

MÉMOIRE DU BARREAU DU QUÉBEC

Projet de loi C-6 – *Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté et une autre loi en conséquence*

Présenté au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes du Canada

26 avril 2016

Afin d'assurer la protection du public, le Barreau du Québec surveille l'exercice de la profession, fait la promotion de la primauté du droit, valorise la profession et soutient ses membres dans l'exercice du droit.

Le Barreau du Québec remercie les membres de son Comité consultatif en droit de l'immigration et de la citoyenneté :

M^e Hugues Langlais, président
M^e Jean-Sébastien Boudreault
M^e Isabelle Dongier
M^e Roberto Augusto Godoy
M^e Mitchell Goldberg
M^e Richard Neil Goldman
M^e Felipe Morales
M^e Jocelyne Murphy
M^e Diane Petit
M^e Peter Shams
M^e Alain Vallières
M^e Gilda Villaran-Calderon

Le secrétariat de ce Comité est assuré par le Service de recherche et législation du Barreau du Québec :

M^e Nicolas Le Grand Alary

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	1
1. Abolition de la <i>Loi renforçant la citoyenneté canadienne</i>	2
2. Révocation de la citoyenneté et garanties procédurales	2
3. Demandes de citoyenneté par des mineurs	3
4. Notion de mère ou de père prévue à l'article 3(1)b) de la <i>Loi sur la citoyenneté</i>	4
Conclusion.....	6

Introduction

Le 25 février 2016, le ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté, l'honorable John McCallum, a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-6 intitulé *Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté et une autre loi en conséquence* (ci-après le « projet de loi »).

Le projet de loi modifie la *Loi sur la citoyenneté*¹ afin de notamment supprimer les motifs de révocation de la citoyenneté canadienne liés à la sécurité nationale et l'exigence pour un demandeur d'avoir l'intention, s'il obtient la citoyenneté, de continuer à résider au Canada.

Le projet de loi propose également de réduire le nombre de jours où une personne est tenue d'avoir été effectivement présente au Canada avant de demander la citoyenneté et de permettre de tenir compte, dans le calcul de la durée de présence effective, du nombre de jours où elle a été effectivement présente au Canada avant de devenir résident permanent.

En outre, le projet de loi prévoit de restreindre aux demandeurs âgés de 18 à 54 ans l'exigence de démontrer leurs connaissances du Canada et de l'une de ses langues officielles.

De plus, le projet de loi autorise le ministre à saisir des documents lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'ils ont été obtenus ou utilisés irrégulièrement ou frauduleusement ou pourraient être utilisés de telles manières.

Enfin, il apporte des modifications corrélatives à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*².

Le Barreau du Québec a pris connaissance avec intérêt du projet de loi et fait part de ses commentaires.

¹ L.R.C. 1985, c. C-29.

² L.C. 2001, c. 27.

1. Abolition de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*

Par le biais du projet de loi, le gouvernement vise à abolir, presque en totalité, les dispositions de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*³.

En 2014, lors de l'étude du projet de loi C-24⁴ ayant mené à l'adoption de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, le Barreau du Québec avait critiqué les modifications proposées de manière vigoureuse⁵, notamment à cause des critères rigides imposés aux demandeurs de citoyenneté, de la grande discrétion accordée au ministre pour révoquer la citoyenneté, du non-respect du droit d'être entendu et du traitement différent des personnes sur la base de leur double citoyenneté.

Le Barreau accueille donc avec enthousiasme l'initiative du gouvernement d'apporter certains correctifs à la *Loi sur la citoyenneté*.

Toutefois, le Barreau a certains commentaires particuliers à formuler concernant la question des garanties procédurales dans les cas de révocation de la citoyenneté, la possibilité pour des mineurs de déposer des demandes de citoyenneté et la notion de mère ou de père prévue à l'article 3(1)b) de la *Loi sur la citoyenneté*.

2. Révocation de la citoyenneté et garanties procédurales

La perte de citoyenneté est notamment prévue en cas de fraude, de fausse déclaration ou de dissimulation intentionnelle de faits essentiels⁶. Quoique la personne visée par la mesure de révocation puisse présenter des observations écrites, la tenue d'une audience est facultative et relève de la discrétion du ministre⁷.

La décision du ministre sur la tenue d'une audience se base alors sur des facteurs règlementaires. Ces facteurs sont l'existence d'éléments de preuve qui soulèvent une question importante en ce qui concerne la crédibilité de la personne en cause, l'incapacité pour la personne en cause de présenter des observations écrites et le fait que le motif de révocation est lié à une condamnation et à une peine infligées à l'étranger pour une infraction qui, si elle était commise au Canada, constituerait une infraction de terrorisme au sens de l'article 2 du *Code criminel*⁸.

Il n'en demeure pas moins que la plupart des critères sont flous et que l'ensemble du processus décisionnel du ministre semble manquer de transparence.

De plus, nous sommes face à un important pouvoir discrétionnaire de la part du ministre qui est de révoquer la citoyenneté, sans aucune protection des garanties procédurales aux citoyens, les

³ *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, L.C. 2014, c. 22.

⁴ *Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, projet de loi n° C-24 (adopté par la Chambre - 16 juin 2014), 2^e sess., 41^e légis. (Can.).

⁵ BARREAU DU QUÉBEC, *Projet de loi C-24 - Loi renforçant la citoyenneté canadienne*, 3 juin 2014, en ligne : <http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2014/20140603-pl-c24.pdf>.

⁶ *Loi sur la citoyenneté*, art. 10(1).

⁷ *Id.*, art. 10(4).

⁸ *Règlement sur la citoyenneté*, DORS/93-246 (Gaz. Can. II), art. 7.2.

empêchant d’avoir droit à un procès juste et équitable devant un tribunal indépendant. La révocation de la citoyenneté est une mesure grave, d’autant plus que la loi ne fait pas de différence entre la fraude et l’omission de bonne foi d’informations peu importantes et ne permet pas de tenir compte de motifs humanitaires. Le Barreau est d’avis que la tenue d’une audience devant un tribunal indépendant doit être prévue dans la loi de manière systématique. Il est important d’offrir un minimum de garanties procédurales telles le droit d’être entendu et d’avoir accès à un procès juste et équitable avant que cette mesure extrême ne soit prise.

Selon le Barreau, il s’agit d’une exigence minimale puisqu’il n’y a pas non plus de possibilité d’appel⁹. Notons qu’il pourrait toutefois y avoir un contrôle judiciaire de la décision du ministre, mais uniquement dans la mesure où la Cour fédérale en accorde la permission et les critères d’intervention sont alors très limités¹⁰.

Il est surprenant de voir un acte pouvant avoir de si grandes conséquences sur des personnes ne pas faire l’objet d’un meilleur encadrement. Au Canada, toute personne accusée de n’importe quel crime a le droit à un procès juste et équitable¹¹. Rappelons que ces procès peuvent avoir des conséquences graves sur les droits et libertés de la personne accusée (emprisonnement, ordonnances, etc.). Il est donc logique que ces accusés possèdent le droit d’être entendus et d’avoir un procès juste et équitable.

De manière similaire, une révocation de citoyenneté peut avoir d’énormes impacts sur les droits de la personne visée par cette mesure (perte de protections juridiques, expulsion, etc.) et, de manière indirecte, sur sa famille. Le Barreau est d’avis que la gravité de ces impacts milite pour que la loi prévoit certaines garanties raisonnables aux personnes visées afin qu’elles soient entendues devant un tribunal impartial.

3. Demandes de citoyenneté par des mineurs

À l’heure actuelle, les personnes âgées de moins de 18 ans peuvent présenter une demande de citoyenneté seulement si un de leurs parents est un citoyen canadien ou si un représentant légal, en l’occurrence le parent ou un tuteur nommé par la Cour, présente une demande de citoyenneté¹². Le projet de loi ne propose pas de changements en ce qui concerne l’accès à la citoyenneté pour les mineurs dont la situation ne correspond pas aux cas énoncés précédemment.

Le Barreau du Québec est d’avis qu’il y a lieu de prévoir des mesures permettant aux enfants de moins de 18 ans, qui répondent aux autres critères légaux, de présenter une demande et ainsi d’avoir accès à la citoyenneté, et ce, plus particulièrement lorsqu’il s’agit d’enfants qui ont été confiés à un organisme provincial tel qu’un centre de protection de l’enfance et de la jeunesse. Ces organismes devraient être habilités à présenter des demandes de citoyenneté au nom des enfants, comme cela se fait actuellement pour les demandes d’asile et de résidence permanente.

⁹ *Loi sur la citoyenneté*, art. 10(3). Il s’agit d’un contrôle judiciaire de la décision du ministre.

¹⁰ *Id.*, art. 22.1.

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

¹² *Loi sur la citoyenneté*, art. 5(2).

En effet, les centres de protection de l'enfance et de la jeunesse peuvent présenter ces demandes sans devoir obtenir la tutelle de l'enfant.

Au Québec, c'est le directeur de la protection de la jeunesse qui intervient lorsque la sécurité ou le développement d'un enfant est considéré comme compromis, c'est-à-dire lorsqu'il se trouve dans une situation d'abandon, de négligence, de mauvais traitements psychologiques, d'abus sexuels ou d'abus physiques ou lorsqu'il présente des troubles de comportement sérieux¹³. L'enfant est alors confié aux soins d'un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse. Toutefois, dans la majorité des cas, les parents sont toujours présents et actifs dans la vie de leurs enfants. Prenons alors le cas des enfants qui ne sont pas en situation d'abandon et pour lesquels il est impossible d'obtenir une tutelle légale. Dans certains cas, c'est l'enfant qui dénonce les mauvais traitements et ses représentants légaux omettent ou refusent d'effectuer les démarches afin qu'il obtienne la citoyenneté canadienne.

Les exigences actuelles ne permettent pas à ces enfants vulnérables et rejetés par leur famille de présenter une demande de citoyenneté. Ainsi, ils doivent attendre d'avoir 18 ans pour la présenter. Ces exigences les pénalisent en les mettant dans une situation précaire.

Il faut noter que la loi actuelle octroie un pouvoir discrétionnaire au ministre d'exempter tout mineur des conditions relatives entre autres à l'âge pour des raisons d'ordre humanitaire et après examen de leurs circonstances particulières¹⁴. Cependant, ces demandes peuvent être difficiles à produire et les dispenses ne s'obtiennent pas facilement, particulièrement lorsqu'il faut faire la preuve de circonstances exceptionnelles. De plus, les délais sont de trois à quatre ans. Ce mécanisme n'est donc pas une solution au problème et ne répond pas aux intérêts des enfants.

4. Notion de mère ou de père prévue à l'article 3(1)b) de la *Loi sur la citoyenneté*

Nous attirons également l'attention du législateur sur une situation particulière qui découle de l'application de l'article 3(1)b) de la *Loi sur la citoyenneté*. Cet article prévoit qu'une personne possède la citoyenneté canadienne si elle est « née à l'étranger après le 14 février 1977 d'un père ou d'une mère ayant qualité de citoyen au moment de la naissance ».

Dans l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Kandola*¹⁵, la Cour d'appel fédérale a affirmé qu'un lien génétique ou un lien gestationnel est requis afin qu'une personne soit considérée comme le père ou la mère aux fins d'attribution de la citoyenneté à un enfant né à l'étranger.

Dans cette affaire, un enfant est né en Inde d'une mère ne possédant pas la citoyenneté canadienne et d'un père qui était effectivement canadien. Cependant, les deux parents étaient stériles et l'enfant a été conçu par un don de sperme et d'ovule.

La Cour en est arrivée à la conclusion que l'enfant n'était pas citoyen car la notion de « père » ou de « mère » de la *Loi sur la citoyenneté* exige que l'enfant soit issu génétiquement des parents

¹³ *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 38.

¹⁴ *Loi sur la citoyenneté*, art. 5(3)b).

¹⁵ 2014 CAF 85.

ou bien qu'il y ait un lien gestationnel. Ainsi, un enfant doit être le fils ou la fille génétique d'un père canadien (lien génétique) ou d'une mère canadienne qui l'a porté (lien gestationnel).

Selon nous, le critère gestationnel ou génétique afin d'établir la citoyenneté d'un enfant né à l'étranger est erroné et nous invitons le législateur à corriger cette situation. La notion de « projet parental » devrait être utilisée afin de déterminer la citoyenneté d'un enfant né à l'étranger. Il devrait également y avoir une grande déférence dans la *Loi sur la citoyenneté* quant à la parentalité établie en fonction des règles de droit provincial applicables. Le Barreau du Québec fait donc siens les propos du juge Mainville, dissident dans l'arrêt *Kandola* :

« [...] Si l'interprétation génétique des mots « père ou mère » prévaut, il s'ensuit que le Canadien qui fournit une matière génétique à une banque de sperme pourrait conférer la citoyenneté canadienne à tous les enfants nés de sa contribution génétique, y compris les enfants d'étrangers n'ayant aucun lien avec le Canada, tandis que les enfants de citoyens canadiens vivant à l'étranger qui sont nés du sperme donné par un étranger n'auraient pas droit à la citoyenneté. À mon avis, le législateur n'aurait jamais recherché un tel résultat.

Je crois plutôt que le législateur, à l'alinéa 3(1)b), avait l'intention d'utiliser la notion juridique de père ou de mère. Ainsi, la citoyenneté canadienne peut être conférée par filiation à un enfant qui a un père ou une mère de citoyenneté canadienne et qui est né à la suite d'une technique de fécondation, et ce, peu importe la nationalité des donneurs de matière génétique. Par contre, la citoyenneté par filiation ne peut être conférée à l'enfant qui a des parents étrangers et qui est né à la suite d'une technique de fécondation faisant usage de matériel génétique d'un citoyen canadien, étant donné que dans de telles circonstances, juridiquement, le contributeur génétique n'est pas réputé être parent. »¹⁶ (Nos soulignés)

Compte tenu de cet arrêt de la Cour d'appel fédérale, une clarification de la loi s'impose afin de garantir la citoyenneté canadienne aux enfants nés à l'étranger dont les parents sont canadiens mais ne possèdent pas de lien génétique ou gestationnel avec eux. Le Barreau croit que cette mesure permettra un traitement plus équitable et plus rationnel des dossiers des enfants nés à l'étranger. Elle permettra également de s'assurer d'un traitement équitable et non-discriminatoire pour les couples composés de conjoints de même sexe.

¹⁶ *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Kandola*, préc., note 15, par. 109 et 110.

Conclusion

Le Barreau du Québec accueille favorablement le projet de loi. Ce dernier permet d'abolir la presque totalité des mesures de la *Loi renforçant la citoyenneté canadienne* de 2014 qui, selon le Barreau, portaient atteinte aux droits et libertés de la personne.

Cependant, certaines situations demeurent problématiques. Le Barreau invite donc le législateur à aller plus loin. Selon nous, il est important d'imposer la tenue d'une audition devant un tribunal indépendant dans le cas d'une révocation de citoyenneté. De plus, nous croyons que les mineurs devraient pouvoir déposer des demandes de citoyenneté sans que leurs parents ou représentants légaux n'aient à le faire à leur place. Finalement, la notion de parent prévue à la *Loi sur la citoyenneté* devrait inclure les parents sans lien génétique ou gestationnel avec l'enfant né à l'étranger dans la mesure où ils ont participé à l'élaboration d'un projet parental.

Le Barreau du Québec a pour mission la protection du public et nous croyons que ce projet de loi va dans le sens de cette mission, tout en reconnaissant qu'il reste encore à effectuer certaines modifications à la *Loi sur la citoyenneté* afin de mieux protéger les personnes vulnérables, telles que les enfants.