

**L'IMMIGRATION :
L'ACCORD CANADA-QUÉBEC**

Margaret Young
Division du droit et du gouvernement

Révisé en mai 2004



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Direction de la
recherche parlementaire**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
CONTEXTE	1
APERÇU DU NOUVEL ACCORD	2
A. Généralités	2
B. Niveaux d'immigration (Articles 5 à 8).....	3
C. Réunification des familles (Articles 13 à 16 et 21).....	3
D. Réfugiés (Articles 17 à 20)	4
E. Visiteurs (Article 22)	4
F. Accueil et intégration (Articles 24 à 29; annexe A, articles 24 et 25; annexe B).....	5
G. Modalités de mise en oeuvre de l'Accord (Annexe A).....	6



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'IMMIGRATION : L'ACCORD CANADA-QUÉBEC

INTRODUCTION

Le 5 février 1991, l'honorable Barbara McDougall, ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, et madame Monique Gagnon-Tremblay, ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec, ont signé l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubins, qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 1991. Ce nouvel accord faisait suite à l'échec de l'Accord du lac Meech et a accompli dans une large mesure ce qui se serait produit dans le domaine de l'immigration si l'Accord du lac Meech avait été ratifié. La présente étude vise à définir le contenu du nouvel Accord et à insister sur les caractéristiques qui diffèrent de celles de l'Entente Couture-Cullen, qu'il a remplacé.

CONTEXTE

Le Canada et le Québec ont des ententes en matière d'immigration depuis 1971, l'Entente Couture-Cullen de 1978 étant la troisième du genre⁽¹⁾. En vertu de cette entente, le Québec a joué un rôle important à l'égard des immigrants indépendants, c'est-à-dire ceux qui sont sélectionnés selon des facteurs économiques et sociaux visant à évaluer leur aptitude à s'adapter et à apporter une certaine contribution à la province. Dans ce but, le Québec a promulgué son propre système de points d'appréciation, qui, tout en reprenant de nombreuses caractéristiques du système fédéral, en diffère sous quelques importants rapports. En vertu de l'Accord, le Québec joue toujours le même rôle en ce qui concerne les immigrants indépendants, et son droit de sélectionner tout autre immigrant auquel les critères de sélection s'appliquent actuellement ou risquent de s'appliquer dans l'avenir est formellement énoncé. À de nombreux égards toutefois, l'Accord ressemble à l'ancienne entente; en fait, dans l'un des préambules, il

(1) L'Entente Couture-Cullen est entrée en vigueur le 30 mars 1979. Les Ententes Cloutier-Lang (1971) et Bienvenue-Andras (1975) l'avaient précédée.

est indiqué que le nouvel Accord est « inspiré de l'Entente Couture-Cullen » et il ne faut pas oublier que l'entente que prévoyait l'Accord du lac Meech consistait à « englober les principes de l'Entente Couture-Cullen [...] ». Les dispositions régissant la prestation des services d'accueil et d'intégration sont toutefois nouvelles.

APERÇU DU NOUVEL ACCORD

A. Généralités

Les premiers articles de l'Accord définissent son contenu et ses objectifs. L'article 1 indique les quatre domaines traités par l'Accord :

- la sélection des personnes qui viennent s'établir au Québec à titre permanent ou temporaire
- leur admission au Canada
- leur intégration à la société québécoise
- la détermination des niveaux d'immigration à destination du Québec.

L'article 2 introduit un nouvel objectif important pour le Québec : préserver le poids démographique du Québec au sein du Canada et assurer une intégration des immigrants dans cette province, qui soit respectueuse de son caractère distinct. Pour atteindre cet objectif, il a fallu charger officiellement le Québec de recommander le nombre d'immigrants qu'il souhaite accueillir, faire en sorte que le nombre des immigrants soit proportionnel à la population de la province, et charger celle-ci de tous les services d'intégration, en insistant sur les moyens offerts aux résidents permanents d'apprendre la langue française.

Le Canada reste responsable des normes et objectifs nationaux relatifs à l'immigration, de l'admission de tous les immigrants, ainsi que de l'admission et du contrôle des visiteurs. L'admission des immigrants peut vouloir dire l'application des critères relatifs à la criminalité, à la sécurité et à la santé, en plus du traitement administratif des demandes et de l'admission physique aux points d'entrée du Canada. Le Québec est responsable de la sélection, de l'accueil et de l'intégration des immigrants à destination du Québec, et le Canada s'engage à ne pas admettre au Québec les immigrants indépendants, ni les réfugiés qui ne répondent pas aux critères de sélection du Québec sauf en ce qui concerne l'arbitrage des revendications du statut de réfugié présentées par des personnes se trouvant déjà au Canada.

B. Niveaux d'immigration (Articles 5 à 8)

Dans l'Accord Canada-Québec, le Canada s'engage, comme dans le cas de l'Accord du lac Meech, à permettre au Québec de recevoir un pourcentage du total des immigrants reçus au Canada égal au pourcentage de sa population par rapport à la population totale du Canada, avec le droit de dépasser ce chiffre de 5 p. 100 pour des raisons démographiques. Le mot gênant « garantie » que renfermait l'Accord du lac Meech n'a pas été repris. Au lieu de cela, les deux parties s'engagent à poursuivre des politiques qui leur permettent d'atteindre l'objectif visé. Bien que l'Accord même n'en fasse pas mention, pour le Canada, de telles politiques pourraient consister à prévoir suffisamment de ressources à l'étranger afin de traiter les demandes d'immigration, notamment dans les pays francophones, et à fixer des objectifs de traitement plus élevés pour de tels bureaux.

Le Canada continue d'établir chaque année les niveaux d'immigration en tenant compte de l'avis du Québec sur le nombre d'immigrants que ce dernier désire recevoir. Pour la première fois, un calendrier officiel de consultation est établi dans l'Accord, le Canada devant informer le Québec avant le 30 avril de chaque année des options à l'étude relativement aux futurs niveaux d'immigration, en les répartissant entre les diverses catégories d'immigrants⁽²⁾. Le Québec, quant à lui, fera connaître au Canada avant le 30 juin de chaque année le nombre d'immigrants qu'il compte accueillir au cours de l'année ou des années à venir, en les répartissant également par catégories. À la suite de ce processus, en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, le ministre fédéral doit déposer un rapport annuel aux deux chambres du Parlement avant le 1^{er} novembre si le Parlement est en session, ou dans les 30 jours suivant la reprise des travaux de l'une ou l'autre chambre. Ce rapport contiendra le détail des niveaux d'immigration pour l'année à venir.

Une autre disposition ajoutée à l'Accord oblige le Québec à accueillir un pourcentage du nombre total de réfugiés et de personnes en situation semblable qu'accueille le Canada au moins égal au pourcentage d'immigrants qu'il s'est engagé à accueillir.

C. Réunification des familles (Articles 13 à 16 et 21)

Les immigrants appartenant à la catégorie de la famille ne sont pas « sélectionnés » comme les autres immigrants. Dans le cas où des critères de sélection seraient souhaitables dans

(2) La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* exige également que le ministre consulte les provinces sur le nombre d'immigrants attendus dans chaque catégorie et leur répartition dans l'ensemble du pays, en tenant compte des besoins régionaux et démographiques ainsi que des questions d'établissement.

l'avenir, l'Accord Canada-Québec prévoit que le Canada établirait seul ces critères, tandis que le Québec serait responsable de leur application aux immigrants de cette catégorie à destination de la province. À l'article 18 de l'annexe A⁽³⁾, le Canada s'engage à faciliter les entrevues des candidats de la catégorie de la famille, lorsque le Québec le désire, et le Québec s'engage à faire en sorte que le traitement des demandes de ces candidats se fasse dans les délais usuels. Essentiellement, le traitement des demandes d'immigration des candidats de la catégorie de la famille en vertu de l'Accord serait le même qu'en vertu de l'Entente Couture-Cullen, à la différence que le Québec s'engage à ce que les entrevues qu'il effectue ne retardent pas le processus.

Les requérants appartenant à la catégorie de la famille doivent être parrainés par un résident permanent ou par un citoyen canadien. Lorsque ces requérants sont à destination du Québec, cette province continuera, comme dans le cadre de l'Entente Couture-Cullen, à assurer le suivi des engagements de parrainage et à fixer les normes financières applicables aux répondants. Cependant, en vertu d'une disposition ajoutée à l'Accord, elle n'y sera tenue que si ces engagements ou ces normes financières sont exigés par la loi fédérale.

D. Réfugiés (Articles 17 à 20)

Comme par le passé, le Canada est seul responsable du traitement des revendications de statut de réfugié présentées par des personnes se trouvant déjà au Canada. En ce qui concerne les réfugiés et d'autres personnes en situation semblable sélectionnés à l'étranger, le Canada détermine qui est un réfugié et quelles sont les personnes en situation semblable, tandis que le Québec choisit ceux qui, à son avis, sont les plus à même de s'établir au Québec. L'Accord ajoute un droit de veto explicite à propos de l'admission des réfugiés, que ne renfermerait pas l'Entente Couture-Cullen (« [...] le Canada n'admet pas un réfugié [...] à destination du Québec qui ne répond pas aux critères de sélection du Québec »).

Comme nous l'avons souligné plus haut, le Québec s'engage également à accepter un nombre approprié de réfugiés et de personnes en situation semblable sélectionnés à l'étranger.

E. Visiteurs (Article 22)

Comme dans le cadre de l'entente Couture-Allen, le consentement du Québec est requis avant l'admission des trois types suivants de visiteurs : les étudiants étrangers, les travailleurs

(3) Les quatre annexes de l'Accord en font explicitement partie.

temporaires étrangers, et les visiteurs étrangers venant recevoir des soins médicaux. Il importe de souligner que le gouvernement fédéral a pour principe d'obtenir le consentement de toutes les provinces avant d'admettre des étudiants ou des visiteurs étrangers venant recevoir des soins médicaux.

F. Accueil et intégration (Articles 24 à 29; annexe A, articles 24 et 25; annexe B)

Comme cela se serait produit si l'Accord du lac Meech avait été ratifié, le Canada s'engage dans l'Accord Canada-Québec à se retirer des services d'accueil et d'intégration linguistique et culturelle offerts aux résidents permanents du Québec et du programme de counselling et de placement à l'intention des immigrants. Le Canada accorde une juste compensation au Québec pour de tels services dans la mesure où ils correspondent à ceux que le Canada offre ailleurs au pays et où le Québec permet à tous les résidents permanents de la province d'y avoir accès, qu'ils aient été sélectionnés ou non par le Québec. Cette dernière exigence reflète le fait, souligné dans l'un des préambules de l'Accord, que la *Charte canadienne des droits et libertés* garantit la liberté de circulation et d'établissement à tous les résidents permanents du Canada. Tout résident permanent en provenance d'une autre province peut donc s'établir au Québec et avoir droit aux mêmes services que les immigrants sélectionnés par le Québec.

Le Canada a seul la responsabilité des services relatifs à la citoyenneté et son droit d'offrir aux citoyens canadiens des services reliés au multiculturalisme et de promouvoir le multiculturalisme n'est nullement restreint.

L'article 1 de l'annexe B dresse la liste des services d'établissement et d'intégration linguistique dont s'est retiré le Canada; il s'agit d'une liste complète. L'annexe B fixe également les compensations financières à verser au Québec pendant les premières années de mise en oeuvre de l'Accord :

75 M \$ pour 1991-1992
82 M \$ pour 1992-1993
85 M \$ pour 1993-1994
90 M \$ pour 1994-1995⁽⁴⁾
Total : 332 M \$*

- * En 1990-1991, les dépenses directes de programme du gouvernement fédéral au Québec pour les services énumérés à l'annexe B se sont élevées à près de 46,3 millions de dollars. Le montant fixé pour 1991-1992 représente donc une augmentation de 61,9 p. 100.

(4) Ce montant représente une augmentation moyenne de 6,3 p. 100 et n'est pas lié aux niveaux effectifs d'immigration.

Depuis 1990, les compensations correspondent au montant de base de 90 millions de dollars et augmentent au même rythme que les dépenses fédérales en général (moins le service de la dette). Ce montant s'accroîtra également si le courant d'immigration change au Québec. Le montant des fonds accordés au Québec pour les services d'établissement et d'intégration linguistique ne peut diminuer selon les formules fixées par l'Accord (bien qu'il puisse être modifié par consentement mutuel). Cela signifie que si le montant disponible pour l'établissement en général devait diminuer (ou augmenter moins que l'ensemble des dépenses fédérales), le Québec continuerait à avoir la garantie du montant de base de 90 millions de dollars, augmenté suivant le principe de l'indexation. Même si le pourcentage d'immigrants à destination du Québec a diminué considérablement depuis la signature de l'Accord (passant de 20 p. 100 en 1991 à 16 p. 100 à l'heure actuelle), ces sommes sont garanties⁽⁵⁾.

Lorsque la proportion d'immigrants au Québec est inférieure à sa part de l'ensemble de la population du Canada, l'augmentation des compensations financières est liée, en partie, à l'augmentation du nombre d'immigrants non francophones au Québec. Cela reflète sans aucun doute le fait que la formation linguistique est l'aspect le plus coûteux de l'intégration. Par contre, lorsque la proportion d'immigrants au Québec est supérieure à sa part de la population du Canada, l'augmentation des compensations financières est liée, en partie, au changement proportionnel de la part d'immigrants du Québec au cours de l'année précédente⁽⁶⁾. On ne comprend pas facilement pourquoi l'indicateur le plus précis de l'établissement, soit l'aptitude d'un immigrant à parler le français, n'a pas été retenu dans les deux cas.

G. Modalités de mise en oeuvre de l'Accord (Annexe A)

Comme dans le cas de l'Entente Couture-Cullen, deux comités ont été institués pour la mise en oeuvre de l'Accord, à savoir le Comité mixte et le Comité d'application. Le Comité mixte doit se réunir au moins une fois l'an et doit, entre autres choses, approuver les directives conjointes, assurer l'échange de renseignements, promouvoir des projets conjoints de recherche sur

(5) Le Budget principal des dépenses de 2004-2005 prévoit une subvention de 159,58 M \$ pour le Québec en vertu de l'Accord.

(6) Un des effets peut-être imprévus de cette formule, c'est que si le nombre des immigrants devait baisser plus rapidement dans le reste du Canada qu'au Québec, augmentant ainsi le pourcentage du Québec de l'immigration totale au Canada, une plus forte compensation serait payable au Québec quand bien même le nombre réel d'immigrants dans cette province aurait décliné.

le flux migratoire et discuter des normes de parrainage établies par le Québec. Depuis la signature de l'Accord, le Comité mixte a, entre autres, la responsabilité de contrôler la rapidité avec laquelle sont traitées les demandes des immigrants à destination du Québec, de fournir un avis sur les modifications que le Canada souhaite apporter à la définition des catégories d'immigrants ainsi qu'aux critères de non-admissibilité et d'étudier, chaque année, les services d'accueil et d'intégration offerts tant par le Canada que par le Québec. L'Accord prévoit qu'un représentant du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur siège au sein du Comité, ce qui officialise l'usage passé mais semble superflu du moment que Citoyenneté et Immigration Canada a repris en main le traitement des demandes à l'étranger.

Le Comité d'application, qui doit se réunir au moins deux fois l'an, rédige les directives conjointes nécessaires à la mise en oeuvre de l'Accord et permet de débattre des problèmes qui se posent. L'Accord confie au Comité le soin d'assurer qu'il n'y a pas dédoublement de fonctions entre les agents des deux parties et d'effectuer l'examen des modifications que chacune des compétences désire apporter à ses lois.

Il est intéressant de noter que l'Accord renferme un mécanisme de modification, mais non de résiliation. Une disposition de résiliation est une caractéristique courante d'accords de ce genre et l'Entente Couture-Cullen en renfermait une⁽⁷⁾. L'article 33 de l'Accord prévoit cependant simplement ceci : « 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. » On peut supposer que cette disposition a été rédigée de cette façon parce qu'à l'origine, l'Accord devait faire partie de la Constitution après l'adoption de l'Accord du lac Meech. Sous cette forme, aucune des deux parties n'aurait pu résilier l'Accord sur simple préavis. Reste à savoir ce qui se produirait si, à un moment donné, une des deux parties n'était pas satisfaite de l'Accord et qu'il soit impossible de s'entendre.

(7) L'article 6 de la partie V de l'Entente Couture-Cullen indiquait ceci : « La présente entente est conclue pour une durée de trois (3) ans à compter de la date de sa signature. Cependant, chacune des parties aura la faculté d'y mettre fin en communiquant un avis écrit à l'autre partie au moins trois (3) mois avant la fin de cette période de trois (3) ans pour laquelle elle est conclue. Elle sera renouvelable par tacite reconduction à partir de son terme mais l'une ou l'autre des parties pourra y mettre fin, moyennant un avis écrit de six (6) mois à l'autre partie. »