

**PROJET DE LOI C-18 :
LOI SUR LA CITOYENNETÉ AU CANADA**

**Benjamin Dolin
Margaret Young
Division du droit et du gouvernement**

Le 1^{er} novembre 2002



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Direction de la
recherche parlementaire**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-18

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	31 octobre 2002
Deuxième lecture :	8 novembre 2002
Rapport du comité :	
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	
Deuxième lecture :	
Rapport du comité :	
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	

Sanction royale :

Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
DESCRIPTION.....	3
A. Définition et dispositions interprétatives (art. 2)	3
B. Objet (art. 3).....	3
C. Droit à la citoyenneté (art. 4 à 12; art. 14)	4
1. Naissance en sol canadien.....	4
2. Citoyenneté par attribution	4
3. Citoyenneté par naturalisation	5
a. Résidence	5
b. Connaissance d'une des langues officielles et du Canada.....	6
4. Enfants adoptés à l'étranger.....	6
D. Perte de la citoyenneté (art. 13 à 18).....	8
1. Citoyenneté par attribution	8
2. Répudiation.....	8
3. Révocation.....	8
4. Arrêtés d'annulation.....	9
E. Réintégration dans la citoyenneté (art. 19 et 20).....	10
F. Interdictions (art. 21 à 28)	11
1. Refus de la citoyenneté pour cause de mépris des principes et valeurs canadiens	11
2. Refus de la citoyenneté au nom de la sécurité nationale (art. 23 à 27).....	12
3. Refus de la citoyenneté pour d'autres motifs (art. 28).....	13
G. Mise en œuvre (art. 29 à 46)	13
1. Commissaires à la citoyenneté.....	13
2. Certificats (art. 35 à 38)	14
3. Infractions (art. 39 à 42).....	15
4. Règlements (art. 43).....	15
5. Délégation des pouvoirs du Ministre (art. 44)	16
6. Divulgarion (art. 45).....	17
H. Différents statuts personnels au Canada (art. 47 à 54).....	17
I. Dispositions transitoires, modifications connexes et modification conditionnelle (art. 55 à 73); Abrogation et entrée en vigueur (art. 74 et 75)	17
J. Serment de citoyenneté (annexe)	19

COMMENTAIRE.....	19
A. Modification des exigences en matière de résidence.....	20
B. Enfants adoptés à l'étranger.....	21
C. Procédure de révocation.....	23
EXAMEN PAR LE SÉNAT.....	24
ANNEXE : Projet de loi C-16 et projet de loi C-18 – Principales différences	



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-18 : LOI SUR LA CITOYENNETÉ AU CANADA *

CONTEXTE

Le projet de loi C-18 : Loi concernant la citoyenneté au Canada, a été adopté en deuxième lecture à la Chambre des communes le 8 novembre 2002. Le projet de loi vise :

- à moderniser les éléments désuets du droit de la citoyenneté;
- à renforcer et clarifier certaines dispositions qui ont suscité des litiges;
- à remplacer les procédures actuelles par une nouvelle structure administrative;
- à prévoir de nouveaux pouvoirs permettant de refuser la citoyenneté;
- à instituer des mesures visant à souligner l'importance de la citoyenneté;
- à abroger et à remplacer l'actuelle *Loi sur la citoyenneté*.

Il est très semblable aux projets de loi C-63 et C-16, présentés respectivement au cours des première et deuxième sessions de la 36^e législature. Le projet de loi C-16 avait été étudié et amendé par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration et adopté en troisième lecture à la Chambre des communes le 30 mai 2000. Il est ensuite mort au *Feuilleton* à l'automne 2000, n'ayant pas franchi l'étape de l'examen en comité au Sénat au déclenchement des élections. Les quelques différences de fond entre les projets de loi C-16 et C-18 sont résumées dans l'Annexe au présent résumé.

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

Avant 1947 et avant l'adoption de la première *Loi sur la citoyenneté canadienne*, la citoyenneté canadienne n'existait pas sur le plan juridique. Les citoyens de naissance et les citoyens naturalisés étaient des sujets britanniques. En 1977, l'actuelle *Loi sur la citoyenneté* est entrée en vigueur, apportant de vastes modifications au dispositif législatif. La citoyenneté est devenue plus facile à obtenir, parce que la *Loi*, par exemple, ramenait de cinq à trois ans la période de résidence exigée et faisait disparaître le traitement spécial réservé aux ressortissants britanniques et les éléments de discrimination qui subsistaient entre hommes et femmes⁽¹⁾. La *Loi* de 1977 permettait également aux Canadiens de posséder une double citoyenneté : contrairement à ce qui se passait jusque-là, les Canadiens ne perdaient plus la citoyenneté canadienne en acquérant celle d'un autre pays. Des modifications mineures ont été apportées à la loi canadienne sur la citoyenneté au fil des ans, mais le projet de loi C-16 constitue la première révision en profondeur depuis 1977.

Les modifications ont beaucoup tardé. Au début de 1987, le gouvernement a annoncé son intention d'apporter des modifications à la *Loi* et publié un document de travail intitulé *Notre fierté nationale*, qui exposait un certain nombre de problèmes et de possibilités de changement et invitait le public à faire connaître son avis. À ce moment, le Parlement n'a cependant donné aucune suite sérieuse à ce dossier.

Le gouvernement libéral élu en 1993 a dit vouloir revoir la *Loi* en profondeur et il a sollicité l'avis du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration. Le Comité a produit un rapport – *La citoyenneté canadienne : un sentiment d'appartenance* – qui a été déposé à la Chambre des communes en juin 1994. Ce rapport soulevait un certain nombre de questions qui sont maintenant abordées dans le projet de loi C-18, ainsi que d'autres auxquelles il n'est pas donné suite dans la mesure législative.

(1) Il subsistait un problème de discrimination que la Cour suprême du Canada a réglé en 1997. Avant 1977, les enfants nés à l'étranger de femmes possédant la citoyenneté canadienne ne pouvaient devenir citoyens; selon la loi actuelle, ces enfants doivent demander la citoyenneté et se soumettre à une vérification judiciaire et de sécurité. Par contre, les enfants nés à l'étranger d'un père canadien avant 1977 n'avaient qu'à faire enregistrer leur naissance. Au début de 1997, la Cour suprême a statué que cette disposition était discriminatoire et était contraire à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Voir *Benner c. Canada*, [1997] 1 R.C.S. 358.

DESCRIPTION

Le projet de loi C-18 comporte de nombreuses dispositions qui sont identiques ou très semblables aux dispositions de la *Loi* actuelle. Dans la description proposée ici, nous mettrons plutôt l'accent sur les propositions qui diffèrent de cette loi.

A. Définition et dispositions interprétatives (art. 2)

Trois dispositions de cette partie du projet de loi présentent un intérêt particulier. Premièrement, l'expression « conjoint de fait » est définie; elle apparaît pour la première fois dans une loi sur la citoyenneté. Selon le paragraphe 2(1), elle s'entend de la personne qui vit avec la personne en cause dans une relation conjugale depuis au moins un an. Cette définition recoupe celle qui est employée dans d'autres lois fédérales, notamment la *Loi sur la modernisation de certains régimes d'avantages et d'obligations*⁽²⁾.

L'alinéa 2(2)b) porte sur les Indiens inscrits aux termes de *Loi sur les Indiens*, mais qui ne sont pas citoyens. Le projet de loi propose que si ces personnes qui décident de devenir citoyens (elles seront probablement peu nombreuses), elles soient réputées être résidents permanents dès leur inscription, ce qui leur permet d'amorcer des démarches de naturalisation.

Une autre disposition qui mérite mention est l'alinéa 2(2)c), aux termes duquel il n'y a résidence au Canada que lorsque la personne y est effectivement présente et n'est pas sous le coup d'une ordonnance de probation ou de libération conditionnelle, ou détenue. Nous reviendrons plus longuement sur les conséquences de cette disposition un peu plus loin.

B. Objet (art. 3)

Pour la première fois, l'objet de la loi est clairement énoncé. Cette disposition ne figurait pas dans les mesures qui ont précédé le projet de loi C-18. Selon l'article 3, le projet de loi a pour objet :

(2) Cette loi a été adoptée au lendemain de la décision rendue en 1999 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *M. c. H.* et garantit à toutes les unions de fait (que les partenaires soient de sexes opposés ou de même sexe) le même traitement dans les lois fédérales.

- de définir la qualité de citoyen et d'établir la manière dont la citoyenneté peut être acquise;
- d'encourager les personnes admissibles à acquérir la citoyenneté et de promouvoir le respect des principes et des valeurs du Canada;
- de protéger l'intégrité de la citoyenneté et de réaffirmer que tous les citoyens jouissent du même statut;
- de subordonner l'acquisition de la citoyenneté à un profond attachement au Canada.

C. Droit à la citoyenneté (art. 4 à 12; art.14)

1. Naissance en sol canadien

Le projet de loi C-18 maintient la règle actuelle voulant que les enfants nés au Canada soient des citoyens canadiens (al. 5(1)a)). Les seules exceptions (comme c'est maintenant le cas) visent les enfants de diplomates étrangers et de leurs employés (par. 5(2)).

2. Citoyenneté par attribution

À l'heure actuelle, toute personne née à l'étranger d'un parent canadien est automatiquement citoyen. Ce principe est souvent appelé « citoyenneté par attribution ». Les enfants de deuxième génération ou de générations ultérieures nés à l'étranger sont aussi citoyens automatiquement, mais ils perdent la citoyenneté à moins que, au plus tard à 28 ans, ils ne soient inscrits et aient soit vécu au Canada pendant un an immédiatement avant leur demande ou établi l'existence d'un lien solide avec le Canada. Le projet de loi limite la possibilité d'obtention automatique de la citoyenneté aux enfants de première et de deuxième génération nés à l'étranger et impose des exigences plus lourdes aux personnes qui souhaitent conserver la citoyenneté après l'âge de 28 ans (par. 5(3)). L'article 14 précise qu'il faut demander à conserver la citoyenneté et avoir résidé au Canada pendant au moins 1 095 jours (trois ans) au cours des cinq années précédant la demande. Comme nous le verrons plus loin, la présence effective au Canada est exigée pendant la période de trois ans. Il s'agit de la même exigence de résidence qui est imposée à tous les résidents permanents qui souhaitent devenir citoyens.

De façon à éviter l'apatridie pour les enfants de troisième génération nés à l'étranger, l'article 11 permet d'accorder la citoyenneté, sur demande, à toute personne de moins de 28 ans qui n'a jamais acquis (ou n'a pas eu le droit d'acquérir) la citoyenneté de quelque pays

que ce soit, mais qui a pour parent un citoyen canadien. Pour être admissible, cette personne devra avoir passé au Canada au moins trois des six années précédentes et ne pas avoir été reconnue coupable d'une infraction contre la sécurité nationale. La nature de ce type d'infraction n'est pas précisée, et on ne trouve cette catégorie précise d'infraction ni dans la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* ni dans le *Code criminel*.

3. Citoyenneté par naturalisation

a. Résidence

Le projet de loi C-18 apporte un certain nombre de modifications aux exigences à satisfaire pour obtenir la citoyenneté autrement que par la naissance. L'une des plus importantes précise les exigences en matière de résidence en définissant la résidence comme une présence effective au Canada (al. 2(2)c)). Les demandeurs sont tenus d'accumuler trois ans (1 095 jours) de présence effective au cours des six ans précédant la présentation de leur demande. Ils pourront continuer à faire compter la période passée légalement au Canada avant de devenir résident permanent, à condition d'avoir un statut juridique. Une exception à l'exigence de résidence permanente est faite pour les conjoints étrangers de citoyens canadiens travaillant à l'étranger dans les Forces armées canadiennes, la fonction publique fédérale ou la fonction publique d'une province, comme c'est le cas actuellement. Le projet de loi C-18 applique cette exception aux conjoints de fait (par. 7(3)).

L'exigence objective de résidence énoncée dans le projet de loi C-18 – une présence effective de trois ans en tout (1 095 jours) au cours de la période prescrite – dissipe les incertitudes considérables que comporte la *Loi* actuelle. Bien que la *Loi* exige actuellement trois ans de résidence, ce dernier terme n'est pas défini. C'est ainsi que des décisions judiciaires aux interprétations radicalement divergentes ont gravement compliqué l'application de la *Loi*. L'année même qui a suivi l'entrée en vigueur, en 1977, de la *Loi* actuelle, la Cour fédérale a statué dans une cause que la présence effective au Canada n'était pas nécessaire pour satisfaire aux exigences⁽³⁾. Ce qu'il fallait, selon le juge, c'était que le demandeur fasse état de liens importants avec le Canada tout au long de la période, qu'il y soit effectivement présent ou non.

(3) *Affaire Papadogiorgakis*, [1978] 2 C.F. 208.

Pour établir la réalité de ces liens, on pouvait donner des indicateurs comme le maintien de la résidence (bien que ce n'ait pas été essentiel), des comptes dans des banques canadiennes, des placements, l'appartenance à des clubs, des permis de conduire provinciaux, etc. Conséquence extrême, certains demandeurs ont obtenu la citoyenneté canadienne même si la période passée effectivement au Canada se résumait à quelques mois, voire quelques jours.

D'autres juges de la Cour fédérale ont cependant exprimé un vif désaccord sur cette approche et se sont refusés à excuser des absences prolongées. Une jurisprudence contradictoire s'est ainsi développée, ce qui a rendu l'application de la *Loi* imprévisible et incertaine et, de l'avis de certains, compromis gravement l'exigence de résidence ainsi que la valeur du processus d'obtention de la citoyenneté canadienne. Dans son rapport de 1994, le Comité permanent recommandait que la définition législative de la résidence exige une présence effective importante.

b. Connaissance d'une des langues officielles et du Canada

Le projet de loi C-18 maintient l'obligation de montrer qu'on a une connaissance suffisante d'une des langues officielles (al. 7(1)c)). Les demandeurs sont toujours tenus également de montrer qu'ils ont une connaissance suffisante du Canada ainsi que des responsabilités et avantages conférés par la citoyenneté canadienne (al. 7(1)d)) et peuvent avoir recours pour ce faire aux services d'un interprète. Au cas où l'exigence linguistique serait trop lourde pour certains (les personnes âgées ou confinées au foyer, peut-être), le Ministre conserve le pouvoir de passer outre pour des raisons d'ordre humanitaire. (À l'heure actuelle, les personnes de plus de 60 ans sont soustraites à ces deux obligations, et la dispense pourrait être maintenue.)

4. Enfants adoptés à l'étranger

De nouvelles dispositions régiraient l'octroi de la citoyenneté aux enfants adoptés par des citoyens canadiens à l'étranger (art. 9). Aux termes de la *Loi* actuelle, les enfants adoptés à l'étranger doivent devenir des résidents permanents avant qu'on envisage de leur accorder la citoyenneté, ce qui a plusieurs conséquences. Tout d'abord, les enfants adoptés ne sont pas traités de la même façon que les enfants biologiques nés à l'étranger de citoyens canadiens. Selon la Cour fédérale, les distinctions faites dans la loi qui sont fondées sur la « parenté par

adoption » enfreignent les dispositions de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁽⁴⁾. Deuxièmement, cela veut dire que des enfants adoptés par des parents canadiens qui habitent à l'étranger et souhaitent continuer à le faire ne peuvent devenir des résidents permanents et, par conséquent, des citoyens canadiens.

Pour toutes les adoptions postérieures au 14 février 1977, le projet de loi C-18 dispose :

- qu'un mineur adopté à l'étranger en conformité avec les lois des pays de l'enfant et des parents deviendra citoyen canadien sur demande;
- que l'adoption devra avoir été dans l'intérêt de l'enfant;
- que l'adoption devra avoir créé un véritable lien de filiation entre parents et enfants;
- que l'adoption ne devra pas avoir été faite pour éluder les obligations légales régissant l'admission au Canada ou la citoyenneté.

Durant les discussions en comité sur le projet de loi C-63 et par la suite dans la presse, des questions ont été soulevées au sujet de la portée et de la signification de la disposition exigeant qu'une adoption soit dans l'intérêt véritable de l'enfant. Les fonctionnaires du Ministère ont expliqué qu'elle visait à dissiper les inquiétudes des provinces qui se préoccuperaient surtout des examens médicaux uniquement pour informer les parents. Les fonctionnaires ont dit que l'ajout de ce critère permettrait de régler de manière plus générale et complète les processus d'adoption et d'attribution de la citoyenneté, et donnerait notamment le pouvoir d'exiger des examens médicaux et des évaluations du foyer d'accueil.

Le projet de loi C-18 comporte aussi une disposition concernant la personne adoptée alors qu'elle était adulte (par. 9(2)), qui ne figurait pas dans les projets de loi qui l'ont précédé. Il donne droit à la citoyenneté à la personne de plus de 18 ans qui est adoptée par un citoyen si l'adoptant lui tenait lieu de parent avant qu'elle n'ait atteint l'âge de 18 ans. L'adoption doit aussi répondre aux autres critères mentionnés plus haut.

(4) *Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration c. Dular*, [1998] 2 C.F. 81.

D. Perte de la citoyenneté (art. 13 à 18)

1. Citoyenneté par attribution

Il a été question à la rubrique précédente de la perte de la citoyenneté par attribution (art. 14).

2. Répudiation

Tout comme le fait la *Loi* actuelle, le projet de loi C-18 définit les cas dans lesquels une personne peut renoncer à la citoyenneté canadienne (art. 15). Les critères sont très semblables. La répudiation ne sera autorisée que si la personne est citoyenne d'un autre pays (ou le deviendra au moment de la répudiation), si elle est majeure et ne souffre d'aucun handicap mental l'empêchant de comprendre ce qu'implique le fait de renoncer à sa citoyenneté et si elle réside à l'extérieur du Canada.

3. Révocation

Le Ministre est autorisé à intenter devant la Cour fédérale une action menant à la révocation s'il est allégué que l'acquisition de la citoyenneté d'une personne est intervenue par fraude ou au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels (art. 16).⁽⁵⁾ Il sera présumé que la personne qui aura obtenu le statut de résident permanent par de tels moyens aura aussi acquis sa citoyenneté illégalement (par. 6(3)). Aucune disposition n'interdit d'appeler des décisions de la Section de première instance de la Cour fédérale⁽⁶⁾.

Lorsqu'il demande la révocation de la citoyenneté d'une personne, le Ministre peut demander également que l'intéressé soit déclaré interdit de territoire pour raison de sécurité, pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou pour criminalité organisée (par. 16(4)). Cette nouvelle disposition est identique aux dispositions de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) relatives à l'interdiction de territoire. Le jugement déclaratoire portant interdiction de territoire constitue une mesure de renvoi contre l'intéressé prise en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* qui prend effet sans besoin d'enquête ou

(5) Actuellement, le gouverneur en conseil doit intenter l'action menant à la révocation sur réception d'un rapport du Ministre.

(6) Selon le paragraphe 17(3) du projet de loi C-16, les décisions de la Section de première instance de la Cour fédérale auraient été définitives et sans appel.

de contrôle ultérieurs (par. 16(5)). Cette simplification de la procédure devrait accélérer considérablement les renvois de ce genre. Il convient aussi de signaler qu'aux termes du paragraphe 16(6), la Cour doit d'abord établir, conformément à ses usages habituels, si l'intéressé a acquis sa citoyenneté par des moyens indus. Si elle décide que la citoyenneté doit être révoquée, elle n'est pas liée par les règles juridiques ou techniques de présentation de la preuve lorsqu'elle détermine s'il faut interdire l'intéressé de territoire pour raison de sécurité, pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou pour criminalité organisée. Elle peut recevoir les éléments de preuve qu'elle juge crédibles ou dignes de foi en l'occurrence et fonder sur eux sa décision.

L'article 17 du projet de loi décrit de façon détaillée la procédure à suivre à l'endroit des personnes accusées de terrorisme, de crimes de guerre ou de crime organisé. Il permet à la Cour de recevoir des renseignements en garantissant leur confidentialité lorsque le juge détermine que leur divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui (al. 17(4)b)). L'intéressé visé par une procédure de révocation reçoit du juge un résumé de la preuve, dont le juge exclut toutefois tout renseignement de nature délicate (al. 17(4)h)). Ces dispositions correspondent à celles des articles 76 à 81 de la LIPR, qui exigent de protéger la confidentialité de renseignements pour raisons de sécurité. La décision de révoquer la citoyenneté est prise à la lumière de la prépondérance des probabilités et elle est définitive, c'est-à-dire qu'elle n'est pas susceptible d'appel ou de contrôle judiciaire (par. 17(9)).

Lorsque la citoyenneté est révoquée en vertu des articles 16 ou 17, la LIPR prévoit que l'intéressé perd aussi son statut de résident permanent⁽⁷⁾ et est interdit de territoire au Canada pour fausses représentations⁽⁸⁾.

4. Arrêtés d'annulation

Outre l'actuel mécanisme, décrit plus haut, permettant de révoquer la citoyenneté, le projet de loi C-18 accorde au Ministre le nouveau pouvoir de prendre des arrêtés d'annulation (art. 18). Cet arrêté peut déclarer nulle l'attribution, la conservation ou la répudiation de la

(7) Ces dispositions se trouvent au paragraphe 46(2) de la LIPR, lequel serait modifié par l'article 67 du projet de loi C-18 dans le cadre des modifications qui y sont proposées à l'égard des lois sur la citoyenneté.

(8) Ces dispositions se trouvent à l'alinéa 40(1)d) de la LIPR, lequel serait modifié par l'article 66 du projet de loi C-18 dans le cadre des modifications qui y sont proposées à l'égard des lois sur la citoyenneté.

citoyenneté ou la réintégration dans celle-ci. Cette prérogative doit s'exercer dans les cinq ans suivant la décision initiale en matière de citoyenneté, et peut s'exercer dans tous les cas où la personne a utilisé une fausse identité ou n'avait pas droit à la citoyenneté pour l'une des raisons énumérées à l'article 28. Cet article prévoit de nombreux motifs de non-admissibilité, dont la criminalité, l'implication comme criminel de guerre, certaines infractions à la LIPR et des motifs de sécurité. Un avis doit être communiqué à la personne en cause l'informant du projet d'arrêté, après quoi elle peut présenter des observations au Ministre. Le Ministre est tenu d'informer les personnes visées que l'arrêté a été pris et qu'elles ont le droit de demander un réexamen.

On peut comparer la procédure d'annulation à la procédure de révocation. Dans une affaire de révocation, la cour doit acquiescer la conviction que l'intimé a obtenu la citoyenneté par fraude ou au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels. La cour doit donc tenir des audiences en bonne et due forme.

L'un des motifs qu'on peut invoquer pour prendre un arrêté d'annulation, soit l'utilisation d'une fausse identité, pourrait facilement faire partie des critères de révocation – fausse déclaration, fraude ou dissimulation de faits importants. Il n'y a cependant aucun droit d'appel dans le cas d'un arrêté d'annulation. S'il est vrai que la décision du Ministre peut faire l'objet d'un réexamen par la Cour fédérale, les motifs seront bien plus restreints que s'il y avait possibilité d'appel, et il n'y aura pas d'audience en bonne et due forme.

E. Réintégration dans la citoyenneté (art. 19 et 20)

Le projet de loi C-18 maintient, à quelques rares modifications près, les dispositions actuelles régissant la réintégration dans la citoyenneté. Actuellement, les personnes qui perdent leur citoyenneté doivent d'abord être admises comme résidents permanents et peuvent demander la citoyenneté après avoir passé au Canada l'année précédant immédiatement la demande. Le projet de loi exige plutôt que les personnes qui se trouvent dans cette situation habitent au Canada pendant au moins 365 jours dans les deux ans précédant immédiatement la demande (art. 19). Ici encore, la modification importante est que la nouvelle définition de résidence exige la présence effective au Canada.

Les personnes qui sont l'époux ou le conjoint de fait de citoyens canadiens travaillant à l'étranger pour les Forces canadiennes, la fonction publique fédérale ou la fonction publique d'une province ne sont pas pénalisées du fait qu'elles ne résident pas au Canada (par. 19(2)).

F. Interdictions (art. 21 à 28)

1. Refus de la citoyenneté pour cause de mépris des principes et valeurs canadiens

Le projet de loi C-18 prévoit un nouveau pouvoir qui permettra au gouverneur en conseil, sur rapport du Ministre, de refuser la citoyenneté s'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 lesquels se fonde une société libre et démocratique » (art. 21)⁽⁹⁾. Ce pouvoir n'est pas seulement nouveau; il constitue aussi une modification de principe par rapport à la *Loi* actuelle, selon laquelle la citoyenneté est un droit et non un privilège, pourvu que des critères objectifs soient remplis. La nouvelle disposition permet par exemple de refuser la citoyenneté à une personne connue pour diffuser de la littérature haineuse, mais qui, par ailleurs, satisfait aux critères.

Pour faire jouer cet article, le Ministre doit remettre à l'intéressé un résumé du contenu du rapport qu'il se propose de remettre au gouverneur en conseil. L'intéressé a alors 30 jours pour répondre par écrit au Ministre. Si ce dernier communique effectivement le rapport, et si le gouverneur en conseil donne son aval, le gouverneur en conseil prend le décret refusant la citoyenneté. La décision du Cabinet n'est pas susceptible d'appel ni de contrôle judiciaire, et le décret vaut pour une période de cinq ans. Le décret fait foi de son contenu⁽¹⁰⁾.

(9) Dans le projet de loi C-16, une disposition semblable permettait au gouverneur en conseil de refuser la citoyenneté lorsqu'il était « contraire à l'intérêt public » de le faire. Le nouveau libellé du projet de loi C-18 est censé clarifier la disposition.

(10) Il importe de signaler que, en principe, il n'existe pas de pouvoir de décision entièrement discrétionnaire. Même s'il existe une disposition (appelée clause privative) qui exclut tout contrôle judiciaire, les tribunaux pourraient décider d'intervenir malgré tout dans le cas d'une violation sérieuse des principes d'équité au cours des procédures menant au refus de la citoyenneté.

2. Refus de la citoyenneté au nom de la sécurité nationale (art. 23 à 27)

Le projet de loi C-18 maintient, avec quelques changements, les procédures existantes, relativement au refus de la citoyenneté au nom de la sécurité nationale. Comme à l'heure actuelle, le processus est enclenché par un rapport du Ministre au Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité disant qu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne s'est livrée ou se livrera à une activité qui constitue une menace pour la sécurité du Canada ou à une activité liée au crime organisé.

Dans les dix jours suivant la date du rapport au Comité de surveillance, l'intéressé est mis au courant de la transmission du rapport et des conséquences possibles. Le Comité fait enquête selon les méthodes prévues par la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*; dans les meilleurs délais, le Comité communique à l'intéressé le résumé des informations dont il dispose. Selon une disposition nouvelle, le Comité de surveillance est tenu de tenir compte de la possibilité que la divulgation des informations porte atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes (par. 23(5)). Son enquête terminée, le Comité de surveillance fait rapport de ses conclusions au gouverneur en conseil et à l'intéressé, quoique pas nécessairement au même moment.

Si, pour quelque raison, le Comité de surveillance estime être dans l'impossibilité de remplir ses fonctions (p. ex. s'il y a des risques qu'il paraisse avoir un parti pris), les modifications apportées à la *Loi* en 1997 seront maintenues. Elles prévoient qu'un juge à la retraite se chargera de l'enquête et fera rapport au gouverneur en conseil (art. 24 à 26)⁽¹¹⁾.

Si le gouverneur en conseil déclare que l'intéressé constitue un risque pour la sécurité, la demande de citoyenneté est rejetée. Une nouvelle disposition précise que cette déclaration est définitive et non susceptible d'appel ni de contrôle judiciaire⁽¹²⁾. Le projet de loi fait passer de deux à cinq ans la durée de validité de la déclaration (art. 27).

(11) Avant la nomination du juge, le premier ministre doit consulter les chefs de l'opposition au Sénat et à la Chambre des communes et le chef de chacun des autres partis officiellement reconnus à la Chambre (par. 24(1)).

(12) Comme il est signalé à la note (10), il est possible qu'une clause privative semblable n'empêche pas les tribunaux d'exercer un contrôle si la cause l'exige.

3. Refus de la citoyenneté pour d'autres motifs (art. 28)

Le projet de loi C-18 étoffe quelque peu la liste des interdictions liées à l'octroi de la citoyenneté. Il est tenu compte des actes criminels commis à l'étranger de la même manière que de ceux qui ont été commis au Canada. L'interdiction relative aux infractions commises ailleurs vise toutes les étapes du processus : inculpation, procès, pourvoi en appel et contrôle judiciaire (al. 28c). Le fait d'avoir été reconnu coupable d'un acte criminel commis à l'étranger (même s'il y a eu réhabilitation) ajoute au moins trois ans au délai d'obtention de la citoyenneté. Pour la première fois, le fait d'avoir été reconnu coupable de deux ou plusieurs infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité est pris en compte et retarde l'obtention de la citoyenneté d'un an.

Le projet de loi prévoit aussi une nouvelle interdiction à l'égard de toute personne déclarée coupable d'une infraction au sens des articles 4 à 7 de la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, notamment le génocide, le crime de guerre et le crime contre l'humanité, et leurs infractions inchoatives (complot, tentative, conseil ou complicité après le fait).

Le projet de loi empêche aussi d'accorder la citoyenneté à quiconque est sous le coup d'un ordre d'expulsion ou fait l'objet, aux termes de la LIPR, d'une enquête qui risque d'entraîner l'expulsion ou la perte du statut de résident permanent. Il est également tenu compte, à l'article 28, de procédures que nous avons déjà vues comme la révocation, l'annulation et les procédures prévues au nom de l'intérêt public ou de la sécurité publique.

G. Mise en œuvre (art. 29 à 46)

1. Commissaires à la citoyenneté

Le projet de loi C-18 propose d'importantes modifications dans le traitement des demandes de citoyenneté. Les actuels juges de la citoyenneté, dirigés par un juge en chef, seront remplacés et leurs fonctions de fond seront assumées par des fonctionnaires, agissant en vertu du pouvoir délégué du Ministre (art. 44). Leurs fonctions cérémonielles seront confiées à des commissaires à la citoyenneté exerçant leur charge à temps plein ou à temps partiel, qui seront nommés par le gouverneur en conseil à titre amovible pour un mandat d'au plus cinq ans (art. 31).

Les postes seront rémunérés. Un commissaire principal peut être désigné pour surveiller et coordonner les activités des commissaires.

Pour être nommés, les commissaires à la citoyenneté devront « être sensibles aux valeurs qui animent la citoyenneté et être reconnus pour avoir apporté une contribution civique importante » (par. 31(6)). Leurs fonctions seront les suivantes :

- présider les cérémonies de citoyenneté;
- encourager la participation active des citoyens;
- conseiller le Ministre à la demande de ce dernier concernant les demandes de citoyenneté, l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du Ministre et les méthodes de vérification des connaissances des demandeurs concernant les langues officielles et les responsabilités et avantages conférés par la citoyenneté (Nota : Il n'est pas facile de voir clairement comment l'élément consultation du mandat des commissaires serait exécuté, ni pourquoi les commissaires seraient particulièrement bien placés pour donner ces conseils.);
- mettre en œuvre les directives du Ministre (par. 31(7)).

Le projet de loi C-18 souligne l'importance de la cérémonie de la citoyenneté pour sensibiliser davantage les nouveaux citoyens aux responsabilités et avantages rattachés à la citoyenneté et donne aux commissaires des indications sur l'objet et le contenu de la cérémonie (art. 33). Entre autres fonctions, les commissaires devront :

- souligner l'importance de la cérémonie, qui marque un tournant dans la vie des nouveaux citoyens;
- faire prêter le serment de citoyenneté avec dignité et solennité;
- encourager les nouveaux citoyens à manifester leur sens civique, notamment le respect de la loi, l'exercice du droit de vote, la participation aux affaires de la collectivité et la compréhension respectueuse entre Canadiens.

2. Certificats (art. 35 à 38)

Les règles régissant la délivrance, la restitution, l'annulation et la remise des certificats de citoyenneté qui figurent dans ces dispositions se trouvent déjà dans les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur. Le projet de loi renforce ces dispositions.

3. Infractions (art. 39 à 42)

Le projet de loi C-18 modifie une disposition de la loi existante sur les infractions, ajoute une nouvelle infraction relative aux fonctionnaires de la citoyenneté et actualise les peines :

- L'infraction de trafic de certificats est modifiée par l'ajout des mots « dans un but lucratif ou non » (al. 39(2)d)).
- Les fonctionnaires qui falsifient des documents ou des déclarations, se laissent corrompre d'une façon ou d'une autre ou contreviennent à une disposition de la *Loi* ou de son règlement d'application se rendent coupables d'une infraction (al. 40(1)a) et b)).
- Quiconque corrompt (ou essaie de corrompre) un fonctionnaire ou entrave l'exercice de ses fonctions ou se fait passer, alors qu'il ne l'est pas, pour un fonctionnaire de la citoyenneté se rend coupable d'une infraction (al. 40(1)c) à e)).
- Toutes les infractions sont punissables sur déclaration de culpabilité par mise en accusation ou par procédure sommaire, selon la décision de la Couronne⁽¹³⁾.
- Les peines pour les infractions faisant l'objet d'une mise en accusation sont une amende de 10 000 \$ (actuellement 5 000 \$) et un emprisonnement d'au plus cinq ans (actuellement trois ans), ou l'une de ces peines.
- La prescription de trois ans pour les infractions faisant l'objet de la procédure sommaire commence à compter à partir du moment où le Ministre est informé de l'affaire et non, comme c'est le cas à l'heure actuelle, à partir du moment où l'infraction présumée a été commise.

4. Règlements (art. 43)

Le projet de loi confère au gouverneur en conseil des pouvoirs de réglementation plus larges dans un certain nombre de domaines :

- les éléments de preuve à produire à l'appui des demandes, notamment la preuve médicale pour établir la filiation;
- la désignation des personnes qui peuvent faire une demande au nom d'un mineur;

(13) Antérieurement, certaines infractions (prévues au par. 39(2)) étaient punissables seulement par procédure sommaire. Il y a toutefois une exception à la règle voulant que toutes les infractions soient mixtes : la disposition générale sur les infractions du paragraphe 39(5), selon laquelle les infractions à la *Loi* pour lesquelles aucune peine n'est précisée seraient punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire seulement.

- l'établissement des cas de dispense des droits;
- les facteurs à considérer pour établir l'authenticité des adoptions et définir ce qui constitue une relation de filiation;
- les pouvoirs du greffier de la citoyenneté canadienne, fonctionnaire dont la nomination relèvera du Ministre (par. 44(2)).

5. Délégation des pouvoirs du Ministre (art. 44)

Fait intéressant, le mécanisme d'examen et d'approbation des demandes de citoyenneté et régissant toutes les autres tâches administratives liées à la citoyenneté ne ressort pas de façon évidente dans le projet de loi C-18. Comme nous l'avons déjà signalé, les tâches administratives actuellement accomplies par les juges de la citoyenneté seront assumées par des fonctionnaires et peut-être, dans une certaine mesure, par les commissaires à la citoyenneté. (En réalité, cette transition s'est déjà faite dans la mesure où la *Loi* actuelle le permet.) Toutes leurs décisions seront prises au nom du Ministre, qui, en vertu de l'article 29, aura l'obligation législative d'étudier toutes les demandes et d'informer les demandeurs déboutés du rejet de leur demande et de la possibilité qui leur est offerte de demander un contrôle judiciaire à la Cour fédérale. Toutes ces décisions peuvent être déléguées à des fonctionnaires et le seront effectivement. L'article 30 dispose également que le Ministre peut casser toute décision de refus de la citoyenneté qui semble entachée d'une « erreur importante »⁽¹⁴⁾. Cette disposition permet de révoquer une décision erronée sans que le demandeur soit forcé de s'adresser à la Cour fédérale.

Le paragraphe 44(3) précise que seul un citoyen canadien peut :

- occuper les fonctions de greffier de la citoyenneté;
- statuer sur le droit d'une personne à l'égard de la citoyenneté;
- rendre une décision sur les demandes visant à obtenir, à conserver, à répudier ou à reprendre la citoyenneté.

(14) L'expression « erreur importante » était employée dans le projet de loi C-16.

6. Divulgence (art. 45)

Une nouvelle disposition permet de communiquer le nom des nouveaux citoyens, sauf opposition des intéressés, au président du Sénat et à celui de la Chambre des communes à l'intention des parlementaires pour permettre à ceux-ci de féliciter les nouveaux citoyens qui résident dans la région qu'ils représentent.

H. Différents statuts personnels au Canada (art. 47 à 54)

Ces dispositions, qui sont quasi identiques, pour le fond, à celles de la *Loi* actuelle, portent sur :

- le statut des sujets britanniques et des citoyens du Commonwealth et de l'Irlande;
- le pouvoir des provinces de restreindre pour les non-citoyens le droit de posséder des biens immeubles, et les limites de ce pouvoir;
- l'égalité des citoyens et des non-citoyens devant les tribunaux.

I. Dispositions transitoires, modifications connexes et modification conditionnelle (art. 55 à 73); Abrogation et entrée en vigueur (art. 74 et 75)

L'article 55 précise ce qu'il adviendra des demandes en traitement si le projet de loi C-18 est adopté et entre en vigueur. Toutes les procédures relatives à une demande en cours obéiront à la nouvelle loi, exception faite des demandes qui en sont à l'étape du juge de la citoyenneté. Cependant, les nouvelles dispositions visant le refus de la citoyenneté pour cause de mépris des principes et valeurs sur lesquels se fonde une société libre et démocratique et les dispositions des articles 23 à 27 sur la sécurité nationale *s'appliqueront*. Les pouvoirs existants des juges de la citoyenneté dans ces cas seront maintenus comme si la *Loi* actuelle était toujours en vigueur. D'ici à ce que la *Loi* actuelle soit abrogée, les nouveaux citoyens pourront, en vertu du paragraphe 55(5), prêter le serment de citoyenneté actuel ou celui dont le texte figure à l'annexe du projet de loi C-18.

Aux termes de l'article 57, les juges de la citoyenneté deviennent automatiquement commissaires de la citoyenneté, avec le même mandat.

L'article 58 établit une période de trois ans au cours de laquelle on peut attribuer sur demande la citoyenneté à toute personne qui ne l'a jamais eue et qui est née à l'étranger d'un parent canadien entre 1947 et le début de 1977. Les enfants adoptés sont aussi visés. Une fois que ces personnes auront acquis la citoyenneté, leurs enfants pourront faire de même s'ils démontrent l'existence de liens manifestes avec le Canada. De la même façon, *leurs* enfants pourront aussi les imiter s'ils démontrent eux aussi l'existence de liens manifestes avec le Canada.

Ces dispositions visent à donner suite à bon nombre de préoccupations exprimées par le Comité central mennonite du Canada lorsqu'il a témoigné devant le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration au moment de l'étude du projet de loi C-63. Les Mennonites avaient alors signalé que plusieurs membres de leur collectivité avaient déménagé en Amérique latine au début des années 1920. Toutefois, la vie se révélait souvent difficile là-bas et certains de leurs descendants sont revenus au Canada. L'attribution de la citoyenneté à ces descendants dépendait de l'interprétation de plusieurs dispositions de la *Loi* actuelle qui n'auraient pas été maintenues dans le projet de loi C-63. Le Comité mennonite demandait que la nouvelle loi contienne des mesures facilitant l'obtention de la citoyenneté canadienne pour les membres de leur collectivité qui souhaitent toujours revenir vivre au pays ou qui étaient déjà revenus. Ainsi, le projet de loi C-18, comme le faisait le projet de loi C-16, accorde à ces gens une période de trois ans pour régulariser leur situation; il est toutefois clairement précisé que ce traitement spécial ne sera plus offert après cette période.

Mis à part les Mennonites, un certain nombre d'autres personnes seront aussi en mesure de bénéficier des dispositions de l'article 58 et d'obtenir la citoyenneté. On éliminera ainsi certaines divergences en matière de droits de la personne qu'a entraînées la loi en vigueur de 1947 à 1977.

Au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi C-18, l'actuelle *Loi sur la citoyenneté* sera abrogée (art. 74).

J. Serment de citoyenneté (annexe)

La prestation du serment de citoyenneté est un élément obligatoire du processus d'acquisition de la citoyenneté. Voici le texte actuel de ce serment :

Je jure [ou déclare solennellement] que je serai fidèle et que je porterai sincère allégeance à Sa Majesté la Reine Élisabeth Deux, Reine du Canada, à ses héritiers et à ses successeurs en conformité de la loi et que j'observerai fidèlement les lois du Canada et remplirai mes devoirs de citoyen canadien.

Le projet de loi C-18 le remplace par ce qui suit :

Dorénavant, je promets fidélité et allégeance au Canada et à Sa Majesté Elizabeth Deux, Reine du Canada. Je m'engage à respecter les droits et libertés de notre pays, à défendre nos valeurs démocratiques, à observer fidèlement nos lois et à remplir mes devoirs et obligations de citoyen(ne) canadien(ne).

Il est à signaler que la suppression des termes « à ses héritiers et à ses successeurs » ne signifie pas que le serment d'allégeance à la Couronne britannique prend fin au décès de la reine actuelle. L'article 35 de la *Loi d'interprétation* porte que, dans tout texte législatif, les expressions « Sa Majesté », « la Reine », « le Roi » ou « la Couronne » désignent le souverain du Royaume-Uni, du Canada et de ses autres royaumes et territoires et chef du Commonwealth. Ainsi, au décès de la reine, toute mention de la Reine Elizabeth s'interprétera comme désignant son successeur.

COMMENTAIRE

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a examiné le projet de loi C-63 et le projet de loi C-16, et bon nombre de commentaires formulés alors peuvent s'appliquer également au projet de loi C-18. Plusieurs témoins qui se sont présentés devant le Comité ont fait remarquer que la procédure d'évaluation des demandes de citoyenneté, qui donne au juge de la citoyenneté une certaine indépendance, serait remplacée par un processus administratif. Certains se sont élevés contre ce changement, en particulier lorsqu'il s'ajoute au remplacement des procès *de novo* à la Cour fédérale par une révision judiciaire plus limitée.

Des questions ont été soulevées au sujet du nouveau pouvoir qu'il est proposé de conférer au Ministre. Celui-ci pourrait en effet annuler la citoyenneté attribuée à des personnes qui ont utilisé une fausse identité ou qui n'étaient pas admissibles. On craint surtout que le processus régissant les annulations ne soit pas suffisamment exhaustif. Des témoins aussi se sont dits d'avis que le nouveau pouvoir conféré au Cabinet n'est pas suffisamment bien défini. Sur la base d'un rapport du Ministre, le Cabinet pourrait en effet refuser la citoyenneté dans l'intérêt public. Bien que la terminologie employée dans le projet de loi C-18 modifie le libellé (art. 21), ces craintes sont peut-être encore justifiées.

Des témoins ont remis en cause la nécessité des postes de commissaire à la citoyenneté, alors que d'autres considéraient que cette fonction est importante et ont demandé qu'elle soit définie de façon plus précise.

Quelques groupes ont estimé, pour diverses raisons, que le serment proposé ne convenait pas.

Comme il a été mentionné précédemment, le projet de loi C-18, comme ceux qui l'ont précédé, maintient la règle qui confère la citoyenneté canadienne aux personnes nées en sol canadien. Un des groupes qui a soulevé cette question devant le Comité s'est opposé au *statu quo*, alors que les autres se sont dits en faveur du maintien de la règle. En comité, le Ministre et des fonctionnaires ont déclaré que celle-ci ne serait pas modifiée s'il n'est pas démontré qu'elle cause des difficultés sérieuses.

Nous présentons ci-après des observations plus approfondies sur d'autres aspects litigieux du projet de loi.

A. Modification des exigences en matière de résidence

Comme nous l'avons déjà vu, les règles actuelles en matière de citoyenneté donnent lieu à des difficultés. En l'absence de définition de la notion de « résidence », les juges n'appliquent pas les règles de façon uniforme; l'issue est donc imprévisible, et la citoyenneté a été accordée à des personnes qui sont pour ainsi dire étrangères au Canada. Le projet de loi C-18 précise et simplifie les exigences : on exige une présence effective au Canada totalisant trois ans dans les six années précédant la demande de citoyenneté.

Dans sa version originale, le projet de loi C-63 proposait que les demandeurs soient tenus de remplir le critère de la présence effective au pays dans un délai de cinq ans. Ces dispositions ont été sévèrement critiquées en comité. Signalant que, dans une économie mondialisée, les hommes et femmes d'affaires doivent voyager, des avocats de l'immigration et des représentants de groupes ethnoculturels ont déclaré que les règles proposées décourageraient les hommes et femmes d'affaires qui envisagent d'immigrer au Canada, et constitueraient une injustice à l'égard des autres personnes obligées de séjourner à l'extérieur du pays pendant de longues périodes pour d'autres raisons. Par ailleurs, on peut signaler que, même si les personnes qui doivent beaucoup voyager ne peuvent, à certaines périodes de leur vie active, satisfaire aux exigences pour obtenir la citoyenneté, elles peuvent néanmoins conserver le statut de résident permanent⁽¹⁵⁾. On peut difficilement prétendre, comme un critique l'a fait, que ces personnes sont « enfermées » au Canada. Il reste à voir si l'on parviendra à répondre aux inquiétudes de ces critiques en proposant d'exiger trois ans de présence effective au pays au cours d'une période de six ans.

Le Comité a entendu une critique d'ordre plus pratique : le système proposé sera inopérant parce qu'il n'y a actuellement aucun moyen objectif ou indépendant de prouver la présence effective d'une personne au Canada. La fraude n'est pas difficile, car le Canada ne tient pas de registre des entrées au pays ni des sorties. Même si les fonctionnaires demandent aux intéressés de produire tout document utile pour attester leur présence effective au Canada, le gouvernement doit en fin de compte s'en remettre à l'honnêteté de ceux qui demandent la citoyenneté. En comité, les fonctionnaires du Ministère se sont dits conscients des difficultés, mais ils ont soutenu que la fraude pourrait être réduite au minimum par l'établissement de profils, par l'assurance de la qualité et par l'utilisation d'une variété de documents.

B. Enfants adoptés à l'étranger

Comme il a été mentionné plus haut, les enfants adoptés à l'étranger peuvent devenir citoyens canadiens sur simple demande, sans devoir devenir résidents permanents. Tous

(15) Il faut savoir, aussi, qu'il y a des exigences en matière de résidence à respecter pour conserver le statut de résident permanent. L'article 28 de la LIPR prévoit une obligation de résidence d'au moins 730 jours à l'égard de chaque période quinquennale.

les témoins qui se sont exprimés sur cette question étaient globalement en faveur de cette politique, quoique certains se soient opposés à l'exigence voulant que les adoptions à l'étranger soient conformes aux lois du pays de l'enfant et de celui des parents. Les fonctionnaires ont répondu que cette mesure cadrerait avec l'esprit et la lettre des conventions sur l'adoption internationale.

Des témoins ont demandé quelles procédures seront utilisées pour s'assurer que les enfants adoptés à l'étranger satisfont aux exigences, c'est-à-dire pour savoir :

- si l'adoption est dans leur intérêt;
- s'il y a un véritable lien de filiation;
- si toutes les lois en matière d'adoption ont été respectées;
- si l'adoption avait pour but de contourner les lois canadiennes sur l'immigration ou la citoyenneté.

À l'heure actuelle, les agents des visas prennent ce type de décision en évaluant la demande de statut de résident permanent d'un enfant adopté parrainé dans la catégorie de la famille. Des fonctionnaires du Ministère ont déclaré que cette pratique serait maintenue.

Lorsqu'un agent rejette une demande (ce qui arrive couramment), le parrain a actuellement le droit d'en appeler à la division d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui étudie tous les aspects de l'affaire, y compris les considérations humanitaires qui peuvent jouer. Des témoins ont fait remarquer qu'il n'y aurait pas de demande de statut de résident permanent, donc pas de parrain, et, par conséquent, pas de possibilité d'appel auprès de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Les parents pourraient demander un contrôle judiciaire à la Cour fédérale, mais les motifs seraient beaucoup plus restreints et les procédures plus officielles que dans le cadre du système actuel. Il semblerait donc que la situation des parents serait *pire*, en cas de refus, dans le système proposé que dans le système actuel. Des témoins ont soutenu que les parents auxquels on refuse la citoyenneté pour un enfant qu'ils ont adopté devraient pouvoir interjeter appel devant la Commission. Les fonctionnaires ont toutefois fait remarquer que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ne s'occupe que des affaires relevant de la LIPR.

Il importe de signaler que les dispositions du projet de loi C-18 sur l'adoption s'appliquent uniquement aux enfants déjà adoptés à l'étranger, et non aux enfants parrainés pour venir au Canada afin d'y être adoptés. Ces derniers doivent toujours demander le statut de résident permanent avant d'être admis au Canada. Des membres du Comité ont fait remarquer qu'au Québec, une adoption faite à l'étranger n'est terminée qu'une fois que l'enfant est arrivé au Canada et qu'un tribunal a approuvé son adoption. À l'époque où le Comité étudiait le projet de loi C-16, le gouvernement fédéral et celui du Québec avaient apparemment cessé de négocier. Les négociations ont maintenant repris.

De 1996 à 2001 inclusivement, près de 13 500 enfants adoptés à l'étranger ou destinés à l'adoption au Canada ont été reçus⁽¹⁶⁾. La plupart d'entre eux avaient été adoptés à l'étranger. Il n'en reste pas moins que plus de 1 000 enfants, soit 8 p. 100 du total, sont venus au Canada avant que l'adoption ne soit chose faite⁽¹⁷⁾. Ces enfants ne seront pas visés par le projet de loi C-18 et doivent toujours devenir résidents permanents.

C. Procédure de révocation

Des témoins entendus en comité et des députés, à l'étape du rapport du projet de loi C-16 à la Chambre des communes, se sont demandé si la procédure de révocation de la citoyenneté était valable. Ils ont signalé que, comme aucune procédure ne permettait d'appeler des décisions prises par la Section de première instance de la Cour fédérale, il était impossible de résoudre les divergences que pouvaient avoir des juges différents sur des points de droit. Ils se sont aussi demandé s'il faudrait laisser à l'exécutif (c.-à-d. au gouverneur en conseil) le soin de décider de la révocation dans chaque cas ou confier ce soin aux tribunaux. Les amendements proposés dans un sens comme dans l'autre ont été défaits tant en comité qu'à la Chambre. Le projet de loi C-18 règle les deux problèmes. Selon son article 16, c'est la Cour fédérale – et non le gouverneur en conseil – qui révoquera la citoyenneté, et il est possible d'appeler des décisions de la Cour, sauf lorsque la procédure prévue à l'article 17 est invoquée (se reporter à la p. 9 du présent document).

(16) Information reçue de Citoyenneté et Immigration Canada.

(17) Ce chiffre est légèrement faussé par les pourcentages plus élevés de 1992 et 1993; ordinairement, 6 ou 7 p. 100 du total sont des enfants venus au Canada pour adoption.

EXAMEN PAR LE SÉNAT

Après une deuxième lecture au Sénat, l'étude en profondeur du projet de loi C-16 a été entreprise par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Les sénateurs se sont dits inquiets de plusieurs dispositions, notamment l'habilitation du gouverneur en conseil à refuser la citoyenneté au nom de l'intérêt public, les procédures de révocation et d'annulation, le serment et l'absence d'énoncé sur la signification et la valeur de la citoyenneté canadienne. On peut considérer que l'article relatif à l'« Objet » (art. 3) du projet de loi C-18 comble cette lacune. L'étude du Comité n'était pas terminée lorsque la 36^e législature a pris fin en raison du déclenchement des élections, en octobre 2000. Le projet de loi C-16 est donc mort au *Feuilleton*, comme le projet de loi C-63, qui l'avait précédé.

ANNEXE

Projet de loi C-16 et projet de loi C-18 Principales différences⁽¹⁾

Dernier projet de loi sur la citoyenneté : C-16	Nouveau projet de loi sur la citoyenneté : C-18
<i>Adoption</i> <ul style="list-style-type: none">• En vertu de l'article pertinent, la personne adoptée devait être mineure au moment de l'adoption pour pouvoir acquérir la citoyenneté.	<i>Adoption</i> <ul style="list-style-type: none">• Le nouvel article permet d'adopter une personne de plus de 18 ans, mais exige qu'une véritable relation de filiation existe avant que l'enfant n'atteigne l'âge de 18 ans.
<i>Annulation</i> <ul style="list-style-type: none">• Le paragraphe 18(3) obligeait le Ministre à aviser de son intention la personne dont il entendait annuler la citoyenneté.	<i>Annulation</i> <ul style="list-style-type: none">• Le paragraphe 18(3) est modifié de manière à exiger que l'avis comporte un résumé des motifs invoqués à l'égard de l'intéressé et sur lesquels se fonde l'arrêté d'annulation.
<i>Consultation du Sénat</i> <ul style="list-style-type: none">• Lorsqu'il nommait un juge à la retraite pour remplir les fonctions du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), le gouverneur en conseil consultait le premier ministre, le chef de l'opposition officielle et le chef de chaque parti comptant au moins 12 députés à la Chambre des communes (par. 24(1)).	<i>Consultation du Sénat</i> <ul style="list-style-type: none">• Maintenant, le chef de l'opposition au Sénat doit également être consulté (par. 24(1)).
<i>Sécurité nationale</i> <ul style="list-style-type: none">• Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité devait communiquer les conclusions de son rapport à l'intéressé « au moment qu'il juge[ait] opportun » (par. 23(6)).	<i>Sécurité nationale</i> <ul style="list-style-type: none">• Le CSARS doit communiquer les conclusions de son rapport à l'intéressé « dans les meilleurs délais » (par. 23(6)).

(1) Source : Information fournie par les représentants de Citoyenneté et Immigration Canada aux analystes du Comité.

Dernier projet de loi sur la citoyenneté : C-16	Nouveau projet de loi sur la citoyenneté : C-18
<p><i>Intérêt public</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Un nouveau pouvoir discrétionnaire permettait au gouverneur en conseil de refuser d'attribuer la citoyenneté dans « l'intérêt public » (par. 21(1)). 	<p><i>Principes d'une société libre et démocratique</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ce paragraphe a été reformulé et les paramètres ont été clarifiés, de sorte que le gouverneur en conseil peut refuser d'attribuer la citoyenneté lorsque l'intéressé a fait preuve d'un grave mépris à l'égard des principes et des valeurs sur lesquels se fonde une société libre et démocratique (par. 21(1)).
<p><i>Époux</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Le projet de loi C-16 ne comportait aucune disposition mentionnant les « époux », contrairement au projet de loi sur la modernisation de certains régimes d'avantages et d'obligations. 	<p><i>Époux</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les paragraphes 2(1) et 6(2), qui s'appliquent aux conjoints de fait et aux époux, sont réincorporés au projet de loi afin d'assurer l'uniformité avec la <i>Loi sur la modernisation de certains régimes d'avantages et d'obligations</i>.
<p><i>Temps passé en détention ou en probation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Le sous-alinéa 2(2)c)(ii) disposait que le temps passé au Canada sous le coup d'une ordonnance de probation ou de libération conditionnelle ou en détention dans un pénitencier, une prison ou une maison de correction ne comptait pas pour le calcul de la période requise de résidence au Canada. • Selon l'alinéa parallèle 28a), nul ne pouvait se voir attribuer la citoyenneté ni prêter le serment de citoyenneté s'il était sous le coup d'une ordonnance de probation ou de libération conditionnelle ou était détenu dans un pénitencier, une prison ou une maison de correction. 	<p><i>Temps passé en détention ou en probation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Le sous-alinéa 2(2)c)(ii) et l'alinéa 28a) restent inchangés, mais incluent aussi les ordonnances de sursis et les peines discontinues.

Dernier projet de loi sur la citoyenneté : C-16	Nouveau projet de loi sur la citoyenneté : C-18
<p><i>Transition pour les Canadiens nés à l'étranger</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les enfants nés à l'étranger et devant perdre leur citoyenneté auraient commencé à la perdre en 2005. Ils devaient perdre leur citoyenneté s'ils ne résidaient pas au Canada pendant trois ans et ne présentaient pas de demande pour la conserver. 	<p><i>Transition pour les Canadiens nés à l'étranger</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les personnes devant perdre leur citoyenneté qui atteindront l'âge de 28 ans en 2005 devront être venues au Canada au plus tard en 2002 plutôt qu'en 2004 (comme l'exige la <i>Loi</i> actuelle). Une disposition transitoire a été prévue dans le projet de loi à l'intention des personnes qui auront au moins 22 ans à l'entrée en vigueur du projet de loi. Ces personnes ne pourraient respecter l'objectif stratégique consistant à cumuler 1 095 jours (trois ans) de résidence au cours des six années précédant la demande. La disposition transitoire leur permettra plutôt de choisir d'acquérir une année de résidence au cours de l'année précédant leur demande.
<p><i>Révocation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Le Ministre envoyait un avis indiquant que le gouvernement entendait révoquer la citoyenneté de l'intéressé et énonçant les motifs de la décision. L'intéressé avait alors 30 jours pour demander le renvoi de sa cause à la Section de première instance de la Cour fédérale. Si cela se produisait, la Cour examinait l'affaire pour déterminer si l'intéressé avait acquis sa citoyenneté par fraude, au moyen d'une fausse déclaration ou par la dissimulation intentionnelle de faits essentiels. Si la Cour jugeait que la citoyenneté avait été acquise par fraude, ou si l'affaire ne lui était pas renvoyée, le Ministre pouvait faire un rapport au gouverneur en conseil, qui décidait alors s'il y avait lieu de révoquer la citoyenneté. 	<p><i>Révocation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Le Ministre intente devant la Section de première instance de la Cour fédérale une action en révocation de citoyenneté. Il s'agit d'une procédure entièrement judiciaire; elle prévoit le renvoi rapide de l'intéressé s'il a été impliqué dans des crimes de guerre, des actes terroristes ou des actes de criminalité organisée. Les affaires sont d'abord entendues en Cour fédérale, et les deux parties peuvent appeler des décisions. Pour les rares cas nécessitant la communication de renseignements secrets, le projet de loi propose une procédure spéciale inspirée de la loi sur l'immigration et ne permettant pas d'appeler des décisions.

Dernier projet de loi sur la citoyenneté : C-16	Nouveau projet de loi sur la citoyenneté : C-18
<p><i>Crimes de guerre</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nul ne pouvait acquérir la citoyenneté ni prêter le serment s'il était accusé de crimes de guerre en vertu du <i>Code criminel</i> du Canada (al. 28f) et g)). 	<p><i>Crimes de guerre</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cette disposition est identique à la précédente, à cette différence près que les crimes de guerre dont il est question sont maintenant énumérés dans la <i>Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre</i>, récemment adoptée (al. 28f) et g)).