

MÉMOIRE

PROJET DE LOI C-18

LOI SUR LA CITOYENNETÉ CANADIENNE

Novembre 2002

MÉMOIRE

PROJET DE LOI C-18

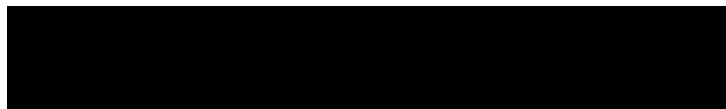
LOI SUR LA CITOYENNETÉ CANADIENNE

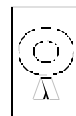
Novembre 2002



Barreau du Québec

Ce mémoire a été approuvé par
le Cabinet du bâtonnier
Le 26 novembre 2002.





LE BARREAU DU QUÉBEC

Créé en 1849, le Barreau du Québec a abordé le 21^{ième} siècle fort de ses 150 années d'existence marquées par de nombreuses transformations. Celles-ci n'ont toutefois nullement altéré le rôle du Barreau comme institution essentielle à la protection des valeurs d'une société libre et démocratique comme la nôtre. À ce titre, il veille à assurer la primauté du droit, à maintenir la séparation des pouvoirs, à promouvoir l'égalité de tous devant la loi et à protéger l'équilibre souvent précaire entre les droits du citoyen et les pouvoirs de l'État.

Le Barreau du Québec regroupe un peu plus de 19,623 membres en règle. Ses effectifs comptent près de 41% de femmes. Il a comme principal mandat d'assurer la protection du public. Pour ce faire, il doit veiller à la discipline de la profession, au respect de la déontologie ainsi qu'à la vérification de la compétence tant de ses membres que des personnes qui veulent joindre ses rangs.

MEMBRES DU COMITÉ SUR LES COMMUNAUTÉS CULTURELLES

Me Hugues Langlais, *président* *

Me May Chiu

Me Isabelle Dongier *

Me Athanasios D. Hadjis

Me Harry Pierre-Étienne

Me Noël Saint-Pierre *

Me Yeong Gin Jean Yoon

Me Tamara Thermitus

Me Carole Brosseau, *secrétaire* *

Avocate au Service de recherche et législation
Du Barreau du Québec

* Ont participé à l'élaboration de ce mémoire.

Les avocates et avocats qui siègent sur le Comité agissent pour le compte de leur ordre professionnel et n'engagent que leur opinion personnelle et non celle de leur employeur ou cabinet, le cas échéant.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	3
CHAPITRE 1 DROIT À LA CITOYENNETÉ.....	5
1.1. CITOYEN PAR ATTRIBUTION.....	5
CHAPITRE 2 PERTE DE LA CITOYENNETÉ.....	10
2.1. PERTE AUTOMATIQUE.....	10
2.2. RÉVOCATION ET ARRÊTÉ D'ANNULATION	10
CHAPITRE 3 INTERDICTION.....	20
CHAPITRE 4 MISE EN ŒUVRE ET CONTRÔLE D'APPLICATION ...	22
CHAPITRE 5 LES INFRACTIONS	24
CONCLUSION.....	25

INTRODUCTION

Le 31 octobre 2002, l'Honorable Denis Coderre, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-18, *Loi concernant la citoyenneté canadienne*. En fait, les changements proposés complètent entre autres la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Le projet de loi sous étude repose sur deux propositions législatives antérieures, le projet de loi C-63, *Loi concernant la citoyenneté canadienne* déposé au parlement en 1998 ainsi que le projet de loi C-16, *Loi concernant la citoyenneté canadienne*, déposé en 1999. Cette réforme relative à la citoyenneté canadienne s'analyse également avec les principes et objectifs de la réforme récente de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*¹. A titre d'exemple, toutes les dispositions relatives aux interdictions de territoire influenceront notre compréhension du projet de loi sous étude.

Bien que la loi actuelle remonte déjà à 1977, nous pouvons noter d'ores et déjà que les changements apportés tant au plan juridique qu'au plan administratif sont plus fondamentalement des réajustements à la loi actuelle plutôt qu'une réforme fondamentale. Nous remarquons que le nouveau projet de loi est à peu de choses près identique au projet de loi C-16 tel qu'amendé par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration². En conséquence, le Barreau du Québec réitérera les commentaires émis lors de la proposition du projet de loi C-16 et qui n'auraient pas été pris en considération dans la version actuelle du projet de loi³. Afin d'assurer une lecture efficace de ce mémoire, nous suivrons l'organisation du projet de loi C-18 et seules les dispositions méritant un commentaire seront traitées.

¹ *Loi concernant l'immigration au Canada et l'asile conféré aux personnes déplacées, persécutées ou en danger*, L.C. (2001) chapitre 27, sanctionné le 1^{er} novembre 2001.

² Voir à cet égard *Citoyenneté et Immigration Canada*, Communiqué, no. 2002-38, 31 octobre 2002, www.cic.gc.ca/fr/nouvelles/02/0238-f.html.

³ Barreau du Québec, *Intervention sur le projet de loi C-16 Loi sur la citoyenneté au Canada*, lettre adressée aux membres du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, le 30 juin 2000.

Enfin, le Barreau du Québec est un organisme qui a pour mission la protection du public. A titre d'ordre professionnel représentant l'ensemble des avocats de la province de Québec, nous avons fait appel à des spécialistes dans ce domaine du droit pour pouvoir procéder à l'analyse du projet de loi ainsi qu'à l'élaboration des commentaires qui suivront.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Bien que la nouvelle loi concernant la citoyenneté canadienne soit le deuxième pilier de la réforme entreprise en matière d'immigration et de citoyenneté, son processus et son analyse diffèrent du régime de l'immigration et du statut du réfugié. En effet, la citoyenneté est l'élément fondamental à l'appartenance à un pays, dans les circonstances le Canada. Or, dans un régime de mondialisation et de libre circulation des biens et services, il nous apparaît pour le moins étonnant que le test de résidence demeure le point angulaire de toute l'organisation du projet de loi sous étude.

Au surplus, bien que le processus de révocation de la citoyenneté d'une personne soit soumis à l'appréciation judiciaire, nous déplorons le fait que, là encore, la discrétion ministérielle s'exercera largement, entre autres, pour annuler la citoyenneté d'une personne.

Au surplus, les pouvoirs réglementaires, à l'instar de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*⁴ sont très vastes. Ceci nous amène donc à exhorter le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration à adopter une disposition législative comparable à celle de la *Loi sur l'immigration* qui permette la prépublication du règlement pour fins de commentaires et d'analyse tant par les personnes intéressées que par les deux chambres. Cette requête est d'autant plus importante que la *Loi sur les textes réglementaires*⁵ ne prévoit aucune période de prépublication des textes réglementaires, limitant ainsi le processus démocratique. Les règlements auront des impacts importants sur les administrés. Bien que le pouvoir réglementaire soit ainsi structuré afin de permettre un exercice plus souple de l'administration de la loi, ce choix ne doit pas affaiblir le processus démocratique qui a fait la réputation du Canada, surtout dans une loi relative à la citoyenneté. En conséquence, nous proposons un amendement législatif permettant d'exiger que le ministre dépose devant chaque chambre du parlement, pour renvoi au comité approprié, toutes propositions d'un règlement qui découleront de l'adoption du projet de loi C-18 auquel s'ajouterait une période de

⁴ *Op. cit.*, note 1.

⁵ *Loi sur les textes réglementaires*, L.R. 1985, ch. S-22.

prépublication. En conséquence, ce processus permettra aux personnes intéressées de pouvoir intervenir auprès des chambres du parlement pour faire valoir leurs commentaires le cas échéant.

Enfin, nous voudrions réitérer notre commentaire à l'effet que les versions anglaise et française du projet de loi sont souvent différentes. Nous soulignerons donc, à l'occasion, quelques dispositions présentant cette difficulté. Cependant, un exercice plus sérieux devrait être fait par les légistes afin de s'assurer de la concordance des textes dans les versions française et anglaise.

Chapitre 1

DROIT À LA CITOYENNETÉ

1.1. Citoyen par attribution

Le projet de loi C-18 prévoit à l'article 7 les modalités pour une personne étrangère d'acquérir la citoyenneté. Or, c'est la prédominance du seul critère de la présence physique qui établit les bases pour l'obtention de la citoyenneté à un demandeur. Ainsi, c'est le critère de la résidence permanente qui, aux termes de l'article 7(1)b), établit la computation du délai exigeant qu'une personne réside au Canada pendant au moins 1095 jours au cours des 6 ans qui ont précédé la date de sa demande. Dans le calcul du temps de résidence, ce sont les articles 7(1)b) et suivants qui déterminent la période de présence effective. De plus, l'article 7(1)b)(i) du projet de loi reconnaît au demandeur du statut de réfugié, au visiteur ou au titulaire de permis, un demi-jour pour chaque jour de résidence au Canada avant leur admission à titre de résident permanent. Le Barreau du Québec est heureux de constater que le projet de loi rétablit ce système de crédit d'une demi-journée à l'égard des personnes qui sont physiquement présentes au Canada sans pour autant être des résidents permanents.

Par ailleurs, l'exigence d'une présence physique⁶ au Canada telle que modelée par l'article 7 peut poser des problèmes particuliers, surtout dans une économie de marché qui favorise une participation accrue de ressortissants étrangers qui peuvent agir pour le compte d'entreprises dont le siège social se trouve au Canada. Nous pensons que l'interprétation libérale du test de résidence, qui a été établie par le juge Thurlow dans l'affaire *Re*

⁶ En effet, ce changement important à la Loi cherche à mettre un terme à la controverse jurisprudentielle qui s'est développée depuis l'entrée en vigueur de la loi actuelle en 1977. En effet, la Cour fédérale a développé une jurisprudence contradictoire, ce qui a rendu l'application de la Loi imprévisible et incertaine. De plus, cette disposition donne suite au rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration qui recommandait en 1994 que la définition législative de résidence exige une présence effective importante.

*Papadogiorgakis*⁷, devrait prévaloir. D'autres décisions⁸ ont également suivi cette interprétation. Ainsi, c'est davantage le mode de vie qui devrait être déterminant pour savoir si une personne a véritablement l'intention de devenir citoyen canadien en participant activement aux activités et en ne cherchant pas à bénéficier exclusivement des avantages que peut procurer la citoyenneté canadienne.

A cet égard, le Barreau du Québec partage la préoccupation du gouvernement de s'assurer que les nouveaux citoyens aient véritablement le désir de choisir le Canada comme pays d'adoption. Par ailleurs, comme nous le disions précédemment, l'économie mondiale semble peu propice à une limitation du test de résidence au seul critère de la présence physique. Nous pensons que les critères développés par la jurisprudence précitée sont plus conformes à la réalité.

En fait, la présence physique d'un requérant peut être même considérée comme un vestige de la *Loi sur la citoyenneté* de 1947. À cette époque, les pays n'avaient pas l'interdépendance économique que nous vivons actuellement. De plus, les moyens de communication n'étant pas aussi développés, les gens d'affaires n'étaient pas appelés à voyager aussi régulièrement. La Loi de 1977 avait déjà reconnu ce changement, ce qui favorisera une interprétation plus libérale de la notion de "présence physique". La Cour fédérale a dégagé certains facteurs dont l'établissement de résidence au Canada avant la demande de citoyenneté⁹, le maintien de la résidence impliquant la démonstration de l'intention de maintenir une résidence au Canada¹⁰. Enfin, les faits doivent démontrer clairement l'intention du requérant de demeurer au Canada¹¹.

⁷ *Re Papadogiorgakis*, (1978) 2 C.F. 208 (Fed.T.D.) dans lequel le juge Thurlow statuait: "A person with as established home of his own in which he lives does not cease to be resident there when he leaves it for a temporary purpose whether on business or vacation or even to pursue a course of study."

⁸ Voir à cet égard, *Re Ismael*, (1992) 3 C.F. 381 (Fed. T.D.) et *Re Koo*, (1993) 1 C.F. 286 (Fed. T.D.).

⁹ *Re Lai*, (1994), 28 Imm. L.R. (2d) 207, Canada (Secretary of State) c. *Abi-Zeid*, (1983) 2 C.F. 593, *Re Yue*, (1991) 16 Imm.L.R. (2d) 157.

¹⁰ *Re Stafford*, (1980) 97 D.L.R. (3d) 499, *Re Aviles*, (1994), 89 F.T.R. 76, *Re Koo*, op. cit. note 3.

¹¹ *Re Roberts*, (1978), 92 D.L.R. (3d) 76, *Re Chien*, (1992), 51 F.T.R. 317, *Re Chan*, (1988), 20 F.T.R. 147, *Re Law*, (1992), 56 F.T.R. 10, *Re Reza*, (1988), 20 F.T.R. 188.

Comme nous le disions précédemment, il faudrait que la nouvelle loi puisse protéger les gens d'affaires ainsi que les immigrants canadiens qui, à cause de leurs habilités, leur expérience et leurs contacts d'affaires, représentent des compagnies canadiennes à travers le monde, exigeant des absences prolongées à l'extérieur du sol canadien. Le Barreau du Québec estime donc que si le projet de loi C-18 était adopté dans sa forme actuelle, les nouvelles exigences relatives à la résidence ne serviraient pas nécessairement les intérêts du Canada.

L'article 7(3) du projet de loi détermine la période de résidence d'un demandeur de citoyenneté alors que son époux ou son conjoint de fait était citoyen travaillant à l'étranger. Le Barreau du Québec voudrait soumettre que la récente réglementation sur la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* a déterminé certains critères relatifs à la résidence présumée. Or, il faudrait faire un effort d'arrimage avec les dispositions actuelles de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. En conséquence, nous proposons que la disposition contenue au projet de loi C-18 soit modifiée afin que l'obligation de résidence corresponde à celle énoncée à l'article 28 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*¹².

L'article 9 du projet de loi détermine des conditions d'attribution de la citoyenneté à une personne qui a été adoptée par un citoyen canadien après le 14 février 1977.

Le projet de loi introduit un nouveau facteur d'évaluation en vue de déterminer si un enfant adopté devrait ou non se voir accorder la citoyenneté. Il s'agit notamment¹³ d'établir l'intérêt supérieur de l'adopté. Le Barreau du Québec s'interroge sur les mécanismes de détermination de l'intérêt supérieur de l'adopté. En effet, selon toute apparence, les agents de citoyenneté seront les personnes qui pourront déterminer ce qui sert le mieux les intérêts de l'enfant. Or, on le sait, les adoptions relèvent de la compétence législative provinciale. Le Québec a déjà établi ses propres critères sur la validité d'une adoption, y compris celle qui est faite à l'étranger¹⁴. Les normes rigoureuses établies par le Secrétariat à l'adoption du Québec et l'enquête menée par des professionnels dûment formés tiennent déjà compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

¹² *Op. cit.*, note 1.

¹³ Voir l'article 8a) du projet de loi C-16, 2000.

¹⁴ Voir notamment les articles 825 et suivants du *Code de procédure civile du Québec* et l'article 3147 du *Code civil du Québec*.

Le Barreau du Québec estime que la seule accréditation par les organismes compétents provinciaux serait satisfaisante pour rencontrer ce critère. Compte tenu de la compétence constitutionnelle conférée aux provinces dans les circonstances, il ne faudrait pas que les décisions des agents de citoyenneté puissent annuler des décisions prises conformément aux lois provinciales applicables dans le domaine.

A tout événement, si le projet de loi est maintenu tel quel, il faudrait s'assurer que les agents de citoyenneté, qui sont pour la plupart des ressortissants étrangers, soient très bien informés et donc très bien formés sur ces questions afin d'éviter que leur discrétion puisse s'exercer au détriment d'une évaluation faite conformément aux lois provinciales existantes.

De plus, dans le cadre de la réunification des familles, il serait important que le droit d'appel soit maintenu à la division d'appel de la Commission de l'Immigration et du Statut de Réfugié. En effet, le défaut de procéder de cette manière ferait en sorte que les enfants adoptés devraient non seulement être parrainés par des membres de leur famille mais seraient aussi dans l'obligation de faire une demande de citoyenneté afin justement de préserver leur droit d'appel.

Enfin, lorsqu'un résident permanent aurait avec succès parrainé un enfant adopté, il ne faudrait pas que soit remise en cause la légalité de l'adoption lors de la demande de citoyenneté du résident permanent et de l'enfant adopté.

L'article 11 du projet de loi prévoit dorénavant que le ministre attribue, sur demande, la citoyenneté aux demandeurs qui font valoir leur droit du sang. Le ministre doit accorder le statut au demandeur si toutes les conditions y mentionnées sont remplies. Or, aux termes du paragraphe e), ce demandeur doit être apatride. Le Barreau du Québec comprend mal une telle exigence. Comme on le sait, le projet de loi C-18 ne modifie en rien la philosophie générale qu'a toujours entretenu le Canada sur la possibilité pour ses citoyens d'obtenir une autre citoyenneté ou nationalité. En conséquence, cette exigence nous apparaît incongrue. Une clarification de cette disposition serait souhaitable.

L'article 10 du projet de loi prévoit que le gouverneur en conseil peut ordonner au ministre d'attribuer sans délai la citoyenneté à toute personne et ce, dans le but de remédier à une situation de

stress particulière inhabituelle ou de récompenser des services exceptionnels rendus au Canada. Le Barreau du Québec, tout en appuyant cette disposition, souhaiterait qu'une procédure claire et transparente soit établie afin que les personnes, qui désireraient s'en prévaloir, en soit mieux informées et qu'elles connaissent exactement le mécanisme afin d'y avoir recours. Bien que le pouvoir général de réglementation prévu à l'article 43n) du projet de loi pourrait s'appliquer dans les circonstances, nous souhaitons qu'une réglementation claire soit élaborée à cet égard.

Chapitre 2

PERTE DE LA CITOYENNETÉ

2.1. Perte automatique

L'article 14 du projet de loi prévoit que dorénavant la personne née à l'étranger d'un parent qui avait lui-même acquis la qualité de citoyen du fait de sa propre naissance à l'étranger perdra automatiquement sa citoyenneté à moins qu'elle ait rempli les conditions de résidence mentionnées à cette disposition. Le Barreau du Québec voudrait soumettre que la rédaction anglaise du texte est beaucoup plus claire que la rédaction française. En conséquence, nous proposons que des modifications soient apportées pour rendre ce texte plus clair et conforme à la teneur du texte anglais. Plus fondamentalement, le Barreau du Québec voudrait souligner l'importance d'assurer au personnel des ambassades une formation adéquate afin que les personnes susceptibles de se prévaloir de cette mesure en soient très bien informées. En effet, cette disposition pourrait entraîner des pertes de droits et la formation du personnel des ambassades est déterminante à cet égard.

2.2. Révocation et arrêté d'annulation

L'article 16 du projet de loi prévoit les modalités dévolues au ministre afin d'intenter une action devant la Cour fédérale pour obtenir un jugement déclaratoire ayant pour effet de révoquer la citoyenneté d'un intéressé ou sa répudiation par celui-ci. Le ministre, pour obtenir ce jugement, devra prouver toute fraude ou toute fausse déclaration ou la dissimulation intentionnelle de faits essentiels ayant mené à l'obtention de la citoyenneté. L'article 16(3) détermine les présomptions applicables dans le cas de fausse déclaration ou de dissimulation intentionnelle de faits essentiels. Le Barreau du Québec estime que cette disposition présentera plusieurs difficultés, d'autant que le projet de loi ne prévoit aucune possibilité d'appel de la décision de la Cour fédérale. A notre avis, les exemples qui suivent peuvent illustrer le danger que représente la procédure proposée.

Les critères de reconnaissance de la citoyenneté canadienne aux enfants nés à l'étranger de citoyens canadiens étaient, jusqu'en 1977, relativement complexes. Un enfant inscrit par ses parents était reconnu comme citoyen canadien, mais perdait cette citoyenneté si ses parents la perdaient, notamment par renonciation pour devenir citoyens américains. Par contre, les enfants de ces mêmes parents qui n'auraient pas été inscrits comme citoyens canadiens avant la perte de citoyenneté canadienne par leurs parents pouvaient se prévaloir de la citoyenneté du Canada. Il est arrivé que des erreurs ont été faites de la part d'agents d'immigration lorsque de telles familles sont revenues au Canada. Il y a des personnes qui ont vécu de nombreuses années au Canada sans se rendre compte que leur admission initiale au pays comme citoyen canadien avait été faite en vertu de «fausses informations». Les critères et la procédure prévus à l'article 16 ne permettent pas de tenir compte de telles situations, mais risqueraient néanmoins d'entraîner l'expulsion de ces personnes.

La situation de réfugiés au sens de la Convention devenus résidents permanents et par la suite citoyens du Canada pourrait devenir extrêmement précaire à moins que les critères et la procédure proposés ne soient modifiés. En effet, il arrive que des demandeurs d'asile «bonifient» certains aspects de leur demande. Nous ne croyons pas que ces personnes, entre-temps suffisamment intégrées au pays pour en devenir des citoyens, devraient craindre que leur vie soit bouleversée par une procédure pouvant réintroduire une demande de statut de réfugié ou d'asile vieille de plusieurs années.

De même, plusieurs demandeurs d'asile omettent des informations pertinentes sur des «faits essentiels» de leur demande par manque d'information. Ainsi, les lois sur la citoyenneté des pays de l'ancienne Union soviétique étaient plus que complexes. Les règles régissant la double citoyenneté de plusieurs pays sont aussi compliquées et d'une application souvent douteuse. Beaucoup de réfugiés établis depuis longtemps au Canada ne savaient pas, au moment de demander la protection de notre pays qu'ils auraient dû ou pu se prévaloir de la citoyenneté d'un autre pays. La procédure prévue à l'article 16 permettrait néanmoins l'expulsion de ces personnes.

Certaines personnes ont sciemment omis de mentionner des faits essentiels dans des procédures d'immigration menant à l'obtention de la résidence permanente. , Par ailleurs, plusieurs personnes peuvent constituer un acquis pour le pays. Le Barreau du Québec

ne croit pas qu'il soit souhaitable de créer une procédure de déchéance de la citoyenneté sans tenir compte de tous les facteurs du cas, y compris les motifs humanitaires.

Enfin, dans un cas en particulier, la procédure proposée pourrait heurter la conscience de la population du Canada. Dans le passé, les femmes admises dans le programme d'employés domestiques et devenues plus tard résidentes permanentes ne devaient pas avoir d'enfants dépendants. Plusieurs de ces femmes, habituellement chefs de famille, ont caché l'existence d'enfants pour obtenir un statut de travail au Canada et faire vivre leurs enfants. Les exigences de ce programme paraissent aujourd'hui pour le moins inacceptables. L'expulsion de ces femmes pourraient cependant intervenir, sans tenir compte de facteurs humanitaires.

L'article 17 propose une procédure de perte de citoyenneté canadienne si la citoyenneté a été obtenue par fraude, fausse déclaration ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels de la part de personnes impliquées dans la subversion, des atteintes aux droits de la personne ou la criminalité organisée.

Cet article constitue possiblement la disposition la plus problématique du projet de loi C-18, et ce pour les motifs suivants:

1. Le texte ne fait pas la différence entre la citoyenneté obtenue par fraude et celle obtenue par l'omission de bonne foi d'informations possiblement peu importantes.
2. Le texte ne fait aucunement la différence entre des actes commis avant et ceux commis après l'obtention de la citoyenneté par la personne en cause.
3. Le texte proposé limite sérieusement le contrôle du tribunal d'exception proposé sur la procédure.
4. Le texte ne permet pas à la personne en cause de présenter une défense complète contre les allégations.
5. La personne en cause peut difficilement faire valoir des arguments constitutionnels.
6. Le fardeau de preuve proposé est exorbitant.

7. Les décisions résultant de cette procédure ne sont pas sujettes à contrôle par les tribunaux supérieurs.
8. Le texte proposé constitue une violation claire des obligations du Canada comme partie signataire de conventions internationales en matière de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité et en matière de prévention de torture.

Dans le premier cas, à savoir l'obtention d'un certificat de citoyenneté par fraude ou omission de bonne foi¹⁵, il est intéressant de noter ici que la procédure proposée par l'article 17 mettrait en place un système permettant à des services policiers ou de sécurité de cibler des personnes, entre autres, sur une base idéologique et d'éplucher leur historique d'immigration comme moyen de répression politique. Des omissions vues par l'intéressé ou son avocat, dans une procédure d'asile, comme non pertinentes, de même que les erreurs des parents de la personne en cause en remplissant une demande d'immigration pourraient être invoquées pour essayer d'obtenir l'expulsion de citoyens canadiens.

Le récent jugement de la Cour suprême du Canada dans le dossier de Clayton Ruby¹⁶ illustre le danger potentiel de la procédure proposée. Dans cet arrêt, la Cour a décidé qu'un citoyen n'a pas accès aux renseignements à son sujet fournis par un pays étranger aux autorités canadiennes. La procédure proposée ici invite des gouvernements étrangers à réprimer, par l'entremise des autorités canadiennes, des dissidents qui ont échappé à leur contrôle, potentiellement avec des fausses informations mais dont l'authenticité ne pourra pas être contestée par la victime d'un tel procédé.

Le paragraphe de l'article 17(2) du projet de loi permet de viser, et éventuellement de faire expulser des citoyens et citoyennes ayant obtenu la citoyenneté pour des actes qui sont légitimes et légaux en droit canadien. En effet, la référence aux dispositions de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* en matière de sécurité, d'atteinte aux droits humains et de criminalité organisée sont extrêmement larges et permettent d'interdire du territoire des personnes qui sont impliquées dans des organisations ou des actions qui ne constituent pas des infractions criminelles au Canada. La justification historique de ces dispositions est que

¹⁵ Cette question a déjà été discutée dans l'analyse de l'article 16.

¹⁶ *Ruby c. Canada* (Solliciteur général), 2002, CSC, 75.

l'admission au Canada pour des non-citoyens constitue un privilège et non pas un droit. Cette position a été maintenue par les tribunaux en matière de grande criminalité et de sécurité nationale pour des non-citoyens¹⁷. Dans la mesure où le projet de loi permet d'obtenir l'expulsion du Canada de personnes ayant obtenu la citoyenneté par une omission de bonne foi et, dans le cas du présent article, dans une procédure qui pose plusieurs problèmes en matière de droits constitutionnels, on peut craindre que le texte proposé permette de réprimer les droits de communautés néo-canadiennes et notamment les libertés d'expression et d'association.

Par exemple, une omission de bonne foi d'informations, même relativement mineures¹⁸ lors de la demande de résidence permanente¹⁹ peut être invoquée plusieurs années après l'obtention de la citoyenneté pour viser une personne qui exprime des opinions favorables à un mouvement armé dans un pays étranger. À titre d'exemple, l'expression publique d'appui aux forces opposées au gouvernement taliban en Afghanistan avant l'intervention armée contre ce gouvernement ou d'appui aux mouvements kurdes opposés au régime de Saddam Hussein constitue des motifs d'interdiction du territoire selon la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

Le Barreau du Québec croit que les dispositions proposées constituent non seulement une limitation inacceptable des droits de citoyens du Canada, mais ne sont aucunement conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les restrictions des droits fondées sur la souveraineté des États en matière d'admission au Canada et qui ont été jugées acceptables en droit constitutionnel canadien pour des non-citoyens ne peuvent se justifier lorsqu'il s'agit de citoyens du Canada.

La procédure proposée par l'article 17 du projet de loi relative aux limitations du contrôle judiciaire de la procédure est semblable à la procédure d'exception dans les matières semblables de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* ou l'ancienne *Loi sur*

¹⁷ Voir notamment *Chiarelli c. Canada* (MEOI), [1992] 1 RCS 711. Il est intéressant de noter dans ce jugement que la disposition d'exception qui s'appliquait, dans ce cas particulier à un résident permanent faisant partie du crime organisé, a été jugée conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*, entre autres parce que l'intéressé pouvait demander de contre-interroger les agents de la GRC qui avait témoigné à huis clos.

¹⁸ Voir nos commentaires au sujet de l'article 16 du projet de loi.

¹⁹ Paragraphe 17(3) du projet de loi.

l'immigration. On peut se référer au fonctionnement de cette procédure pour comprendre l'impact de cette procédure en matière de citoyenneté.

Le tribunal proposé n'est pas la Cour fédérale ou une section de celle-ci. Il s'agit d'un tribunal d'exception, constitué par un juge de la Cour fédérale et ayant pour seule juridiction les objets et la procédure de l'article 17. La procédure proposée vise à protéger les sources des renseignements qui sont à la base des allégations contre la personne en cause. Pour ce motif, le juge qui constitue le tribunal est censé faire le tri dans les éléments de preuve pour divulguer à l'intéressé ceux qui ne mettent pas en danger ces sources de renseignements. Dans les faits, c'est normalement le Service canadien de renseignements de sécurité (SCRS) qui prépare le résumé des faits divulgué à l'intéressé. Ces résumés ont habituellement un caractère très général et omettent parfois de fournir des informations importantes notamment en ce qui concerne la nature des actes reprochés ou les dates de ces événements.

On notera que le tribunal est saisi, à huis clos et sans la présence de l'intéressé ou de son procureur d'éléments de preuve, mais aussi de «renseignements»²⁰. Ces «renseignements» semblent avoir valeur de preuve et doivent servir à fonder la décision éventuelle²¹. Or, la définition même de ces «renseignements» montre la possibilité d'abus. Il peut s'agir de simples affirmations et non seulement des informations fournies par des agences canadiennes, mais «du gouvernement d'un État étranger, d'une organisation internationale mise sur pied par des États ou de l'un de leurs organismes».²² Le tribunal ne sera aucunement en mesure de contrôler les «renseignements», aussi faux ou incomplets soient-ils, fournis par un gouvernement étranger pour, par exemple, obtenir l'expulsion du Canada d'un dissident politique. Une fois que le document prévu à l'alinéa 17(4)(h) est transmis à la personne en cause, le tribunal n'a plus juridiction pour revoir les éléments de preuve, et ne peut, par conséquent, fournir des précisions à l'intéressé.

Les juges qui ont constitué les tribunaux d'exception en matière d'immigration semblables à celui prévu par l'article 17 ont refusé d'entendre des arguments constitutionnels en décidant qu'ils ne constituaient pas un tribunal du type qui peut recevoir de tels

²⁰ Paragraphe 17(4) du projet de loi.

²¹ Paragraphe 17(5) du projet de loi.

²² Paragraphe 17(1) du projet de loi.

arguments.²³ Enfin, le pouvoir d'intervention du tribunal, en ce qui concerne les allégations en matière de sécurité, d'atteinte aux droits humains ou de criminalité organisée, se limite à décider si les allégations sont raisonnables. Le Tribunal peut être d'opinion que les allégations sont erronées, mais néanmoins «raisonnables».

La description de la procédure que nous venons de faire permet d'identifier les difficultés qu'auront les citoyens visés à se défendre adéquatement contre certaines allégations. Les éléments factuels divulgués aux personnes en cause se limitent souvent à des déclarations d'ordre général, du genre: «X est connu comme un dirigeant du PKK²⁴ », «X a participé dans des réunions du mouvement Y», «X appuie les objectifs du mouvement Y».

Dans tous ces exemples, qui proviennent de dossiers réels, dans aucun cas les éléments factuels permettent de justifier le rôle de dirigeant d'un mouvement subversif, les moments ou les lieux des réunions alléguées ou la nature de l'appui aux objectifs du mouvement en question n'ont été divulgués.

Il est intéressant de noter que les limitations de l'information et de la preuve divulguée à l'intéressé ne concerne pas uniquement les éléments de sécurité, d'atteinte aux droits humains ou de criminalité organisée, mais aussi relatifs à la fraude, à une fausse déclaration ou à la dissimulation intentionnelle de faits en matière d'obtention de la citoyenneté ou de la résidence permanente qui l'a précédée. La notion de «renseignements» discutée plus haut pose de très sérieux problèmes en matière d'examen de la crédibilité de la preuve pouvant justifier la perte de la citoyenneté et l'expulsion de la personne en cause. Celle-ci ne saura pas d'où proviennent ces «renseignements» ou ces «éléments de preuve», notamment puisque la protection des sources de renseignements est un des principes que sous-tend l'article 17 du projet de loi. La pratique du tribunal d'exception en matière d'immigration démontre que l'intéressé n'est, dans les faits, jamais informé de la provenance des renseignements, même si la source, par exemple un service de sécurité étranger, ne devrait bénéficier d'aucune crédibilité.

Du fait de la juridiction très limitée du tribunal d'exception créé par l'article 17, celui-ci ne peut recevoir des arguments

²³ Voir par exemple: *Suresh c. R.* (1996), 105 F.T.R. 299

²⁴ Parti des travailleurs du Kurdistan.

constitutionnels, même en matière de contrôle de la preuve.²⁵ L'insuffisance des éléments de preuve fournis pour permettre à la personne en cause de présenter une défense adéquate ne permettra pas l'intervention du tribunal pour revoir la preuve produite à huis clos, sans la présence de l'intéressé ou de son procureur. De même, le caractère possiblement inconstitutionnel des limitations des libertés d'expression ou d'association de la personne en cause ne peut être débattu dans ce forum. Or, l'article 17, comme nous le discuterons plus loin, ne prévoit aucun autre forum pour contrôler de tels dérapages.

Le contrôle de la constitutionnalité d'une procédure d'exception est d'autant plus important qu'on peut craindre pour l'indépendance du juge qui constitue ce tribunal. Il est intéressant de noter que le juge de la Cour fédérale qui y siège aura accès à des renseignements de sécurité à caractère confidentiel. Il devra, par conséquent, détenir lui-même détenir une cote de sécurité. Un juge de la Cour fédérale, le juge Létourneau, a perdu cette cote après sa participation à l'enquête sur des actions de certains militaires canadiens en Somalie. La justification de ce retrait de cote sécuritaire n'a pas été faite. Il est intéressant de noter que la Cour fédérale a décidé en 1995²⁶ qu'un certificat de sécurité alléguant que la personne en cause était un membre d'une organisation subversive n'était pas conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés* du fait qu'une limitation de la liberté d'association des résidents permanents était inconstitutionnelle. La procédure proposée par l'article 17 du projet de loi empêcherait qu'un citoyen canadien puisse avancer de tels arguments concernant la liberté d'expression ou d'association des citoyens canadiens naturalisés.

Pour trancher la question de l'obtention de la citoyenneté ou de la résidence par fraude, fausse déclaration ou dissimulation intentionnelle, le tribunal décidera selon la prépondérance des probabilités.²⁷ En matière de sécurité, d'atteinte aux droits humains ou de criminalité organisée, le tribunal doit se limiter au «caractère raisonnable» de l'énoncé du certificat. Ce dernier fardeau est exorbitant. Pour ne pas conclure à la perte de la citoyenneté et l'expulsion de la personne en cause, le juge devra déclarer que le contenu du certificat est déraisonnable. En d'autres mots, même

²⁵ Voir *Suresh c. R.* (1996), 105 F.T.R. 299; *Canada (MCI) c. Singh* (1998), 46 Imm.L.R. (2d) 103.

²⁶ *Yamani c. Canada (P.G.)* (1995), 31 Imm.L.R. (2d) 191.

²⁷ Alinéa 17(5)(a) du projet de loi.

s'il est d'opinion que le contenu est erroné, mais que les ministres, sur la base des «renseignements» et des éléments de preuve pouvaient «raisonnablement» croire que l'intéressé posait un problème en matière de sécurité, d'atteinte aux droits humains ou de criminalité organisée, il devra maintenir le certificat,²⁸ prononcer la déchéance de la citoyenneté et ordonner le renvoi de la personne en cause du Canada.

La nature même de procédures d'exception en matière de sécurité invite à des erreurs potentiellement tragiques. Ces procédures peuvent, par exemple, être fortement marquées par la conjoncture politique du moment et il peut, pendant des périodes de crise, être difficile de résister à la tentation de donner raison aux services de sécurité. Cette mise en garde nous amène à penser qu'un contrôle des tribunaux supérieurs est souhaitable.

La procédure proposée par l'article 17 du projet de loi vise également à obtenir l'expulsion de personnes impliquées, entre autres, dans des violations graves aux droits humains. Le simple départ de ces personnes ne correspond pas aux obligations internationales du Canada lorsqu'il s'agit de crimes de guerre ou contre l'humanité ou de pratiques de torture. Le Canada, comme partie signataire aux instruments internationaux concernant les crimes de guerre ou contre l'humanité et de répression de la torture, a l'obligation d'assurer que les personnes sur son territoire responsables de tels actes soient traduites en justice. Le texte de l'article 17 du projet de loi ne permet pas de remplir cette obligation et pourrait permettre à de tels criminels d'échapper à la justice.

Enfin, l'article 18 propose une procédure de perte de citoyenneté canadienne par décret ministériel si le ministre est convaincu que l'acquisition résulte d'une fausse identité ou a été obtenue malgré l'inéligibilité de l'intéressé à obtenir la citoyenneté en vertu de l'article 28 du projet de loi. Cette intervention du ministre est possible dans les cinq ans de l'obtention de la citoyenneté canadienne.

Le Barreau du Québec ne voit pas la justification d'une procédure de décret pour annuler l'acquisition de la citoyenneté. En effet, le projet de loi établit une procédure de type judiciaire ou quasi-judiciaire pour l'acquisition de la citoyenneté, pour contester le refus d'octroyer celle-ci et pour annuler la citoyenneté obtenue par

²⁸ Voir notamment Singh (H.), Re (1994), 83 F.T.R. 219

fraude²⁹. Nous croyons qu'une seule instance judiciaire devrait avoir juridiction pour l'ensemble de ces questions. En particulier, le projet prévoit une procédure judiciaire respectant les règles normales d'administration de la preuve pour annuler la citoyenneté obtenue par fraude, fausses informations ou dissimulation intentionnelle de faits essentiels. L'identité du candidat et l'absence de motifs d'inéligibilité résultant de l'article 28 du projet de loi constituent évidemment de tels «faits essentiels».

En termes pratiques, l'article 18 proposé aura pour effet de créer un dédoublement inutile au niveau administratif, puisqu'une structure centrale d'évaluation de la preuve concernant la situation de citoyens «de moins de cinq ans» devrait être mise sur pied, en plus des unités de travail intervenant dans les régions et pouvant intervenir devant la Cour fédérale pour les citoyens «de plus de cinq ans».

²⁹ Voir notamment l'article 16 du projet de loi et nos commentaires à ce sujet.

Chapitre 3

INTERDICTION

L'article 21 prévoit que le ministre peut présenter un rapport au gouverneur en conseil lui recommandant la prise d'un décret interdisant l'attribution de la citoyenneté à une personne ou sa prestation du serment de citoyenneté s'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a fait preuve d'un grave mépris à l'égard des principes et des valeurs sur lesquelles se fonde une société libre et démocratique. A l'heure actuelle, ces notions sont tributaires de l'évolution des mœurs d'une société telle que la nôtre. Bien que le test contenu à cette disposition en est un «de motifs raisonnables de croire» plutôt que de simples soupçons, le Barreau du Québec estime que l'estimation des principes et valeurs d'une société libre et démocratique est très large. Le Barreau du Québec rejoint le législateur sur le fait qu'une loi concernant la citoyenneté doit être basée sur les valeurs et principes fondamentaux chéris par les canadiennes et canadiens et qui sont pour la plupart enchâssés dans la *Charte canadienne des droits et libertés*³⁰. A cet égard, le Barreau du Québec fait siens les propos de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Oakes*³¹ qui déterminent que :

“La société canadienne doit être libre et démocratique. Les tribunaux doivent être guidés par des valeurs et des principes essentiels à une société libre et démocratique, lesquels comprennent, selon moi, le respect de la dignité inhérente à l'être humain, la promotion de la justice et de l'égalité sociale, l'acceptation d'une plus grande diversité de croyance, le respect de chaque culture et de chaque groupe et la foi dans les institutions sociales et politique qui favorise la participation des particuliers des groupes dans la société.”

Au surplus, l'article 22 du projet de loi et plus particulièrement le paragraphe (3) prévoit que le décret du gouverneur en conseil est définitif et qu'il n'est pas susceptible d'appel ou même de contrôle judiciaire. Ce décret vaut pour une période de 5 ans suivant la date

³⁰ *Charte canadienne des droits et libertés*, L.R.C. (1985), app. II, no. 44, annexe B.

³¹ *R. c. Oakes*, (1986) 1 R.C.S., page 103.

où il a été émis³². En conséquence, cette disposition mériterait d'être beaucoup mieux encadrée d'autant qu'aucun recours d'appel ou de contrôle judiciaire est expressément prévu. Même si un résumé des motifs sera transmis à l'administré qui pourra y répondre par des observations écrites au ministre, ces garanties sont minces compte tenu des conséquences et de l'étendue de la discrétion ministérielle dans les circonstances.

³² L'article 22(4) dans ses versions anglaise et française, ne sont pas équivalentes. Là encore, la version française est très mal rédigée.

Chapitre 4

MISE EN ŒUVRE ET CONTRÔLE D'APPLICATION

L'article 30 du projet de loi prévoit que le ministre peut, de sa propre initiative ou à la demande de l'intéressé, casser toute décision refusant la citoyenneté ou la délivrance d'un certificat de citoyenneté dans le cas où, selon lui, une erreur importante a été commise relativement à la décision.

D'entrée de jeu, le Barreau du Québec voudrait soulever la question d'insuffisance de temps et des autres contraintes imposées au pouvoir du ministre d'annuler une décision en vertu de l'article 30 du projet de loi.

Le Barreau du Québec voudrait qu'il y ait un mécanisme d'appel prévu et non seulement de révision par le ministre. Actuellement, si une personne demande la citoyenneté et qu'une décision négative en découle, il y a un appel à la Cour fédérale en division de première instance. Des problèmes peuvent viser notamment un mauvais calcul de délai de résidence. Cependant, les délais actuels sont longs et il peut s'écouler une année avant qu'une décision définitive ne soit rendue. En conséquence, la majorité des personnes concernées recommencent la procédure. Le projet de loi vise, en partie, à corriger cette situation. A notre avis, le mécanisme proposé ici n'est pas adéquat. On propose plutôt que les décisions en matière de citoyenneté soient prises par des tiers. Il pourrait s'agir d'une instance de type judiciaire ou quasi-judiciaire. Cependant, d'après l'article 30 du projet de loi, les révisions sur une erreur importante appartiendraient uniquement au ministre³³.

Afin de résoudre ce problème, on pourrait confier à la Commission sur l'immigration et le statut de réfugié cette responsabilité de réviser cette décision. Une section d'appel existe déjà et reçoit par exemple tous les dossiers en matière de parrainage. Les commissaires de ce tribunal ont l'expertise voulue en matière de citoyenneté étant donné les liens qui existent entre la citoyenneté et

³³ L'article 29(2) du projet de loi prévoit que lorsqu'il y a rejet de la demande par le ministre, l'intéressé peut également s'adresser à la Cour fédérale.

l'immigration. Tout en permettant de résoudre des problèmes mineurs, par exemple de mauvais calculs du temps de résidence, il y a des questions de droit qui pourraient y être même débattues. Il suffirait, à notre avis, d'apporter des modifications à la Loi actuelle sur l'immigration et la protection des réfugiés à la section d'appel du CISR³⁴ en confiant une juridiction en matière de citoyenneté. Ceci est d'autant plus logique que le même ministère est responsable à la fois de la citoyenneté et de l'immigration. La seule et même instance pourrait donc régler l'ensemble des problèmes, ce qui éliminerait le côté purement arbitraire du processus administratif des décisions politiques. En fait, en faisant l'inventaire de la jurisprudence de la Cour fédérale en matière de révision de décision d'un agent de l'immigration, on y voit que c'est la notion même de discrétion qui est au cœur des pouvoirs de l'agent d'immigration et c'est cet exercice qu'on se doit de contrôler.

³⁴ Op. cit., note 1.

Chapitre 5

LES INFRACTIONS

Le projet de loi sous étude ajoute à l'article 40 une nouvelle infraction relative aux fonctionnaires de la citoyenneté. Compte tenu des nouveaux pouvoirs qui sont confiés aux fonctionnaires et particulièrement l'article 44 qui permet dorénavant au ministre de déléguer certains de ses pouvoirs à des fonctionnaires, le Barreau du Québec estime qu'il s'agit d'une amélioration. L'article 39 détermine les infractions que peut commettre une personne et des conséquences qui en découlent. L'article 39(5) ajoute également que quiconque contrevient à une disposition de la présente loi ou de ses règlements, pour la violation de laquelle aucune peine n'est prévue, commet une infraction. Ce paragraphe soutient notre suggestion de soumettre à une prépublication les règlements qui découleront du projet de loi. Les conséquences pénales du règlement doivent être connues et la généralité de cette disposition convie le gouvernement à une très grande prudence.

CONCLUSION

Le projet de loi C-18 constitue une mise à jour de l'actuelle loi sur la citoyenneté. Le projet de loi corrige des situations injustes, particulièrement à l'égard des femmes. Cependant, comme on peut le constater, le pouvoir réglementaire, à l'instar de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, est importante. Si le choix du législateur est d'offrir plus de souplesse dans l'administration de la loi par une utilisation accrue de son pouvoir réglementaire, il ne faudrait pas que ce processus affaiblisse du même coup la démocratie et le pouvoir décisionnel des élus. Le règlement, qui pourrait également être publié avant sa mise en vigueur, devrait être soumis aux deux chambres parlementaires.

Par ailleurs, comme on l'a vu, la perte de citoyenneté et les mécanismes prévus à cet égard posent certaines difficultés. Le Barreau du Québec estime que les conséquences qu'entraîneront la révocation de la citoyenneté mériteraient du moins un droit d'appel à la division d'appel de la Cour fédérale. De plus, si le législateur décide de maintenir tel quel la disposition de l'article 17 du projet de loi, et ce contrairement à nos demandes, le Barreau du Québec recommande que ce soit la date de réception par l'intéressé de l'avis préalable du ministre qui soit considéré pour saisir la section de première instance de la Cour fédérale de son dossier. En l'occurrence la date d'expédition étant plus favorable au ministre qu'à l'intéressé et puisque la décision de la Cour fédérale est définitive, il y aurait lieu de protéger davantage l'intéressé en lui accordant le bénéfice de la date de réception pour faire valoir sa contestation.

Enfin, comme on le sait, les règles internationales et les rapports économiques qui transforment profondément l'économie mondiale, obligent le Canada à faire face à de nouveaux défis. Cela dit, la présence physique d'un demandeur nous apparaît problématique dans une structure économique ouverte de plus en plus vers le monde. Bien que le projet de loi prévoit des modalités d'exception que peut exercer le gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre, le Barreau du Québec estime quand même que cette exigence risque de ne pas servir les intérêts du Canada.

Enfin, le Canada a toujours fait preuve de leadership dans le domaine des droits de la personne et d'ouverture à l'égard de la communauté internationale. L'histoire canadienne est probablement tributaire d'une telle réputation mais il ne faudrait pas que l'avenir fasse régresser le Canada dans l'opinion mondiale. C'est un acquis pour toutes les citoyennes et citoyens du Canada.

Le Barreau du Québec voudrait remercier les membres du Comité permanent de l'immigration et de la citoyenneté de son invitation à venir partager sa réflexion et espère que nos commentaires sauront l'éclairer.

? ? ? ?