme-selection-travailleurs-qualifies>>.

Dans les rapports d'évaluation du PEQ produits par le MIFI, d'autres critiques se sont également manifestées. Les rédacteurs soutiennent qu'un nombre significatif d'étudiants étrangers postulant dans le cadre du PEQ auraient été admissibles à faire une demande dans le cadre du Programme de sélection des travailleurs qualifiés (tel qu'actuellement nommé). Dans cette optique, ils soutiennent que le PEQ ne constitue pas un élément déterminant dans la décision de s'installer au Québec, mais plutôt un avantage. Ainsi qu'il est souligné dans ces rapports, l'immigration représente un projet de vie auquel les candidats ne renoncent pas facilement en raison des délais ou de la complexité des procédures. D'autres, en revanche, estiment que le PEQ exerce un effet incitatif significatif, en encourageant des individus à entreprendre des études au Québec et, potentiellement, en stimulant l'apprentissage du français à l'étranger afin de satisfaire aux critères d'admissibilité du programme. Entre ces deux perspectives, plusieurs études mettent en évidence la difficulté d'évaluer empiriquement l'incidence du PEQ sur les décisions migratoires, certains travaux considérant son effet comme neutre, d'autres comme positif, et d'autres encore jugeant impossible d'en quantifier précisément l'ampleur²¹⁹.

Néanmoins, la considération prépondérante ayant motivé la fin du PEQ a été son incidence défavorable sur l'aptitude du Québec à assurer une main-d'œuvre adéquate pour répondre aux exigences du marché du travail. En 2019, le taux d'emploi des immigrants âgés de 15 à 64 ans s'élevait à 74,9 pour cent ; corrélativement, leur taux de chômage avait régressé à 6,9 pour cent. Ce pourcentage apparaissait initialement prometteur, mais une analyse approfondie dans le contexte du marché du travail québécois révélait des résultats moins favorables. En effet, en 2019, alors que le Québec recensait 137 530 postes vacants au troisième trimestre, il a été constaté que 68 pour cent de ces postes se situaient en dehors de la région de Montréal. En outre, dans les évaluations du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, réalisées en 2023, il était estimé qu'environ 260 professions en déficit et en léger déficit pour la période 2023-2027. Ce nombre était supérieur à celui des professions évaluées

²¹⁹ *Programme de l'expérience québécoise — Rapport d'évaluation — Évaluation de Programme*, Montréal, 14 février 2020, préc., note 217, p. 40-45. Finalement, la pertinence du PEQ a aussi examinée en tenant compte de la gestion interne et des impératifs opérationnels du Ministère. Le programme contribue à la maîtrise des coûts opérationnels en privilégiant un traitement simplifié par des agents, par opposition à des conseillers, et ce, dans un contexte d'augmentation globale des volumes d'immigration.

en équilibre sur un total de 500 professions²²⁰. Dans ce contexte, l'aptitude du PEQ à sélectionner promptement des diplômés déjà établis au Québec mettait en évidence une lacune significative : l'incapacité de ces nouveaux résidents permanents, ainsi que de ceux sélectionnés au titre du volet « travailleurs temporaires étrangers », à pallier les pénuries de main-d'œuvre auxquelles le Québec était confronté.

Compte tenu de résultats moins probants qu'escompté, le ministre responsable du MIFI a suspendu le PEQ en 2024²²¹, et y a mis fin avec la publication de la Planification de l'immigration 2026-2029²²². Par cette décision, le Gouvernement du Québec manifeste son intention de réduire de 13 pour cent d'ici 2029 le nombre de détenteurs de permis temporaires dans les deux programmes offrant une voie potentielle vers la résidence permanente, à savoir le Programme des travailleurs étrangers temporaires et le Programme des étudiants étrangers. En effet, le document de consultation énonce explicitement l'objectif gouvernemental de ramener, par une combinaison du Programme des travailleurs étrangers temporaires (PTET) et du Programme des étudiants étrangers (PEE), le nombre de personnes à 175 100 en 2029, alors qu'il s'élevait à 200 495 en 2024. S'agissant exclusivement des étudiants, l'objectif consiste à diminuer leur nombre de 128 090 en 2024 à 110 100 en 2029, ce qui représente une réduction de 14 pour cent. Pour justifier cette décision, le MIFI indique que cette réduction vise, d'une part, à atténuer les problématiques d'accès

²²⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *État d'équilibre du marché du travail à court et moyen termes : Diagnostics pour 516 professions*, édition 2023, Québec, février 2024, p. 9, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/rapport/RA-diagnostic_professions.pdf>.

²²¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Plan d'immigration du Québec 2025*, Québec, octobre 2024, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/plan-immigration/PL_immigration_2025_MIFI.pdf>.

²²² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *La Planification de l'Immigration au Québec pour la période 2026-2029, cahier de consultation*, Québec, avril 2025, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/planif-pluriannuelle/CAH_CahierConsultation_PlanifPluri2026_29_FR_FIN.pdf>.

au logement et la pression exercée sur les services publics²²³. La pérennité de la langue française constitue également un enjeu fondamental motivant l'abrogation du PEQ. En effet, le gouvernement établit une corrélation entre l'augmentation rapide du nombre de résidents non permanents, incluant les étudiants étrangers, et des problématiques relatives à la vitalité et à la pérennité de la langue française, tout en réaffirmant le rôle déterminant de la maîtrise du français pour l'intégration et la participation à la vie québécoise. La croissance des dépenses des services d'intégration est également évoquée.

En dépit des contestations exprimées par divers canaux de communication durant cette période de perturbation, le Gouvernement du Québec a maintenu sa ligne de conduite. Au cours de cette période transitoire, comprise entre la suspension et la fin du PEQ, il a notamment tenté de réaliser une transition graduelle par la mise en œuvre d'un programme de bourses, mais il n'a pas produit les résultats escomptés, pavant la voie à des mesures plus draconiennes. Ce sont ces solutions de rechange qui feront l'objet d'un examen dans le développement final de ce rapport.

²²³ Cependant ces justifications sont remises en question par plusieurs mémoires déposés lors de la « Consultation générale et auditions publiques sur le cahier de consultation intitulé « La planification de l'immigration au Québec pour la période 2026-2029 » », voir : UNION ÉTUDIANTE DU QUÉBEC, *Planification de l'immigration au Québec pour la période 2026-2029 — Mémoire présenté par l'union étudiante du Québec à l'occasion des consultations publiques pour la planification de l'immigration au Québec 2026-2029*, CRC-009M, 2025 ; TABLE DE CONCERTATION DES ORGANISMES AU SERVICE DES PERSONNES RÉFUGIÉES ET IMMIGRANTES, *Au-delà des chiffres : l'immigration au service d'une société juste et inclusive — Mémoire dans le cadre de la consultation gouvernementale sur la planification de l'immigration pour 2026-2029* », CRC-098M, 2025 ; AMNISTIE INTERNATIONALE CANADA FRANCOPHONE, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée Nationale — La planification de l'immigration au Québec pour la période 2026-2029*, CRC-138M, 2025.

3.2 L'aménagement de solutions alternatives

À compter de 2020, le Gouvernement du Québec initie une série de révisions substantielles de sa politique d'immigration étudiante, justifiées par une double observation : d'une part, le PEQ se révèle particulièrement performant en tant que dispositif de maintien des étudiants étrangers ayant obtenu leur diplôme²²⁴ ; d'autre part, son expansion rapide n'assure pas une concordance entre les profils acceptés et les impératifs sectoriels et régionaux en matière de main-d'œuvre²²⁵. Confronté à cette difficulté, le gouvernement s'efforce de réaffirmer une maîtrise stratégique de la structure de l'immigration étudiante, en s'appuyant tant sur les analyses économiques que sur les observations administratives relatives à l'expansion du PEQ. En conséquence, le Gouvernement du Québec opérera un recentrage structurel.

La première mesure structurante visant cette réorientation réside dans la mise en œuvre, en 2023, du Programme d'exemption des frais de scolarité supplémentaires pour les étudiants étrangers²²⁶. Cette initiative avait pour objectif d'inciter les étudiants à s'orienter vers des secteurs jugés prioritaires par le gouvernement, notamment les technologies de l'information, l'ingénierie, la santé et les services sociaux, l'éducation et les services de garde éducatifs à l'enfance²²⁷. Son champ d'action englobait également les régions, ciblant les étudiants étrangers inscrits et sélectionnés par une université ou un établissement collégial localisé hors du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal²²⁸. L'objectif déclaré consistait à la fois à consolider l'attractivité des institutions québécoises dans ces domaines et, par voie de conséquence, à accroître la fidélisation des diplômés présentant un potentiel d'intégration rapide

²²⁴ Voir *Rapport d'évaluation du Programme de l'expérience québécoise (PEQ)*, rapport 14 février 2020, préc., note 217, p. 42.

²²⁵ *Id.*

²²⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Exemption des droits de scolarité supplémentaires selon le programme d'études et la région*, Québec, 5 mai 2026, en ligne : <<https://www.quebec.ca/education/etudier-quebec/aide-financiere-etudiants-internationaux/exemption-droits-scolaire-supplementaires-selon-programme-region>>.

²²⁷ *Id.*

²²⁸ *Id.*

dans les professions déficitaires²²⁹. Néanmoins, les résultats empiriques se sont avérés significativement différents des prévisions initiales. Les étudiants ont persisté à favoriser des disciplines qui n'étaient pas ciblées par le programme, en particulier les sciences sociales, les cursus en gestion ou certaines formations techniques jugées non prioritaires²³⁰. Le ministère a abouti à la conclusion que la mesure présentait une inadéquation structurelle, caractérisée par l'absence d'influence des incitations financières sur les préférences en matière de formation et par l'incapacité du programme à orienter la composition des cohortes ou à favoriser la rétention dans les secteurs connaissant une pénurie²³¹.

C'est dans ce contexte qu'émerge la décision d'introduire des quotas. Le gouvernement est parvenu à la conclusion qu'il était désormais impératif de maîtriser les volumes, de contrôler la composition sectorielle des cohortes et d'assurer une gouvernance active des admissions par établissement²³². La Loi 74, sanctionnée en décembre 2024, constitue de ce fait le fondement juridique de cette nouvelle approche²³³. La *Loi sur l'immigration au Québec* est amendée afin d'attribuer expressément au ministre la capacité de définir un plafond quantitatif pour les demandes de CAQ pour études, de distribuer ces volumes entre les établissements et, le cas échéant, d'interrompre ou de restreindre certaines catégories de programmes²³⁴. Cette habilitation juridique constitue le pivot du nouveau dispositif. Elle permet au gouvernement non seulement de maîtriser les volumes d'admission, mais aussi de répartir ces volumes entre les établissements d'enseignement désignés. En d'autres termes,

²²⁹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *La planification de l'immigration au Québec pour la période 2026-2029*, cahier de consultation, Québec, avril 2025, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/planif-pluriannuelle/CAH_CahierConsultation_PlanifPluri2026_29_FR_FIN.pdf>.

²³⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Plan d'immigration du Québec 2024*, Montréal, octobre 2023, p. 25, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/plan-immigration/PL_immigration_2024_MIFI.pdf>.

²³¹ *Id.*, p. 26.

²³² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, COMMISSION DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS, *Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 74, Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers : Procès-verbaux des séances des 5 et 6 novembre 2024*, 43^{ème} légis., 1^{ère} sess., Québec, 2024. Voir aussi, QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 43^{ème} légis., vol. 47, n° 153 (10 octobre 2024).

²³³ *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers*, préc., note 218.

²³⁴ *Loi sur l'immigration au Québec*, préc., note 12, art. 3.

le Québec met en place un ensemble de règles permettant une programmation quantitative de l'immigration étudiante, en accord avec des objectifs économiques, linguistiques et territoriaux. La Loi 74 ouvre également la voie à une gestion plus interventionniste du système d'admission des établissements d'enseignement, permettant l'introduction d'« exigences particulières » ou de « critères additionnels » dans le traitement des demandes. En conséquence, elle témoigne d'un transfert de l'autorité décisionnelle vers l'échelon gouvernemental, consolidant la faculté politique de moduler la constitution des cohortes en fonction des priorités nationales.

En vertu de la Loi 74, le Gouvernement du Québec a adopté un décret qui a mis en place un système de quotas numériques visant à restreindre la réception et le traitement du nombre de demandes de CAQ admissibles. Un plafond global a été établi pour les institutions d'enseignement pour la période allant du 26 février 2025 au 26 février 2026 et qui est assorti d'un objectif explicite visant à réduire d'environ 20 pour cent le volume des demandes d'admission par rapport à l'année précédente²³⁵. Ce nouveau cadre s'écarte de manière significative du modèle d'admission précédent, lequel était fondé sur un traitement principalement administratif des demandes, dépourvu de toute restriction quantitative.

Une fois pris, le décret attribue au ministre la responsabilité de répartir ce plafond global en quotas institutionnels destinés aux établissements d'enseignement désignés²³⁶. Au moment de l'entrée en vigueur du décret de février 2025, le système reposait essentiellement sur la restriction des nouvelles demandes de CAQ. Les étudiants déjà inscrits au Québec et possédant un CAQ ou un permis d'études valide n'étaient généralement pas inclus dans les quotas de leur établissement, et le renouvellement de ces documents n'affectaient pas la capacité maximale autorisée²³⁷. En excluant les renouvellements d'inscriptions du calcul, les institutions d'enseignement supérieur avaient la possibilité de conserver un nombre total d'étudiants étrangers considérablement plus élevé que les limites fixées par la planification gouvernementale. À compter du milieu de l'année 2025, et dans le contexte d'une période d'adaptation graduelle, le

²³⁵ Décret 155-2025 concernant la réception et le traitement des demandes présentées à titre d'étudiant étranger, pour la période du 26 février 2025 au 26 février 2026, dans le cadre du Programme des étudiants étrangers, (2025) n° 9 G.O. II, 157.

²³⁶ Décret 632-2025 concernant la modification du décret numéro 155-2025 du 19 février 2025 concernant la réception et le traitement des demandes présentées à titre d'étudiant étranger, pour la période du 26 février 2025 au 26 février 2026, dans le cadre du Programme des étudiants étrangers (2025) n° 21 G.O. II, 157.

²³⁷ Décret 155-2025, préc., note 239.

gouvernement précisera l'interprétation et l'application de la Loi 74²³⁸ : toute requête exigeant la délivrance d'un nouveau CAQ doit être interprétée comme une admission, indépendamment du statut de l'étudiant, qu'il s'agisse d'un nouvel arrivant ou d'une personne poursuivant un programme d'études déjà entamé au Québec. L'objectif ne se limite donc plus à la régulation des flux, mais s'étend à la maîtrise de l'ensemble du stock d'étudiants étrangers, dans le but d'atténuer la pression exercée sur le logement, les services et les ressources dédiées à la francisation.

Simultanément à l'établissement de quotas au Québec, le gouvernement fédéral canadien a instauré, à compter de 2024, un plafonnement national des permis d'études²³⁹. Le nouveau régime fédéral requiert désormais que chaque étudiant assujéti au plafond obtienne au préalable une Lettre d'attestation provinciale émise par la province où il désire poursuivre ses études²⁴⁰. Cette attestation représente une condition de recevabilité impérative : en son absence, IRCC rejette systématiquement l'examen de la demande de permis d'études. Par conséquent, le pouvoir des provinces se trouve renforcé au sein du processus de sélection, étant donné qu'elles constituent une étape obligée pour toute admission relevant du plafond fédéral.

L'effet combiné de ces mesures a engendré des conséquences immédiates sur les institutions d'enseignement. À partir des inscriptions de 2025, plusieurs universités, cégeps et collèges privés ont constaté une réduction de 10 pour cent des nouvelles admissions, ainsi qu'une régression des renouvellements, notamment dans les domaines où les demandes sont habituellement plus

²³⁸ *Décret 632-2025*, préc., note 240.

²³⁹ CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Instructions ministérielles relatives au traitement de certaines demandes de permis d'études introduites par un étranger en tant que membre de la catégorie des étudiants*, (2025) 158 (Gaz.can I), en ligne : <<https://gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2024/2024-08-24/html/notice-avis-fra.html#nel>>.

²⁴⁰ Pour que la lettre d'acceptation décerné par l'université soit valide, elle doit comporter certains éléments : l'obligation de mentionner les coordonnées complètes de l'établissement (ce qui n'était pas le cas auparavant), spécifier la durée prévue des études, en incluant une date de début et une date de fin qui correspondent à la durée normale d'un programme réalisé à temps plein. Les crédits du programme doivent être indiqués, tout comme la répartition des heures de cours effectuées au Québec, à l'étranger ou en ligne, lorsque cela s'applique. L'établissement doit en outre préciser les droits de scolarité exigés, ainsi que les bourses ou aides financières éventuellement accordées. Enfin, la lettre doit comporter le sceau officiel et la signature du registraire ou de la personne autorisée à gérer les dossiers étudiants, en plus de toute autre information pertinente, comme une date limite d'inscription. Voir *Guide des procédures d'immigration*, préc., note 179.

élevées²⁴¹. Cette diminution s'explique par la convergence de deux contraintes majeures : d'une part, la limitation provinciale du nombre de CAQ pouvant être délivrés et, d'autre part, le contrôle fédéral exercé par le moyen de la Lettre d'attestation provinciale qui restreint l'accès effectif au permis d'études.

La diminution concomitante des nouvelles admissions et des renouvellements à partir de 2025 représente une perturbation systémique pour un modèle universitaire qui, depuis plus d'une décennie, s'appuie sur l'internationalisation et sur l'augmentation constante du nombre d'étudiants étrangers. Depuis ces changements, les établissements universitaires sont confrontés à des difficultés financières considérables. Les étudiants étrangers constituent une source substantielle de revenus propres pour les établissements d'enseignement, en raison des frais de scolarité qu'ils acquittent, lesquels excèdent ceux exigés des étudiants québécois et canadiens. Plusieurs établissements universitaires ont souligné l'incohérence entre leurs objectifs fondamentaux, notamment l'attraction de talents, le renforcement de l'innovation et la contribution au rayonnement international, et les nouvelles restrictions imposées par le gouvernement²⁴². Face à ces critiques, le Gouvernement du Canada a pris la décision de réintroduire l'exemption visant les étudiants

²⁴¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DIRECTION DE L'ACCÈS À L'INFORMATION ET DES PLALINTES, *Réponses aux demandes d'accès à l'information — Octobre à décembre 2025, dossier n° 25-429*, Montréal, 17 octobre 2025, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/publications-adm/enseignement-superieur/Acces-information/reponses-transmises/2025/octobre-decembre/25-429_Diffusion.pdf>. Voir avoir des témoignages concrets des universités, lire les mémoires qu'elles ont déposées lors de la dernière consultation sur la planification de l'immigration du Québec pour la période 2026-2029 : Mémoires déposés lors du mandat « Consultation générale et auditions publiques sur le cahier de consultation intitulé « La planification de l'immigration au Québec pour la période 2026-2029 » QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS, *Mémoires déposés lors du mandat « Consultation générale et auditions publiques sur le cahier de consultation intitulé « La planification de l'immigration au Québec pour la période 2026-2029*, Québec, 15 août 2025, en ligne : <<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CRC/mandats/Mandat-54013/memoires-deposes.html>>. Par exemple, on peut lire les mémoires de l'Université McGill, CRC-067M, de l'Université Concordia, CRC-047M et de l'Université de Montréal, CRC-103M.

²⁴² Martine LETARTE, « Universités québécoises : sous-financement, quotas et crise de recrutement », *Affaires Universitaires*, 24 novembre 2025, en ligne : <<https://www.affairesuniversitaires.ca/articles-de-fond-fr/universites-quebecoises-sous-financement-quotas-et-crise-de-recrutement/>> ; Marie-Lou BERNATCHEZ, « Les universités québécoises face à l'imposition de nouveaux quotas pour les admissions internationales », *Affaires Universitaires*, 4 mars 2025, en ligne : <<https://www.affairesuniversitaires.ca/actualites/les-universites-quebecoises-face-a-limposition-de-nouveaux-quotas-pour-les-admissions-internationales/>>.

étrangers de cycles supérieurs dans le cadre des plafonds de permis d'études lorsqu'il a annoncé son Plan des niveaux d'immigration 2026-2028²⁴³. Cette annonce a été accueillie avec soulagement par les universités du Canada faisant partie du U15²⁴⁴.

Ces problèmes ont mis en évidence le besoin d'une évaluation indépendante du Programme des étudiants étrangers à l'échelle canadienne. En 2025, le Vérificateur général du Québec a procédé à un audit de performance²⁴⁵, de même que la Vérificatrice générale du Canada en 2026²⁴⁶. La même année, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a publié un rapport intitulé Reconstituer le programme des étudiants étrangers au Canada²⁴⁷. De nombreux constats et recommandations émanent de leurs travaux, mais les effets des changements législatifs et réglementaires qui ont été faits ou qui seront faits pour y dossier suite ne peuvent pas analysés pour le moment étant qu'ils sont encore trop récents. Par ailleurs, la récente décision du Gouvernement

²⁴³ GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Niveaux d'immigration du Canada. Rétablir l'équilibre et le contrôle de notre système d'immigration au moyen de cibles d'admissions et d'autres mesures*, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/mandat/initiatives-ministerielles/niveaux.html>>. Voir le Plan des niveaux d'immigration du Canada pour 2026–2028 dans GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, 2025 (annexe A)*, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/publications-guides/rapport-annuel-parlement-immigration-2025.html#annexe>>.

²⁴⁴ U15 CANADA, Communiqué, « U15 Canada salue l'exemption des permis d'études pour les étudiants diplômés internationaux », le 5 novembre 2015, en ligne : <<https://u15.ca/fr/publications/statements-releases/communiqu%C3%A9-u15-canada-salue-l'exemption-des-permis-detudes-pour-les-etudiants-dipl%C3%B4m%C3%A9s-internationaux/>>.

²⁴⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, *Étudiants étrangers au collégial et à l'université. Audit de performance : ministère de l'Enseignement supérieur et ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration*, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée Nationale pour l'année 2025-2026, ch. 4, novembre 2025, en ligne : <https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/217/VGQ_nov2025_chapitre4_web.pdf>.

²⁴⁶ GOUVERNEMENT DU CANADA, VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, *Les réformes du Programme des étudiants étrangers*, Rapport de la Vérificatrice générale du Canada au Parlement du Canada, 2026, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/verificateur-general/notre-travail/rapports-daudit/rapport-verificatrice-generale-2026-reformes-programme-etudiants-etrangers.html>>.

²⁴⁷ CANADA, PARLEMENT, CHAMBRE DES COMMUNES, COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION, *Reconstituer le programme des étudiants étrangers au Canada*, avril 2026, 45^{ème} légis., 1^{ère} sess., (Julie Dzerowicz, présidente), en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/collection_2026/parl/x64-1/XC64-1-1-451-4-fra.pdf>.

du Québec de rouvrir temporairement le PEQ aura une incidence sur leur évaluation globale.

Résumé de la partie 3

La troisième section du rapport souligne l'évolution complexe et progressive du Programme des étudiants étrangers au Québec, démontrant sa transformation en un domaine réglementaire et stratégique d'envergure. Initialement axé sur l'admission des étudiants étrangers en accord avec les exigences fédérales, le régime s'est complexifié, à la suite de l'Accord Canada-Québec, par l'ajout de mécanismes spécifiques au Québec, incluant notamment l'obligation d'obtenir un CAQ. Cet instrument, dépassant sa simple fonction procédurale, habilite le gouvernement québécois à intégrer sa propre perspective de l'immigration étudiante et à prendre part de manière active à la sélection des candidats. Cette section met en lumière la superposition de critères fédéraux et provinciaux relatifs notamment à l'admission dans un programme d'études au sein d'un établissement désigné, aux ressources financières, à l'admissibilité territoriale et à la cohérence du projet d'études. Elle montre que ces critères structurent désormais le parcours migratoire de l'étudiant international et témoignent de l'existence d'un système bicéphale, au sein duquel chaque ordre de gouvernement poursuit des objectifs interdépendants.

L'instauration du PEQ en 2010 représente une transformation significative, puisqu'il offre aux diplômés ayant reçu une formation au Québec un accès facilité à la résidence permanente. Conçu pour optimiser le capital humain local, le PEQ facilite une transition accélérée et contribue à une augmentation significative du nombre d'étudiants étrangers. Toutefois, cette réussite a induit des distorsions systémiques, notamment une dépendance financière accrue des établissements d'enseignement supérieur envers les étudiants étrangers, une prolifération des programmes spécifiquement conçus par ces établissements pour attirer cette population étudiante, une augmentation substantielle des demandes de résidence permanente, ainsi qu'une saturation du système fédéral de traitement des dossiers. Les évaluations gouvernementales mettent également en évidence une discordance entre les compétences des candidats sélectionnés et les exigences effectives du marché du travail, ce qui renforce l'idée d'un programme performant pour la rétention des diplômés, mais insuffisamment adapté pour répondre aux pénuries de main-d'œuvre sectorielles et régionales.

La réforme de 2020 marque une rupture, en privilégiant l'expérience professionnelle qualifiée comme critère central de sélection, et non plus le seul diplôme. Cette réorientation opère un déplacement de la reconnaissance

automatique de l'intégration académique vers un impératif de performance économique quantifiable. Cependant, cette restructuration s'est avérée insuffisante pour assurer la concordance entre l'immigration de ces étudiants diplômés, les capacités institutionnelles et les impératifs socio-économiques. La période allant de 2023 à 2025 est caractérisée par l'émergence de mesures interventionnistes accrues, ayant pour objectif la régulation des effectifs par l'établissement de quotas institutionnels et provinciaux permettant l'application d'un contrôle structuré des admissions dans les programmes de niveau postsecondaires. Cette mesure est soutenue par une réforme législative et par un nouveau dispositif fédéral de limitation des permis d'études. Les conséquences se manifestent promptement : réduction des inscriptions, contraintes financières pesant sur les établissements universitaires et questionnements croissants relatifs à l'autonomie institutionnelle ainsi qu'à la cohérence des orientations gouvernementales.

Conclusion générale

L'analyse convergente des trois sections du rapport met en évidence un projet politique et institutionnel évolutif, visant à établir, au sein de la fédération canadienne, une architecture québécoise robuste et spécifique en matière d'immigration, reposant sur des fondements historiques, un cadre contractuel unique, ainsi que des instruments administratifs et programmatiques en adaptation continue.

Dans la première partie, l'examen de l'évolution des ententes fédérales-québécoises révèle initialement que les acquis actuels se sont développés graduellement. Depuis les accords initiaux à vocation uniquement consultative des années 1970 jusqu'à l'Entente Cullen-Couture de 1978, le Québec a poursuivi de manière systématique l'objectif d'amplifier son ascendant dans un secteur considéré comme stratégique pour son devenir démographique et linguistique. Cette progression s'est étayée politiquement par les négociations sur l'Accord du Lac Meech. Ces pourparlers constitutionnels ont mené à la proposition d'un modèle conceptuel et politique novateur pour réexaminer la distribution des pouvoirs en matière d'immigration. En dépit de l'absence de ratification de l'Accord du Lac Meech, les articles proposés, en particulier les articles 95A et 95B, ainsi que les engagements énoncés dans son préambule, ont exercé une influence structurante. Ils ont constitué le fondement intellectuel, normatif et politique de l'Accord Canada-Québec de 1991, qui transpose dans un cadre contractuel un certain nombre d'ambitions exprimées dans l'Accord du Lac Meech.

La seconde partie de ce rapport montre comment l'Accord Canada-Québec constitue la base normative d'un partenariat migratoire distinctif, structuré autour d'une répartition des compétences provinciales et fédérales à la fois concurrente et exclusives. Cet Accord ne se limite pas à un instrument de collaboration intergouvernementale. Il structure rigoureusement la distribution des responsabilités et établit les conditions permettant au Québec d'ajuster ses

orientations en fonction des seuils d'immigration, à la sélection des immigrants économiques (avec l'exigence d'un CSQ pour les immigrants permanents), à l'exercice partagé des compétences en matière de réunification familiale et de réfugiés, ainsi qu'à la pleine responsabilité de l'intégration qui reflètent une intention de conjuguer, dans un contexte fédéral asymétrique, l'autonomie provinciale et l'uniformité des normes nationales. La compensation financière, dont l'augmentation constante reflète l'ampleur croissante des responsabilités québécoises, illustre, elle aussi, la reconnaissance institutionnelle de ce rôle accru. Enfin, l'Accord autorise également le Québec à exercer une influence sur la gestion des résidents temporaires, notamment les travailleurs temporaires étrangers et les étudiants étrangers, par l'établissement de l'exigence du CAQ comme condition préalable à leur admission sur le territoire. Ce mécanisme, dépassant le simple cadre administratif, offre au gouvernement québécois la capacité d'intégrer sa politique d'admission dans une stratégie globale de gestion des flux migratoires, d'intégration linguistique et d'adaptation aux impératifs de son économie.

Ainsi, cette deuxième partie met en lumière l'importance structurante de l'Accord Canada-Québec dans la configuration contemporaine du droit et des politiques d'immigration au Québec. En instituant des responsabilités nettement définies et en aménageant les modalités concrètes de leur exercice, l'Accord a permis de stabiliser les interactions entre les deux ordres de gouvernement dans un domaine où l'enchevêtrement des compétences est particulièrement propice aux tensions constitutionnelles. Loin de constituer un simple transfert sectoriel, il instaure une véritable architecture de gouvernance fondée sur la coordination, la complémentarité et la reconnaissance mutuelle des intérêts nationaux et subnationaux. En définitive, la seconde partie montre que l'Accord Canada-Québec demeure la pierre angulaire de l'action migratoire québécoise et un modèle unique dans l'ensemble canadien. Plus de trente ans après sa conclusion, il continue d'orienter l'évolution des politiques, de structurer les interactions intergouvernementales et de façonner la manière dont le Québec conçoit son intégration dans la fédération. S'il est appelé à évoluer pour tenir compte de la croissance des statuts temporaires, des nouveaux mécanismes de sélection et des besoins socioéconomiques changeants, son importance demeure déterminante pour comprendre les dynamiques contemporaines de la fédéralisation de l'Immigration au Canada.

La trajectoire du Programme des étudiants étrangers, telle qu'exposée dans la partie trois, illustre la complexité croissante du champ d'action de l'immigration et de sa mise en œuvre juridique. Au fil des ans, le Québec a renforcé son rôle dans la sélection et l'encadrement des étudiants étrangers, mobilisant tant des instruments administratifs que des réformes législatives. Le Programme de l'expérience québécoise initialement conçu comme une

passerelle entre études et établissement durable, a d'abord amplifié l'attractivité du Québec, avant de révéler des déséquilibres majeurs dans la gestion des volumes, la satisfaction des besoins sectoriels et la capacité du système fédéral à absorber les demandes de résidence permanente. En outre, l'expérience démontre que la seule valorisation du diplôme ne constitue pas, en soi, un mécanisme de sélection suffisant pour assurer une adéquation durable entre l'immigration, le marché du travail et le développement de l'économie du savoir, au cœur de la stratégie fédérale depuis l'adoption de la LIPR en 2001. L'imposition subséquente de critères professionnels et l'instauration de quotas témoignent d'un repositionnement stratégique du gouvernement soucieux de maîtriser non seulement les flux migratoires, mais également la composition des cohortes et l'impact de ces facteurs sur la gestion du territoire. Il révèle également le caractère éminemment structurel des enjeux liés à l'immigration étudiante, lesquels ne se réduisent ni à une logique administrative ni à une dynamique institutionnelle isolée. La conclusion qui se dégage de cette analyse est double : d'une part, l'immigration étudiante est devenue un levier de la politique migratoire québécoise, nécessitant une gouvernance fine et proactive ; d'autre part, les instruments mobilisés (du CAQ aux quotas) témoignent de l'émergence d'un modèle fondé sur la programmation et la sélection stratégique, plutôt que sur l'essor spontané des trajectoires académiques et professionnelles.

L'avènement de ce modèle soulève la question d'une éventuelle réévaluation intégrale de la stratégie migratoire canadienne. En effet, l'exemple de la gestion du Programme des étudiants étrangers au Québec ne représente qu'une partie émergée de cet ensemble complexe. Depuis l'administration Harper, une transformation du modèle d'immigration temporaire a été observée ; sous l'administration Trudeau, la gestion des programmes d'immigration permanente, notamment l'augmentation significative des seuils d'immigrants et de réfugiés, a engendré une déstabilisation des administrations provinciales et territoriales au Canada. Cette déstabilisation illustre les risques inhérents à une réforme du droit fédéral de l'immigration conduite sans concertation préalable suffisante avec les provinces et territoires. Dans cette perspective, il apparaît conforme à l'esprit du fédéralisme coopératif d'envisager, préalablement à toute réforme législative fédérale, la conclusion d'un mémorandum d'accord ou protocole d'entente avec l'ensemble des provinces et territoires canadiens portant sur l'immigration et l'intégration, tant permanente que temporaire. Une telle démarche de partenariat permettrait notamment une meilleure coordination des objectifs d'intégration linguistique avec les situations concrètes des immigrants en cours d'établissement permanent, et ce, dans l'ensemble des provinces canadiennes.

Les déclarations convergentes des premiers ministres de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, évoquées en introduction, trouvent ainsi

leur explication dans l'analyse développée tout au long de ce rapport. Ce n'est pas un hasard si ces gouvernements provinciaux, d'horizons politiques pourtant distincts, se tournent vers le modèle québécois comme référentiel : l'Accord Canada-Québec de 1991 a démontré, sur plus de trente ans, qu'une gouvernance migratoire fondée sur la reconnaissance des spécificités provinciales et le partage structuré des responsabilités est non seulement juridiquement viable, mais administrativement efficace. Les dysfonctionnements du Programme des étudiants étrangers confirment en revanche que cette architecture, aussi solide soit-elle, ne peut produire ses effets qu'à la condition d'une coordination continue et transparente entre les deux ordres de gouvernement. C'est en ce sens que l'expérience québécoise constitue à la fois un laboratoire et un avertissement pour l'ensemble de la fédération canadienne. À cet égard, l'article 22 de l'Accord Canada-Québec, bien qu'il constitue le fondement du consentement québécois relatif à l'acceptation des résidents temporaires sur son territoire, demeure un cadre de référence minimal. Compte tenu de l'expertise capitalisée dans la gestion de l'immigration temporaire, une orientation opportune pourrait être celle d'envisager la conclusion d'un protocole additionnel à l'Accord portant spécifiquement sur le développement des paramètres de l'article 22.

Est-ce que le système migratoire canadien est au bord du chaos ? s'interrogeait Tony Keller. En y répondant par l'affirmative, Keller a proposé de maintenir le modèle d'immigration institué par la LIRP qui opère une séparation nette dans le programme de l'immigration économique entre l'immigration permanente et de l'immigration temporaire. En 2001, les programmes de l'immigration économique étaient construits sur une présomption selon laquelle les talents internationaux, recrutés principalement dans le programme des travailleurs qualifiés, constitueraient le principe pipeline de l'immigration permanente. En 2026, il s'agirait plutôt de s'interroger sur la validité de cette présomption. Compte tenu des besoins contemporains du Canada et du Québec en main-d'œuvre spécialisée, il serait utile de repenser les programmes de l'immigration économique. Cette discussion pourrait prendre appui sur apprentissages qui ont été faits dans le cadre du Programme de l'expérience canadienne et du Programme de l'expérience québécoise et qui ont démontré, malgré les dysfonctionnements systémiques de ce dernier, de l'utilité de repenser certains programmes sur la base d'un continuum migratoire.

Enfin, il faut prendre acte des dommages réputationnels que le Canada et le Québec ont subi à la suite des changements brusques dans les programmes de l'immigration temporaire ces dernières années. En effet, la gestion de la crise migratoire a érodé la confiance du public à un tel point que certains commentateurs pensent que de nombreuses années seront nécessaires pour

réparer ces dommages²⁴⁸. La question qui se pose maintenant est la suivante : Pouvons-nous attendre ? Si la réponse à cette question est négative, il faut initier un processus pour reconstruire cette confiance ; sans elle, il ne sera pas possible de procéder à une réforme du régime migratoire. Afin de mobiliser la société canadienne autour d'un dialogue constructif sur les enjeux migratoires, la convocation d'états généraux sur l'immigration ou la mise sur pied d'une commission royale d'enquête sur l'immigration sont des mécanismes efficaces. Malgré les discours ambiants, l'immigration a été et demeure nécessaire pour notre développement économique et constitue un enrichissement inégalable sur les plans culturels et sociaux. Depuis la fondation du pays, les Canadiens ont adhéré à ce projet de construction nationale et il est fort à parier qu'ils réitéreront leur appui à celui-ci dès que des idées porteuses et robustes seront proposées.

C'est précisément cette dimension, « au-delà de demain », qui commande le sérieux de l'exercice. Les décisions que le Canada et le Québec prendront au cours des cinq prochaines années sur l'articulation entre immigration permanente et immigration temporaire, sur le rôle des provinces dans la sélection et l'intégration, et sur les instruments juridiques par lesquels ces compromis seront consacrés, structureront durablement la géographie normative du fédéralisme canadien dans le domaine de l'immigration. Le présent rapport n'a pas la prétention d'anticiper ces décisions, mais il en éclaire les fondations historiques, les mécanismes juridiques et les tensions structurelles qui les rendent à la fois nécessaires et politiquement difficiles.

²⁴⁸ Peter MANSBRIDGE, « Moore-Butts — How did Immigration Become a Dirty Word? », *The Bridge* (avec Gerald Butts et James Moore), 31 mars 2026 (balado).

Bibliographie

Textes constitutionnels

Charte canadienne des droits et libertés, art. 6, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11, (R.-U.)], en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/Const_TRD.pdf>.

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.), en ligne : <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/Const_TRD.pdf>.

Lois fédérales

Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada, L.C. 2005, c. 38, en ligne : <<https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-1.4.pdf>>.

Loi sur l'immigration de 1976, 25-16 Eliz. II, c. 52, art. 19, en ligne : <<https://quai21.ca/recherche/histoire-d-immigration/loi-sur-l-immigration-de-1976>>.

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, c. 27, en ligne : <<https://www.laws-lois.justice.gc.ca/PDF/I-2.5.pdf>>.

Loi sur les langues officielles, L.C. 2023, c. 15 (L.R.C. 1985, c. 31, 4^{ème} suppl.), en ligne : <<https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/O-3.01.pdf>>.

Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, L.C. 2005, c. 10, en ligne : <<https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/P-31.55.pdf>>.

Règlements et Instructions fédéraux

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Instructions ministérielles relatives au traitement de certaines demandes de permis d'études introduites par un étranger en tant que membre de la catégorie des étudiants*, (2025) 158 n° 34 (Gaz. Can. I), en ligne : <<https://gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2024/2024-08-24/html/notice-avis-fra.html#nel>>.

Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS/2008-254 (Gaz. Can. II).

Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, DORS-2002-227 (Gaz. Can. II), art. 138 et 140.3 (1), en ligne : <<https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/SOR-2002-227.pdf>>.

Lois québécoises

Charte de la langue française, RLRQ, c. C-11 [adoptée en 1977, c. 5], en ligne : <<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-11>>.

Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes, RLRQ, c. R-26.2.01 [adoptée en 2017, c. 19], en ligne : <<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/R-26.2.01>>.

Loi modifiant la Loi sur le ministère de l'immigration, L.Q. 1978, c. 82.

Loi sur l'immigration au Québec, RLRQ, c. I-0.2.1, en ligne : <<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/I-0.2.1>>.

Loi sur l'intégration à la nation québécoise, RLRQ, c. I-14.02 [adoptée en 2025, c. 13, c. I], en ligne : <<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/I-14.02>>.

Loi sur la laïcité de l'État, RLRQ, c. L-0.3 [adoptée en 2019, c. 12, c. I], en ligne : <<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/L-0.3>>.

Loi sur le ministère de l'immigration, S.Q. 1968, c. 68.

Loi sur le renforcement de la laïcité au Québec, L.Q. 2026, c. 6, en ligne : <https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2026/2026C6F.PDF>.

Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers, L.Q. 2024, c. 43, en ligne : <https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2024/2024C43F.PDF>.

Règlements québécois

Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration au Québec, (2020) n° 22 G.O. II 2461.

Règlement sur l'immigration au Québec, RLRQ, c. I-0.2.1, r. 3, en ligne : <<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/rc/I-0.2.1,%20r.%203/20241123>>.

Règlement sur la pondération applicable à la sélection des ressortissants étrangers, RLRQ, c. I-0.2.1, r. 4, abrogé par l'arrêté ministériel n° 2023-002, (2023) G.O. II, 4990 ; eff. 2024-11-29, en ligne : <<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/rc/I-0.2,%20r.%202>>.

Règlement sur la procédure en immigration, RLRQ, c. I-0.2.1, r. 5, en ligne : <<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/rc/I-0.2.1,%20R.%205.pdf>>.

Décrets et arrêté québécois

Arrêté n° 2025-004 du ministre de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration en date du 20 juin 2025 Loi sur l'Immigration au Québec (chapitre I-0.2.1, art. 44) concernant les critères, les groupes de critères et le classement sur la base desquels un ressortissant étranger est invité à présenter une demande de sélection dans le cadre du Programme de sélection des travailleurs qualifiés, (2025) n° 27 G.O. II, 4126.

Décret n° 1289-2009, modifiant le Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers, (2009) n° 50 G.O. II, 5914.

Décret n° 155-2025 concernant la réception et le traitement des demandes présentées à titre d'étudiant étranger, pour la période du 26 février 2025 au 26 février 2026, dans le cadre du Programme des étudiants étrangers, (2025) n° 9 G.O. II, 1056.

Décret n° 632-2025 concernant la modification du décret numéro 155- 2025 du 19 février 2025 concernant la réception et le traitement des demandes présentées à titre d'étudiant étranger, pour la période du 26 février 2025 au 26 février 2026, dans le cadre du Programme des étudiants étrangers, (2025) n° 21 G.O. II, 2940.

Accords intergouvernementaux

GOUVERNEMENT DU CANADA, *Accord constitutionnel de 1987 ou Accord du Lac Meech*, Ottawa, Affaires gouvernementales, 3 juin 1987 (mis à jour le 5 octobre 2021), en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/affaires-intergouvernementales/services/federation/accord-constitutionnel-1987.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, 5 février 1991, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/mandat/politiques-directives-operationnelles-ententes-accords/ententes/federaux-provinciaux/quebec/accord-canada-quebec-relatif-immigration-admission-temporaire-aubains.html>>.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Entente Canada-Québec portant sur la collaboration en matière d'immigration et sur la sélection des ressortissants étrangers qui souhaitent s'établir au Québec à titre permanent ou temporaire — entente Cullen-Couture*, Entente intergouvernementale canadienne, 20 février 1978, Numéro d'entente : 1978-011.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Entente Canada-Québec portant sur l'échange de renseignements, recrutement sélection des ressortissants étrangers demeurant à l'extérieur du Canada et désirant résider de façon permanente dans la province de Québec ou être admis à titre temporaire pour y exercer un emploi*, Entente intergouvernementale canadienne, 17 octobre 1975, Numéro d'entente : 1975-033.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Entente sur la présence d'agents d'orientation du ministère de l'immigration du Québec dans les bureaux fédéraux d'immigration à l'extérieur du Canada*, Entente intergouvernementale canadienne, 18 mai 1971, Numéro d'entente : 1971-010.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Entente Canada-Québec sur les immigrants investisseurs*, Entente intergouvernementale canadienne, 5 février 1990, Numéro d'entente : 1990-004.

Projet de loi québécois

Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec, Projet de loi n° 1 (Présentation), 2^{ème} sess., 43^{ème} légis., (Qc), en ligne : <<https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/justice/publications-adm/CQ/25-001f.pdf>>.

Textes internationaux

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 10 décembre 1984, en ligne : <<https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>>.

Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can n° 7, en ligne : <<https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-relating-status-refugees>>.

Table de la jurisprudence

Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta, 2007 CSC 22, en ligne : <<https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/fr/item/2362/index.do>>.

In re Nakane and Okazake, (1908) 13 B.C.R. 370, 375 (C.A.).

In re Narain Singh, (1908) 13 B.C.R. 477 (C.S.).

Law Society of British Columbia c. Mangat, 2001 CSC 67, en ligne : <<https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/fr/item/1907/index.do>>.

Ocran c. Canada (Citizenship and Immigration), 2022 FC 175.

Procureur général du Canada c. Procureur général de l'Ontario, [1937] A.C. 326.

Renvoi relatif à la réglementation pancanadienne des valeurs mobilières, 2018 CSC 48, en ligne : <<https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/fr/item/17355/index.do>>.

Monographies et ouvrages collectifs

BOUCHARD, G., *L'interculturalisme : un point de vue québécois*, Montréal, Boréal, 2012, 288 p.

CHEVRETTE, F. et H. MARX, *Droit constitutionnel*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1992, p. 1194.

KELLER, T., *Borderline Chaos, How Canada Got Immigration Right, and then Wrong*, Toronto, Sutherland House, 2025.

KELLEY, N., J. G. REITZ, M.J. TREBILCOCK, *Reshaping the Mosaic: Canadian Immigration Policy in the Twenty-First Century*, Toronto, University of Toronto Press, 2025.

- KELLEY, N., et M. J. TREBILCOCK, *The Making of the Mosaic: A history of Canadian Immigration Policy*, 2^{ème} éd., Toronto, University of Toronto Press, 2010.
- LANGLAIS, H. et H MAYRAND (dir.), *Droit de l'immigration et de la citoyenneté*, 2^{ème} éd., Montréal, LexisNexis, 2022, p. 438.
- NAKACHE, D. et Y. LE BOUTHILLIER, *Droit de la citoyenneté au Canada*, Montréal, Éd. Yvon Blais, 2016, p. 505.
- PAQUET, M., *La fédéralisation de l'immigration au Canada*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2016, en ligne : <https://www.google.ca/books/edition/La_f%C3%A9d%C3%A9ralisation_de_l_immigration_a/u489DwAAQBAJ?hl=fr&gbpv=1&pg=PA1983&printsec=frontcove>.

Articles de revue

- ALHÉRITIÈRE, D., « Delaprépondérance fédérale en droit constitutionnel canadien », (1971) 12 : 4 *Les Cahiers de droit* 579-583, en ligne : <https://www.erudit.org/fr/revues/cdl/1971-v12-n4-cd5002511/1004987ar/?utm_>.
- ARBOUR W., LACROIX G. et S. MARCHAND, « Prison Rehabilitation Programs and Recidivism. Evidence from Variations in Availability », publié en ligne avant impression le 6 mars 2024, en ligne : <<https://jhr.uwpress.org/content/early/2024/03/04/jhr.1021-11933R2/tab-references>>.
- FROZZINI, J., « System Intertwining and Immigration Action Plans: The Case of a Provincial Funding Program in Quebec (Canada) », (2024) 1 *Humans* 50-65, en ligne : <<https://doi.org/10.3390/humans4010004>>.
- HARTERY, J., « La compétence concurrente en matière d'immigration : rendre aux provinces canadiennes ce qu'elles ont perdu », (2018) 63-3 *R.D. McGill* 487.
- HARTERY, J., « Federalism and the paramountcy doctrine », (2024) 32(1) *Constitutional Forum* 9-26, en ligne : <https://journals.library.ualberta.ca/constitutional_forum/index.php/constitutional_forum/article/view/29453?utm_>.
- HOULE, F., « Genèse du contrôle migratoire au Canada : construction coloniale du régime d'admission (1763-1867) », en préparation.
- HOULE, F., « Implementing Québec intercultural policy through the selection of immigrants », dans S. Baglay et D. Nakache (dir.), *Immigration Regulation in Federal States*, vol. 9, *International perspectives on migration*, Dordrecht (Netherlands), Springer, 2014, aux pages 117-138, en ligne : <https://doi.org/10.1007/978-94-017-8604-1_6>.

- HOULE, F. et DESROCHERS, A., « La construction historique du statut de sujet et d'étranger dans la législation préconfédérative et canadienne entre 1763 et 1948 », soumis à la *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke* [mars 2026].
- KOSTOV, C., « Canada-Quebec Immigration Agreements (1971-1991) and Their Impact on Federalism », (2008) 38-1 *American Review of Canadian Studies* 91.
- LEO, C. et AUGUST, M., « The Multilevel Governance of Immigration and Settlement: Making Deep Federalism Work », (2009) 42(2) *Revue canadienne de science politique* 504.
- PAQUIN, S., « La réforme inachevée : Le fédéralisme canadien et le rôle des provinces dans les négociations internationales », (2022) *Revue québécoise de droit international* 73.
- POIRIER, J., « Une source paradoxale du droit constitutionnel canadien : les ententes intergouvernementales », (2009) 1 *Revue québécoise de droit constitutionnel* 6.
- TRIADAFILOPOULOS, T., « The foundations, limits, and consequences of immigration exceptionalism in Canada », (2021) 51(1) *American Review of Canadian Studies* 3, en ligne : <<https://doi.org/10.1080/02722011.2021.1923150>>.
- TREBILCOCK, M., « The Puzzle of Canadian Exceptionalism in Contemporary Immigration Policy », (2019) 20(3) *Journal of International Migration and Integration* 823-849, en ligne : <<https://doi.org/10.1007/s12134-018-0633-6>>.
- XHARDEZ, C. et C. BELKHODJA, « Crise ou transformation ? Revisiter l'exceptionnalisme migratoire québécois », (2025) 49(1) *Possibles*, 8, 10, en ligne : <<https://doi.org/10.62212/revuepossibles.v49i1.827>>.

Études d'ouvrages collectifs

- BAGLAY S. et NAKACHE, D., « Immigration Federalism in Canada. Provincial and Territorial Nominee Programs (PTNPs) », dans S. Baglay et D. Nakache (dir.), *Immigration Regulation in Federal States*, vol. 9, *International perspectives on migration*, Dordrecht (Netherlands), Springer, 2014, p. 95, en ligne : <https://doi.org/10.1007/978-94-017-8604-1_6>.
- BEAUREGARD, P.-L., A.-G., GAGNON ET J.-D. GARON, (2021), « Managing Immigration in the Canadian Federation: The Case of Quebec », dans S. Yiagadeesen et H. DUNCAN, (dir.), *International Affairs and Canadian Migration Policy*, Palgrave Macmillan, Cham, aux p. 227-245, en ligne : <https://doi.org/10.1007/978-3-030-46754-8_11>.

- BROUILLET, E. et B., RYDER, « Key Doctrines in Canadian Legal Federalism », dans Peter Oliver, Patrick Macklem et Nathalie DesRosiers (dir.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, New York, Oxford University Press, 2017.
- BRUN, H. et BROUILLET, E., « Le partage des pouvoirs en matière d'immigration : une perspective québécoise », dans Pierre THIBEAULT, Benoît PELLETIER et Louis PERRET (dir.), *Les mélanges Gérald-A. Beaudoin. Les défis du constitutionnalisme*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 55.
- GAUDREAU-DESBIENS, Jean-François et Johanne POIRIER, (2017), « From Dualism to Cooperative Federalism and Back?: Evolving and Competing Conceptions of Canadian Federalism », dans N. DesRosiers, P. Macklem et P. Oliver (dir.), *Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, p. 391-413.
- GARNIER, A., « Les relations fédérales-provinciales et les politiques relatives aux personnes réfugiées au Canada », dans Adèle GARNIER, Sarah DUBUC et Christina R. CLARK-KAZAC (dir.), *La Migration forcée au Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2025, ch. 10, p. 152.
- NAKACHE, D. et D'AOUST S., « Provincial/Territorial Nominee programs: An Avenue to Permanent Residency for Low-Skilled Temporary Foreign Workers? », dans P. T. LENARD et C. STRAEHL (dir.), *Legislated Inequality: Temporary Labour Migration in Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2012, p. 158, en ligne : <<https://www.jstor.org/stable/j.ctt1pq1k6?utm>>.
- PAQUET, M., « Federalism and Immigration in Canada », dans BAKVIS H. et G. SKOGSTAD (dir.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 4^{ème} édition, Toronto, University of Toronto Press, 2020, p. 326.
- POIRIER, J., « Intergovernmental Agreements in Canada: At the Crossroads between Law and Politics », dans Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University: The State of the Federation 2001-2002, Kingston/ Montréal, McGill-Queen's University Press, 2003, p. 425.
- POIRIER, J. « Intergovernmental relations: the lifeblood of federalism », dans J. KINCAID et J. LECKRONE (dir.), *Teaching Federalism*, Elgaronline, 3 janvier 2023, ch. 8, aux pages 79-90.
- POIRIER, J., « Les ententes intergouvernementales dans les régimes fédéraux : aux confins du droit et du non-droit », dans J.-F. GAUDREAU-DESBIENS et F. GÉLINAS, (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses états : Gouvernance, identité et méthodologie*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 441.

VINEBERG, R., « History of federal-provincial relations in Canadian immigration and integration », dans J. BILES, M. BURSTEIN ET J. FRIDERES (dir.), *Integration and inclusion of newcomers and minorities across Canada*. Montréal, Canada: McGill-Queen's University Press, 250 p.

Travaux parlementaires fédéraux

CANADA, BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT, *Immigration : L'Accord Canada-Québec*, par Martin McCallum, Ottawa, Canada, 2024, publication n° 2011-89-F, en ligne : <<https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/HillStudies/PDF/2011-89-F.pdf>>.

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION, *Reconstituer le programme des étudiants étrangers au Canada*, avril 2026, 45^{ème} légis., 1^{ère} sess., (Julie Dzerowicz, présidente), en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/collection_2026/parl/x64-1/XC64-1-1-451-4-fra.pdf>.

CANADA, COMITÉS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES, *Comité spécial pour examiner le projet de résolution d'accompagnement à l'Accord du Lac Meech*, 2^{ème} sess., 34^{ème} légis., vol. 3, n° 17-21, 1^{er} mai 1990.

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Débats de la Chambre des communes*, 2^{ème} sess., 33^{ème} légis., vol. 8, 6 octobre 1987.

CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 2^{ème} sess., 33^{ème} légis., vol. 8, 29 septembre 1987.

CANADA, *Débats de la chambre des communes*, 2^{ème} sess., 34^{ème} légis., vol. 12, 22 novembre 1990.

CANADA, SÉNAT, *Débats*, 2^{ème} sess., 33^{ème} légis., vol. 3, 30 mars 1988.

CANADA, SÉNAT, *Débats*, 2^{ème} sess., 34^{ème} légis., vol. 3, 21 janvier 1988.

CANADA, SÉNAT, *Débats*, 2^{ème} sess., 34^{ème} légis., vol. 1, 4 octobre 1989.

Travaux parlementaires québécois

QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Commission des relations avec les citoyens : compétences actuelles*, en ligne : <<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/crc-43-1/index.html>>.

QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 1^{ère} sess., 33^{ème} légis., 18 juin 1987.

- QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 1^{ère} sess., 33^{ème} légis., 1^{er} juin 1987.
- QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 1^{ère} sess., 34^{ème} légis., vol. 31, n° 55, 13 juin 1990.
- QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 1^{ère} sess., 34^{ème} légis., vol. 31, n° 69, 24 octobre 1990.
- QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 1^{ère} sess., 34^{ème} légis., vol. 31, n° 103, 19 mars 1991.
- QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 1^{ère} sess., 43^{ème} légis., vol. 47, n° 153, 10 octobre 2024.
- QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des relations avec les citoyens*, 1^{ère} sess., 43^{ème} légis., vol. 47, n° 27, 23 septembre 2023, en ligne : <<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/crc-43-1/journal-debats/CRC-230920.html>>.
- QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions, Audition de personnes et d'organismes relativement à l'entente constitutionnelle du lac Meech (2)*, 1^{ère} sess., 33^{ème} légis., 13 mai 1987, 20 mai 1987.
- QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Règlement et autres règles de procédure*, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Québec, septembre 2024, en ligne : <<https://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/fondements-procedure-parlementaire/reglement-assemblee.html>>.
- QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, COMMISSION DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS, *Consultations générales et auditions publiques sur le cahier de consultation intitulé : La planification de l'immigration au Québec pour la période 2026-2029*, document de travail — observation et recommandations, novembre 2025, p. 1, 6 juin 2025, en ligne : <<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/la-commission-des-relations-avec-les-citoyens-tiendra-des-auditions-publiques-la-planification-de-limmigration-au-quebec-pour-la-periode-2026-2029-63472>>.
- QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, COMMISSION DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS, *Consultations particulières, Auditions publiques sur le projet de loi n° 74, Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers*, 1^{ère} sess., 43^{ème} légis., 5 et 6 novembre 2024.

QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, COMMISSION DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS, *Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 74, Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers : Procès-verbaux des séances des 5 et 6 novembre 2024*, 43^{ème} légis., 1^{ère} sess., Québec, 2024.

QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS, *Mémoires déposés lors du mandat « Consultation générale et auditions publiques sur le cahier de consultation intitulé « La planification de l'immigration au Québec pour la période 2026-2029*, Québec, 15 août 2025, en ligne : <<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CRC/mandats/Mandat-54013/memoires-deposes.html>>.

Travaux parlementaires d'autres provinces

MANITOBA, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 2^{ème} sess., 34^{ème} légis., vol. 153, 22 juin 1990.

TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 1^{ère} sess., 40^{ème} légis., n° 1, 25 mai 1989.

Documents gouvernementaux fédéraux

GOUVERNEMENT DU CANADA, *Fédéralisme et relations internationales*, Ottawa, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, 1968, p. 14.

GOUVERNEMENT DU CANADA, *L'immigration : l'Accord Canada-Québec*, par M. YOUNG, Ottawa, Division du droit et du gouvernement, BP-252F, p. 3, mars 1991 (revu en septembre 1998), en ligne : <<https://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp252-f.htm>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, *La société distincte : origine, interprétations, implications* », par. B. O'NEIL, Ottawa, Division des affaires politiques et sociales, décembre 1995, en ligne : <<https://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp408-f.htm>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES, *Documents de citoyenneté et naturalisation*, 21 mai 2021, en ligne : <<https://www.bac-lac.gc.ca/fra/decouvrez/immigration/citoyennete-dossiers-naturalisation/Pages/introduction.aspx>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ, *Faire une demande d'asile*, 15 décembre 2025, en ligne : <<https://irb-cisr.gc.ca/fr/presenter-demande-asile/Pages/fda-etape-1.aspx>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION, *Niveaux d'immigration, 1991-95 : énoncé de politique du ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, Ottawa, septembre 1990.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *2024 consultations on immigration levels — final report*, Ottawa, 24 octobre 2024, notre traduction, en ligne : <<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/transparency/consultations/2024-consultations-immigration-levels-report.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *CIMM — Housing Shortages — November 25, 2024*, Ottawa, 18 mars 2025, en ligne : <<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/transparency/committees/cimm-nov-25-2024/housing-shortages.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *CIMM — Les programmes des travailleurs temporaires au Québec — 07 novembre 2023*, 3 juin 2024, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/transparence/comites/cimm-07-nov-2023/programmes-travailleurs-temporaires-quebec.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *CIMM — Regroupement familial et exemptions pour motifs humanitaires — 8 mars, 2021*, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/transparence/comites/cimm-08-mar-2021/cimm-regroupement-familial-exemptions-motifs-humanitaires-08-mar-2021.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *CIMM — Travailleurs étrangers temporaires — 21 octobre 2025*, Ottawa, 18 février 2026, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/transparence/comites/cimm-21-oct-2025/travailleurs-etranagers-temporaires.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Consultation de 2024 sur les niveaux d'immigration — Rapport final*, octobre 2024, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/transparence/consultations/consultations-2024-niveaux-immigration-rapport.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *COW — Immigration francophone — 9 juin 2025*, 7 octobre 2025, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/transparence/comites/cow-9-jun-2025/immigration-francophone.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Déterminer si vous avez besoin d'une évaluation d'impact sur le marché du travail*, Ottawa, 23 avril 2026, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/travailler-canada/embaucher-etranger-temporaires/verifier-besoin-etude-impact-marche-travail.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Embaucher dans le cadre du Programme de mobilité internationale*, Ottawa, 5 mai 2026, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/travailler-canada/embaucher-etranger-temporaires/programme-mobilite-internationale/qui.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Embaucher un travailleur temporaire dans le cadre du Programme des travailleurs agricoles saisonniers : Présenter une demande d'ÉIMT*, Ottawa, 17 février 2026, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/travailleurs-etrangers/agricoles/agricoles-saisonniers/demande.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Embaucher un travailleur étranger temporaire dans le cadre du volet agricole : Présenter une demande d'ÉIMT*, Onglet Embaucher un travailleur étranger temporaire au Québec, Ottawa, 17 février 2026, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/travailleurs-etrangers/agricoles/agricoles/demande.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Embaucher un travailleur étranger temporaire pour un poste agricole*, Ottawa, 29 janvier 2025, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/travailleurs-etrangers/agricoles.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Entrée express pour les travailleurs qualifiés francophones*, Ottawa, 20 août 2025, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/campagnes/immigration-francophone-hors-quebec/immigration-francophone-entree-express.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Évaluation du Programme de mobilité internationale*, Direction générale de la vérification et de l'évaluation Canada, Division de l'évaluation, juillet 2024, 60 p., en ligne : <<https://www.canada.ca/content/dam/ircc/documents/pdf/francais/organisation/rapports-statistiques/evaluations/programme-de-mobilite-internationale-fr.pdf>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Immigrer en tant que candidat d'une province*, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/immigrer-canada/candidats-provinces.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Immigration francophone hors Québec, Cahier de transition de la ministre d'IRCC 2025-05*, Ottawa, 11 septembre 2025, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/transparence/cahiers-transition/ministre-2025-05/immigration-francophone-hors-quebec.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Instructions et lignes directrices opérationnelles, Permis d'études, Évaluation de la demande*, Ottawa, 25 novembre 2025, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/publications-guides/bulletins-guides-operationnels/residents-temporaires/permis-etudes/evaluation-demande.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Je suis un réfugié et je dois me rendre à l'extérieur du Canada. De quels documents ai-je besoin pour voyager ?*, 17 avril 2026, en ligne : <<https://ircc.canada.ca/francais/centre-aide/reponse.asp?qnum=610&top=11>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Le Canada stabilisera la croissance et réduira à environ 360 000 le nombre de permis d'études délivrés aux étudiants étrangers pour 2024*, Communiqué de presse, Ottawa, 24 janvier 2024, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/nouvelles/2024/01/le-canada-stabilisera-la-croissance-et-reduira-denviron-360-000-le-nombre-de-permis-detudes-delivres-aux-etudiants-etrangers-pour-2024.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Le Gouvernement du Canada réduit l'immigration*, Communiqué de presse, Ottawa, 24 octobre 2024, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/nouvelles/2024/10/le-gouvernement-du-canada-reduit-limmigration.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Liste des établissements d'enseignement désignés (DLI) — Québec, Ottawa, site « Study in Canada »*, Ottawa, 14 novembre 2025, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/etudier-canada/permis-etudes/preparer/liste-etablissements-enseignement-designes.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Niveaux d'immigration du Canada. Rétablir l'équilibre et le contrôle de notre système d'immigration au moyen de cibles d'admissions et d'autres mesures*, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/mandat/initiatives-ministerielles/niveaux.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Permis de travail ouvert aux membres de la famille des travailleurs étrangers*, Ottawa, 17 juin 2025, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/travailler-canada/instructions-speciales/epoux-enfant-charge.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Plan des niveaux d'immigration 2025-2027*, Ottawa, 24 octobre 2024, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/nouvelles/2024/10/plan-des-niveaux-dimmigration-2025-2027.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Politique fédérale d'immigration francophone*, Ottawa, 2024, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/publications-guides/strategie-immigration-francophone-2024.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Quel document puis-je utiliser pour prouver mon statut au Canada comme réfugié ou personne protégée ?*, 17 avril 2026, en ligne : <<https://ircc.canada.ca/francais/centre-aide/reponse.asp?qnum=611&top=11>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Qui vous pouvez embaucher, Embaucher dans le cadre du programme de mobilité internationale*, 13 mars 2026, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/travailler-canada/embaucher-etranger-temporaires/programme-mobilite-internationale/qui.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, 2025 (annexe A)*, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/publications-guides/rapport-annuel-parlement-immigration-2025.html#annexe>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Relation avec le Québec, Cahier de transition de la ministre d'IRCC 2025-03*, mars 2025, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/transparence/cahiers-transition/ministre-2025-03/relation-quebec.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Un système d'immigration pour l'avenir du Canada*, Message du ministre de l'Immigration, des réfugiés et de la citoyenneté l'honorable Marc Miller, Ottawa, 20 décembre 2023, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/campagnes/avenir-systeme-immigration-canada/message-ministre.html>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, STATISTIQUE CANADA, *Alors que le français et l'anglais demeurent les principales langues parlées au Canada, la diversité linguistique continue de s'accroître au pays*, Le Quotidien, Ottawa, 17 août 2022, en ligne : <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220817/dq220817a-fra.htm>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, STATISTIQUE CANADA, *Effectifs postsecondaires, selon le régime d'études, le type d'établissement, le statut de l'étudiant au Canada et le genre de la personne*, Tableau 37-10-0018-01 (anciennement CANSIM 477-0019), 13 mai 2026, en ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3710001801&request_locale=fr>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, STATISTIQUE CANADA, *Estimation de la population du Canada- premier trimestre 2025*, Ottawa, 18 juin 2025, en ligne : <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/250618/dq250618a-eng.htm?utm>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA STATISTIQUE CANADA, *Perspective géographique, Recensement de la population de 2021 — Québec, Province*, Ottawa, 16 novembre 2022, en ligne : <<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/as-sa/fogs-spg/page.cfm?dguid=2021A000224&lang=F&topic=6>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, STATISTIQUE CANADA, *International students as a source of labour supply: Transition to permanent residency. Rapports économiques et sociaux*, par E., CHOI, E., CROSSMAN et F., HOU, vol. 1, n° 6, Ottawa, 23 juin 2021, en ligne : <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/36-28-0001/2021006/article/00002-eng.htm>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, STATISTIQUE CANADA, *The Provincial Nominee Program: Its expansion in Canada. Rapports économiques et sociaux*, par G. PICOT, E. CROSSMAN et F. HOU, Ottawa, 2023, en ligne : <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/36-28-0001/2023007/article/00004-fra.htm>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, STATISTIQUE CANADA, *Regards sur la société canadienne : Résidents non permanents au Canada : un portrait d'une population croissante à partir du Recensement de 2021*, par C. TUEY et N. BASTIEN, 20 juin 2023 en ligne : <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75-006-x/2023001/article/00006-fra.htm>>.

GOUVERNEMENT DU CANADA, STATISTIQUE CANADA, *Housing international students: Housing suitability across municipalities*, par M. STICK, F., HOU et H., ZHANG, Economic and Social Reports, vol. 4, n° 5, 22 mai 2024, en ligne : <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/36-28-0001/2024005/article/00001-eng.htm>>.

CANADA, VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, *Les réformes du Programme des étudiants étrangers*, Rapport de la Vérificatrice générale du Canada au Parlement du Canada, 2026, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/verificateur-general/notre-travail/rapports-daudit/rapport-verificatrice-generale-2026-reformes-programme-etudiants-etrangers.html>>.

Documents gouvernementaux québécois

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Exemption des droits de scolarité supplémentaires selon le programme d'études et la région*, Québec, 5 mai 2026, en ligne : <<https://www.quebec.ca/education/etudier-quebec/aide-financiere-etudiants-internationaux/exemption-droits-scolaire-supplementaires-selon-programme-region>>.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Programme de l'expérience québécoise (PEQ)* — *Une réforme du PEQ qui s'inscrit dans la modernisation du système d'immigration québécois*, Québec, 9 juillet 2020, en ligne : <<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/programme-de-lexperience-quebecoise-une-reforme-du-peq-pour-une-meilleure-integration-au-marche-du-travail>>.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Service d'intégration pour les personnes immigrantes*, Accompagnement Québec, Québec, 24 novembre 2025, en ligne : <<https://www.quebec.ca/immigration/service-integration-personnes-immigrantes#c73990>>.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Une réforme du PEQ pour une meilleure intégration au marché du travail*, Québec, 28 mai 2020, en ligne : <<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/programme-de-lexperience-quebecoise-une-reforme-du-peq-pour-une-meilleure-integration-au-marche-du-travail>>.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, CABINET DU MINISTRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Immigration temporaire — Québec limite l'augmentation du nombre de résidents non permanents*, Québec, Archives du Cabinet du premier ministre du Québec 2018-2028, 20 août 2024, en ligne : <<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/immigration-temporaire-quebec-limite-laugmentation-du-nombre-de-residents-non-permanents-57781>>.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, COMMISSION DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS, *Consultation générales et auditions publiques sur le cahier de consultation intitulé « La planification de l'immigration au Québec pour la période 2026-2029 »*, document de travail — observation et recommandations, 6 juin 2025, en ligne : <<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/la-commission-des-relations-avec-les-citoyens-tiendra-des-auditions-publiques-la-planification-de-limmigration-au-quebec-pour-la-periode-2026-2029-63472>>.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, FONDS DE RECHERCHE, Communiqué, *Lancement : Capacité d'accueil de la société québécoise et établissement durable des personnes immigrantes en région*, 24 octobre 2023, en ligne : <<https://frq.gouv.qc.ca/lancement-capacite-daccueil-de-la-societe-quebecoise-et-etablissement-durable-des-personnes-immigrantes-en-region/>>.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, Québec, juillet 2004, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/politiques-directives-procedures/CREF_action_communautaire_MESS.pdf>.

- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, Québec, septembre 2001, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/politiques-directives-procedures/PO_action-communautaire_MESS.pdf>.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, par S. FERRON, *Programme de l'expérience québécoise — Rapport d'évaluation — Évaluation de Programme*, Montréal, 2015, ressource en ligne, Collections BAnQ, en ligne : <<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/4520320>>.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Cahier de consultation : La planification de l'immigration au Québec pour la période 2026-2029*, Québec, Consultation publique 2025, avril 2025, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/planif-pluriannuelle/CAH_CahierConsultation_PlanifPluri2026_29_FR_FIN.pdf>.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Consultations publiques 2023 : La planification de l'immigration au Québec pour la période 2024-2027. Recueil de statistiques sur l'immigration au Québec*, mai 2023, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/planif-pluriannuelle/planif-pluriannuelle-2024-2027/BRO_RecueilStat_PlanificationImmigration.pdf>.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Guide des procédures d'immigration, chapitre 2 — Immigration temporaire, section 2.2 : Programme des étudiants étrangers*, septembre 2025, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/gpi/GPI_ch2_sect-2_2_PEE.pdf>.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *La Planification de l'Immigration au Québec pour la période 2026-2029, cahier de consultation*, Québec, avril 2025, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/planif-pluriannuelle/CAH_CahierConsultation_PlanifPluri2026_29_FR_FIN.pdf>.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Plan annuel d'immigration 2026*, Québec, ISBN 978-2-555-02506-6, Novembre 2025, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/plan-immigration/PL_immigration_2026_MIFI.pdf>.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Plan d'immigration du Québec 2025*, Québec, octobre 2024, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/plan-immigration/PL_immigration_2025_MIFI.pdf>.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Plan d'immigration du Québec 2024*, Montréal, octobre 2023, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/plan-immigration/PL_immigration_2024_MIFI.pdf>.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, *Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion*, Québec, 64 p., novembre 2015, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/politiques/PO_ensemble_quebec_MIDI.pdf>.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Programme de l'expérience québécoise — Rapport d'évaluation — Évaluation de Programme*, Montréal, 14 février 2020.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Rapport d'évaluation du Programme de l'expérience québécoise (PEQ) — 2010-2014*, Montréal, 2016 (CRC-028M).

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Rapport annuel de gestion 2023-2024*, 24 septembre 2024, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/rapport-annuel-gestion/RA_annuel_gestion_2023-2024_MIFI.pdf>.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Rapport annuel de gestion 2009-2010*, Montréal, 2010, en ligne, Collections BAnQ : <<https://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/28230>>.

- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Au Québec pour bâtir ensemble : Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, 1990 réimpr. 1991, Québec, Direction des communications du ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec, ISBN 2-550-21357-2, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/immigration/publications-adm/politiques/PO_batir_ensemble_MIDI.pdf>.
- QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Rapport annuel de gestion 2009-2010*, Montréal, 2010, Collection BANQ, en ligne : <<https://www.mifi.gouv.qc.ca/publications/fr/ministere/Rapport-annuel-2009-2010.pdf>>.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA LANGUE FRANÇAISE, *Au Québec, l'avenir s'écrit en français : Plan pour la langue française*, Québec, avril 2024, en ligne : <<https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/langue-francaise/pol-plan-langue-francaise/plan-langue-francaise.pdf>>.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DIRECTION DE L'ACCÈS À L'INFORMATION ET DES PLAINTES, *Réponses aux demandes d'accès à l'information — Octobre à décembre 2025, dossier n° 25-429*, Montréal, 17 octobre 2025, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/publications-adm/enseignement-superieur/Access-information/reponses-transmises/2025/octobre-decembre/25-429_Diffusion.pdf>.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES, *Comptes publics*, vol. 2, exercices 1995-1996 à 2022-2023, Québec ; à partir de 2023, voir CANADA, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DES RÉFUGIÉS ET DE LA CITOYENNETÉ, *Relation avec le Québec, Cahier de transition de la ministre d'IRCC 2025-03*, mars 2025, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/transparence/cahiers-transition/ministre-2025-03/relation-quebec.html>>.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *État d'équilibre du marché du travail à court et moyen termes : Diagnostics pour 516 professions, édition 2023*, Québec, février 2024, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/rapport/RA-diagnostic_professions.pdf>.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, REVENU QUÉBEC, *Historique et fondements de l'impôt et des taxes au Québec*, 2025, document pdf, p. 7, août 2017, en ligne : <<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/3447707?docref=gZOxYHh07dO71HjoVnHAWA>>.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Étudiants étrangers au collégial et à l'université. Audit de performance : ministère de l'Enseignement supérieur ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration*, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée Nationale pour l'année 2025-2026, ch. 4, novembre 2025, en ligne : <https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/217/VGQ_nov2025_chapitre4_web.pdf>.

Journaux

« Alberta referendum: Danielle Smith calls Notley and Lukaszuk's « Nazi » comments « disgusting » », Global News YouTube Channel, 20 février 2026, en ligne : <<https://www.youtube.com/watch?v=-83yHmXGYEg>> (vidéo).

BAXTER, D., « Premiers push for more immigration control, but experts say debate needed », Global News, 4 août 2025, en ligne : <<https://globalnews.ca/news/11317700/canada-immigration-reform-premiers/>>.

BELLEFONTAINE, M., « Alberta Premier Danielle Smith announces fall referendum on immigration, constitutional questions », CBC News, 20 février 2026, en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/edmonton/alberta-danielle-smith-fall-referendum-9.7098568>>.

BILOBEAU, M., « Le 22 juin 1990, Elijah Harper du Manitoba refuse le débat sur l'Accord du Lac Meech », Radio-Canada, 22 juin 1990, en ligne : <<https://www.youtube.com/watch?v=P5zFk837yuo>> (vidéo).

CARABIN, F., « François Legault demandera 'tous les pouvoirs' en immigration à Trudeau », *Le Devoir*, 14 mars 2024.

CARABIN, F., « Trudeau dit non à confier les pleins pouvoirs en immigration au Québec », *Le Devoir*, 15 mars 2024.

CHOUINARD, T., « Rapatriement des pouvoirs en immigration | Legault soupèse ses 'options' si Trudeau dit non », *La Presse*, 14 mars 2024.

DEROSA, K., « B.C. premier wants temporary foreign worker program cancelled or reformed », *CBC News*, 5 septembre 2025, en ligne : <<https://www.cbc>.

ca/news/canada/british-columbia/b-c-premier-wants-temporary-foreign-worker-program-to-be-cancelled-or-reformed-1.7625804>.

EL KHOURI, R., « Le mystère de la ‘capacité d’accueil’ », *La Presse*, 4 octobre 2023, en ligne : <<https://www.lapresse.ca/actualites/chroniques/2023-10-04/le-mystere-de-la-capacite-d-accueil.php>>.

HÉBERT, C., « L’accord Meech achève de mourir. Terre-Neuve et le Manitoba lui donneront le coup de grâce. », *Le Devoir*, 22 juin 1990.

LITTLE, S. et ZUSSMAN, R., « Temporary foreign worker program should be ‘reformed significantly or cancelled’: Eby », *Global News*, 4 septembre 2025, en ligne : <<https://globalnews.ca/news/11393208/eby-temporary-foreign-worker/>>.

SCHUÉ, R., « Le campus montréalais du Cégep de la Gaspésie reste anglophone », *Radio Canada*, 18 novembre 2020, en ligne : <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1750336/cegep-montreal-gaspesie-langue-francais-quebec>>.

VENNE, M., « Terre-neuve révoquera quand même son appui », *Le soleil*, 23 mars 1990.

Billets de blogue et balados

BERNATCHEZ, M.-L., « Les universités québécoises face à l’imposition de nouveaux quotas pour les admissions internationales », *Affaires Universitaires*, 4 mars 2025, en ligne : <<https://www.affairesuniversitaires.ca/actualites/les-universites-quebecoises-face-a-limposition-de-nouveaux-quotas-pour-les-admissions-internationales/>>.

CENTRE INTERUNIVERSITAIRE DE RECHERCHE EN ANALYSE DES ORGANISATIONS (CIRANO), « Évolution de la part des étudiants internationaux dans les effectifs étudiants universitaires, de 1992 à 2018 (archivé) », *Le Québec économique*, 21 août 2020, en ligne : <<https://qe.cirano.qc.ca/graphique-evolution-part-etudiants-internationaux-effectifs-etudiants-universitaires-1992-a-2018-archive>>.

HALLIDAY, M., « L’univers obscur des agent-e-s de recrutement à l’international », *Affaires universitaires*, 2 novembre 2022, en ligne : <<https://www.affairesuniversitaires.ca/articles-de-fond-fr/lunivers-obscur-des-agent-e-s-de-recrutement-a-linternational/>>.

- HIGGINGS, J. « Meech Lake », *Newfoundland and Labrador Heritage*, 2012, en ligne : <<https://www.heritage.nf.ca/articles/politics/wells-government-meech.php>>.
- HÉBERT, V., « Langue et nation : l'effet « recadrage » du projet de loi 96 », *Policy Options Politiques*, 1^{er} juin 2021, en ligne : <<https://policyoptions.irpp.org/2021/06/langue-et-nation-leffet-recadrage-du-projet-de-loi-96/>>.
- LESAGE, S.-E., « Étudiants universitaires internationaux : une « clientèle » lucrative », *Institut de recherche et d'informations socioéconomiques*, 6 juillet 2022, en ligne : <<https://iris-recherche.qc.ca/blogue/education/etudiants-universitaires-internationaux-une-clientele-lucrative/>>.
- LETARTE, M., « Universités québécoises : sous-financement, quotas et crise de recrutement », *Affaires Universitaires*, 24 novembre 2025, en ligne : <<https://www.affairesuniversitaires.ca/articles-de-fond-fr/universites-quebecoises-sous-financement-quotas-et-crise-de-recrutement/>>.
- MANSBRIDGE, P., « Moore-Butts — How did Immigration Become a Dirty Word? », ballado The Bridge avec Gerald Butts et James Moore, 31 mars 2026.

Dictionnaires et ouvrages généraux

- Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Dictionnaires Le Robert, 1994, « concurrent », p. 2383.
- Dictionnaire Littré*, « concurrent, rente », en ligne : <<https://www.littre.org/definition/concurrent>>.
- Oxford English Dictionary*, Oxford University Press, 2025, « concurrent (adj. & n.) », en ligne : <https://www.oed.com/dictionary/concurrent_adj?tab=meaning_and_use#8676364>.
- Samuel PROULX-CHÉNARD, L'Encyclopédie Canadienne, « Politique d'immigration québécoise », *Historica Canada*, 2022, en ligne : <<https://thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/politique-dimmigration-du-quebec>>.

Autre document

AMNISTIE INTERNATIONALE CANADA FRANCOPHONE, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée Nationale — La planification de l'immigration au Québec pour la période 2026-2029*, CRC-138M, 2025.

CENTRE INTERUNIVERSITAIRE DE RECHERCHE EN ANALYSE DES ORGANISATIONS (CIRANO), « *Évolution de la part des étudiants internationaux dans les effectifs étudiants universitaires, de 1992 à 2018 (archivé)* », *Le Québec économique*, 21 août 2020, en ligne : <<https://qe.cirano.qc.ca/graphique-evolution-part-etudiants-internationaux-effectifs-etudiants-universitaires-1992-a-2018-archive>>.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES PROFESSEURES ET PROFESSEURS D'UNIVERSITÉ, *Les étudiant-es internationaux-ales dans les universités québécoises : Portrait de la situation*, par O. GRONDIN, 2024, en ligne : <https://fqppu.org/wp-content/uploads/2024/11/20241129_PortraitpersonnesetudiantesinternationalesQc_VF.pdf>.

ORGANISATION DES NATIONS-UNIES, HAUT-COMMISSARIAT POUR LES RÉFUGIÉS, « *La réinstallation des réfugiés au Canada* », UNHCR, en ligne : <<https://www.unhcr.ca/fr/au-canada/le-role-du-hcr-reinstallation/reinstallation-refugies-canada/>>.

TABLE DE CONCERTATION DES ORGANISMES AU SERVICE DES PERSONNES RÉFUGIÉES ET IMMIGRANTES, « *Au-delà des chiffres : l'immigration au service d'une société juste et inclusive — Mémoire dans le cadre de la consultation gouvernementale sur la planification de l'immigration pour 2026-2029* », CRC-098M, 2025.

U15 CANADA, Communiqué, « U15 Canada salue l'exemption des permis d'études pour les étudiants diplômés internationaux », le 5 novembre 2015, en ligne : <<https://u15.ca/fr/publications/statements-releases/communiquu15-canada-salue-lexemption-des-permis-detudes-pour-les-etudiants-diplomes-internationaux/>>.

UNION ÉTUDIANTE DU QUÉBEC, *Planification de l'immigration au Québec pour la période 2026-2029 — Mémoire présenté par l'union étudiante du Québec à l'occasion des consultations publiques pour la planification de l'immigration au Québec 2026-2029*, CRC-009M, 2025.

UNIVERSITÉ MCGILL, *Attraction et rétention des étudiants internationaux au Québec : pour une cible ambitieuse, mémoire présenté à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée Nationale dans le cadre de la planification de l'immigration au Québec*, Mémoire déposé dans le cadre des consultations en vue de la planification du niveau d'immigration 2017-2019, 3 août 2016.

Remerciements

Ce travail de recherche a été rendu possible grâce au soutien de la Commission du droit du Canada. Je remercie tout spécialement la présidente, Shauna Van Praagh, qui a crû en l'importance de réaliser une recherche axée sur l'évolution du droit de l'immigration économique qui focalise son attention, d'une part, sur l'étude de la genèse et de la mise en œuvre de l'*Accord Canada-Québec sur l'immigration et l'admission des aubains* conclue en 1991 et, d'autre part, sur l'examen de l'évolution d'un programme particulier, soit le Programme des étudiants étrangers. Les discussions animées que nous avons eues à propos de l'immigration permanente et temporaire, en compagnie de Tiran Rahimian Bajgiran, ont été des plus enrichissantes. Je souhaite également transmettre mes remerciements aux commissaires ainsi qu'à Robert Sampson, Directeur général et chef de la direction délégué, pour ses commentaires sur le rapport et Brian Peebles, Directeur du rayonnement et de l'engagement, pour ses suggestions d'activités d'engagement auprès des publics cibles.

Mes deux proches collaborateurs, Alexia Argiolas et Stanislas Boda, doctorants à la Faculté de droit de l'Université de Montréal, ont réalisé un travail remarquable à toutes les étapes de la recherche et de la rédaction de ce rapport. D'autres étudiants et étudiantes de la Faculté de droit de l'Université de Montréal ont également participé aux activités de recherche entourant la réalisation de ce rapport. Il s'agit de Cécile Azzoug et Mark Rizkallah, étudiants à la maîtrise, et d'Illiass Lamaangar, étudiant au baccalauréat. À vous tous et toutes, un immense merci pour vos recherches et commentaires critiques. Tout en portant l'entière responsabilité du contenu de ce rapport, vos multiples perspectives ont grandement enrichi mes propres réflexions.

J'espère que la brève histoire juridique fédérale-qubécoise et son évolution contemporaine présentée dans ce rapport contribuera à une meilleure compréhension de la complexité des interactions normatives fédérale et québécoise en droit de l'immigration et de leurs interventions dans la régulation de ce système réglementaire. Dans ce système, bon nombre d'enjeux fonctionnels se superposent aux défis sociaux, économiques, démographiques et linguistiques. Pour répondre à ces défis, qu'ils soient envisagés sous un angle atomique ou holistique, il convient de rappeler que la question migratoire a exercé et continuera d'exercer une influence déterminante dans l'évolution de l'histoire du Canada. L'évolution du fédéralisme canadien repose à la fois sur une identité provinciale forte, nourrie de projets fondateurs d'envergure nationale capable de captiver l'imaginaire et les idéaux des personnes qui habitent le territoire canadien. Qu'il s'agisse du passé ou de l'avenir, l'immigration a été et restera l'un des projets fondateurs de la fédération canadienne.