

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES SOCIALES, SCIENCES ET TECHNOLOGIE

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

Mars 2017

L'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique (ALCCB) et l'Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés (ACAADR) se réjouissent d'avoir l'occasion de présenter au Comité un mémoire sur le projet de loi C-6, Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté et une autre loi en conséquence.

Nous sommes grandement en faveur de ce projet de loi, qui abroge des dispositions importantes de la Loi sur la citoyenneté, modifiée par le projet de loi C-24; nous considérons que ces dispositions sont inconstitutionnelles. Cependant, le projet de loi C-6 n'aborde pas une question importante que nous souhaitons porter à votre attention. Dans le présent mémoire, nous survolons les dispositions du projet de loi C-6 que nous appuyons, puis en exposons les lacunes et recommandons des amendements.

Introduction

L'ALCCB et l'ACAADR se sont opposées aux modifications apportées à la Loi sur la citoyenneté par le projet de loi C-24 dès qu'il a été déposé en 2014. Nous sommes encore d'avis que les dispositions sur la révocation et traitant « l'intention de résider » introduites par le projet de loi C-24 sont inconstitutionnelles et créent deux niveaux de citoyens canadiens, accordant moins de droits à certains d'entre eux du simple fait de leur lieu de naissance. Cette citoyenneté de second ordre n'a pas sa place dans une démocratie constitutionnelle comme celle du Canada.

Sitôt que le projet de loi C-24 a été présenté, nous avons entrepris une campagne d'éducation afin d'informer la population canadienne au sujet du caractère inconstitutionnel du projet de loi et de ses conséquences pour les citoyens éventuels et les personnes ayant une double citoyenneté. Quelque 60 000 personnes ont signé une pétition lancée contre le projet de loi avant son adoption; à son entrée en vigueur en 2015, plus de 110 000 personnes avaient signé cette pétition. Il s'agit sans contredit d'une question importante pour de nombreux Canadiens.

Des semaines après l'entrée en vigueur de la loi en 2015, l'ALCCB et l'ACAADR ont entamé une action en justice pour contester la constitutionnalité de plusieurs dispositions de la loi au motif qu'elles violaient les droits protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Nous avons le plaisir de signaler que le projet de loi C-6 rectifie ce que nous considérons comme de graves lacunes constitutionnelles du projet de loi C-24, notamment celles qui ont créé la citoyenneté canadienne à deux vitesses : le pouvoir de révoquer la citoyenneté en raison d'une condamnation pour infraction liée à la sécurité nationale, ainsi que les dispositions de l'ancienne loi afférentes à « l'intention de résider ». Si le projet de loi C-6 reçoit la sanction royale, nous pensons que nous pourrions alors mettre fin à la procédure judiciaire.

Le projet de loi C-6 rectifie de graves irrégularités constitutionnelles de la Loi sur la citoyenneté modifiée par le projet de loi C-24

Révocation

Avant l'adoption du projet de loi C-24, l'article 10 de la Loi sur la citoyenneté permettait de révoquer la citoyenneté d'une personne s'il était démontré que celle-ci avait obtenu la citoyenneté par une « fausse déclaration, fraude ou dissimulation de faits essentiels ». Le projet de loi C-24 élargit la liste des motifs permettant de révoquer la citoyenneté (par. 10(2)) après qu'elle a été légalement accordée.

Dans notre mémoire, nous soutenons qu'il est contraire à la Constitution de retirer la citoyenneté à un Canadien pour des infractions commises après l'obtention de la citoyenneté. Les dispositions en question violent la Charte des droits et libertés :

- Elles constituent un **traitement ou une peine cruelle et inusitée** (article 12).
- Elles **violent le droit à l'égalité** (article 15).
- Elles **violent les droits à la liberté et à la sécurité des personnes** (article 7).
- Elles violent les protections prévues aux alinéas 11 h) et i), qui sont offertes aux personnes accusées.

Le système de justice pénale est l'outil approprié pour sanctionner les infractions criminelles, et non la pratique médiévale du bannissement.

Intention de résider

Depuis l'entrée en vigueur du projet de loi C-24, les personnes qui demandent la citoyenneté doivent démontrer leur intention de « continuer à résider au Canada » à moins qu'elles ne fassent partie d'une catégorie restreinte de personnes liées à la fonction publique ou aux Forces canadiennes travaillant à l'étranger (alinéa 5(1)c.1)).

Ces dispositions ne traitent pas les Canadiens de manière égale : elles ne prévoient aucune conséquence pour les Canadiens de naissance qui vivent indéfiniment à

l'étranger alors que les Canadiens naturalisés qui quittent le Canada courent le risque que leur déménagement à l'extérieur du Canada pour des raisons familiales, professionnelles ou personnelles ne soit interprété comme une preuve de fausse déclaration concernant leur intention de résider ici. Nous affirmons que cela est contraire aux droits à la liberté de circulation et à l'égalité que prévoit la Charte canadienne des droits et libertés.

[Autres points problématiques du projet de loi C-24 – période de résidence obligatoire et âge de l'examen linguistique](#)

Le projet de loi C-24 fait en sorte qu'il est plus facile de perdre la citoyenneté canadienne et plus difficile de l'obtenir, car il impose d'autres exigences relatives à la langue et à la résidence, sans parler des coûts plus élevés. Même si cela n'entre pas dans notre contestation constitutionnelle, nous sommes favorables aux modifications que prévoit le projet de loi C-6 au sujet de la durée de la résidence nécessaire pour obtenir la citoyenneté et de la fourchette d'âges pour laquelle des tests de langue sont exigés.

Réponse à un argument principal invoqué à l'encontre du projet de loi C-6: La révocation de la citoyenneté ne fait pas du Canada un endroit plus sûr

Un certain nombre d'arguments erronés au sujet de la sécurité nationale sont avancés contre le projet de loi C-6. Le projet de loi C-24 n'a pas fait du Canada un endroit plus sûr. Il soumet plutôt les Canadiens à l'inégalité de traitement devant la loi, sans aucune justification valable en matière de sécurité nationale.

[Argument fallacieux : Nous retirons la citoyenneté à des criminels de guerre? Pourquoi pas aux terroristes?](#)

Le projet de loi C-6 permet toujours au Canada de révoquer la citoyenneté pour fraude et fausse déclaration par des criminels de guerre, terroristes et autres criminels lorsque ces derniers ont caché leurs crimes commis avant qu'ils ne deviennent des citoyens ou des résidents permanents. Leur citoyenneté est annulée puisque leur fausse déclaration est ce qui leur a permis de l'obtenir en premier lieu.

Cependant, les crimes commis par des Canadiens après qu'ils deviennent citoyens ont toujours été traités dans le cadre du système canadien de justice pénale, et le projet de loi C-6 restaure ce principe fondamental.

Le projet de loi C-24 a créé une situation inconstitutionnelle dans laquelle certaines personnes peuvent être ciblées pour recevoir une punition supplémentaire en fonction de leur origine nationale - celles qui ont une double citoyenneté ou les personnes qui

peuvent avoir accès à la nationalité d'un autre pays, qui peuvent être dépouillées en outre de leur citoyenneté en plus de leurs sentences et du temps déjà passé en prison, qu'elles soient nées ou non au Canada.

[Argument fallacieux : Révoquer la citoyenneté des individus reconnus coupables d'infractions terroristes fait du Canada un endroit plus sûr.](#)

Contrairement aux arguments avancés par le gouvernement lorsque le projet de loi C-24 a été adoptée, il n'y a aucune preuve que la révocation de la citoyenneté de ceux reconnus coupables de crimes graves tels que les infractions de terrorisme augmentera la sécurité des Canadiens.

L'ancien directeur général de la lutte contre le terrorisme du SCRS, Ray Boisvert, a déclaré : « Compte tenu de l'aspect contre-productif et nuisible en rapport à l'amélioration de notre sécurité en général, les individus renvoyés deviennent très probablement des menaces profondes ultérieurement. Il est fort probable que l'individu se retournera contre le Canada, les Canadiens dans la région, et notre intérêt mondial. ¹Il s'agit d'une source de recrutement fertile pour des organisations terroristes ou des états-nations dont les intérêts sont contraires aux nôtres ».

Les experts en sécurité nationale et en droit constitutionnel Craig Forcece et Kent Roach ont écrit que la loi entraîne le déplacement et non l'élimination du risque. De plus, puisque que la révocation de la citoyenneté est un processus sélectif ciblant uniquement certains Canadiens en fonction de leur origine nationale, les professeurs écrivent qu'elle peut aider à ²« alimenter un sentiment de citoyenneté de deuxième classe parmi les communautés touchées et miner leur sentiment de solidarité sociale à l'égard du Canada et de son gouvernement. »

Le parlement a accordé au ministre de la Sécurité publique le droit d'empêcher des Canadiens de voyager à l'étranger en révoquant leur passeport lorsqu'il y a des motifs raisonnables de soupçonner que ce geste pourrait éviter que soit commise une infraction liée au terrorisme, ou pour des raisons de sécurité nationale en vertu de la *loi sur la prévention des voyages de terroristes*.

La révocation de la citoyenneté de certaines personnes et leur déportation, si elles constituent un risque continu pour la sécurité nationale, les placeront au-delà de la portée d'application de la loi canadienne et de la capacité des services canadiens de sécurité de les surveiller efficacement. Expulser ces personnes est une renonciation des

¹ Cité dans l'article « Why banishing homegrown terrorists will backfire » de Michael Friscolanti publié dans la revue Maclean's du 9 octobre 2015.

² Craig Forcece et Kent Roach, *Sécurité fausse : La radicalisation de la lutte contre le terrorisme au Canada*. Toronto : Irwin Law, 2015 at p. 199.

efforts visant à promouvoir la réhabilitation et le désengagement terroriste, ainsi que la déradicalisation et pose des risques potentiels à d'autres États ainsi qu'un risque permanent au Canada.

Un problème constitutionnel que le projet de loi C-6, dans sa forme actuelle, ne règle pas: le rétablissement d'un processus équitable pour les révocations en raison de fausses déclarations

La procédure intentée par l'ALCCB et l'ACAADR, qui contestent la constitutionnalité du projet de loi C-24, met également en doute une autre disposition de la Loi qui n'a pas été corrigée dans le projet de loi C-6 : l'absence de garanties procédurales de base pour les personnes dont la citoyenneté peut être révoquée. En vertu de la loi actuelle, la citoyenneté canadienne peut être révoquée par un fonctionnaire sans audience et sans droit de divulgation complète de l'affaire contre la personne en question. Pire encore, si l'allégation de fausse déclaration se rapporte à la demande initiale de résidence permanente de la personne, la personne perdra non seulement sa citoyenneté mais aussi sa résidence permanente.

À notre avis, l'élimination d'un processus équitable par le projet de loi C-24 rendait problématique le régime de révocation des révocations de fausses déclarations sur le plan constitutionnel et susceptible d'être invalidé en vertu de l'article 7 de la Charte. Nous vous recommandons vivement d'amender le projet de loi pour corriger cette irrégularité, que nous décrivons plus en détail dans les lignes qui suivent.

Le gouvernement canadien a toujours été habilité à révoquer la citoyenneté pour cause de fausse déclaration ou de fraude. Essentiellement, cela revient à corriger une erreur : au départ, la citoyenneté n'aurait jamais dû être attribuée, étant nulle *ab initio*.

Avant le projet de loi C-24, la révocation était considérée comme une mesure qui ne serait utilisée que dans les cas les plus graves. Toute personne avait droit à une audience devant un juge de la Cour fédérale avant de perdre sa citoyenneté. Une constatation de fraude à l'obtention de la citoyenneté ne pouvait être faite que par le gouverneur en conseil sur la base d'un rapport préparé par le ministre. Avant de publier un rapport, le ministre était tenu d'aviser le citoyen touché, qui avait droit à une audience de la Cour fédérale. Si la personne choisit d'être entendue par la Cour fédérale et que le juge a conclu que la personne avait fait une fausse déclaration sur sa demande de citoyenneté ou sur sa demande de résidence permanente, le juge rendrait une déclaration à cet effet. La question est alors renvoyée au gouverneur en conseil qui prendra la décision finale.

Depuis l'entrée en vigueur du projet de loi C-24, le ministre prend directement la décision de révoquer la citoyenneté et l'intéressé n'a pas droit à une audience; il ne peut

pas non plus demander le renvoi de la question à la Cour fédérale ni la communication des renseignements pertinents qui sont en la possession du ministre.

Nous soutenons que le régime discrétionnaire établi par le projet de loi C-24 est dépourvu de garanties procédurales pour les personnes dont la citoyenneté risque d'être révoquée. Cela va à l'encontre des principes de justice fondamentale et viole l'article 7 de la Charte, et la garantie du processus équitable prévue à l'art. 2e) de la Déclaration canadienne des droits.³

Le projet de loi C-6 ne résout pas ce problème.

[Le projet de loi C-6 laisse en place un processus injuste qui protège davantage les résidents permanents que les citoyens – les citoyens canadiens comme les résidents permanents méritent un processus convenable en cas de révocation](#)

Le projet de loi C-6 continue de permettre à un citoyen canadien de faire enlever sa citoyenneté par un fonctionnaire sans audition ni droit à la divulgation complète des preuves qui sont utilisées contre eux. En même temps, un résident permanent assujéti à l'expulsion pour fausse déclaration a droit à une audience, puis à la Section d'appel de l'immigration - un citoyen dont la citoyenneté est révoquée a moins de droits qu'un résident permanent risquant de perdre ce statut.

A titre de comparaison :

Résidents permanents : lorsque le gouvernement présente une demande de révocation de leur statut au motif d'une fausse représentation, ils ont le droit :

- d'entendre l'ensemble des faits qui leur sont reprochés et de se défendre auprès de la Section de l'immigration de la CISR, et
- d'en appeler équitablement de la décision de révocation auprès de la Section d'appel de l'immigration

Citoyens : lorsqu'un gouvernement décide de révoquer leur citoyenneté au motif d'une fausse représentation, ils :

- **n'ont pas le droit à une audience** devant un tribunal indépendant
- **n'ont pas le droit d'entendre l'ensemble** des preuves contre eux ou de prendre connaissance des documents pertinents en la possession du ministre

³ Ce régime ne s'applique pas à la révocation de la citoyenneté pour cause de fausse déclaration ou de fraude, si la fausse déclaration a trait à certaines infractions graves indiquées aux articles 34, 35 et 37 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Voir le paragraphe 10.1(1) de la Loi sur la citoyenneté.

- **ne peuvent pas demander la prise en compte de motifs d'ordre humanitaire**
- **n'ont pas le droit d'interjeter appel de la décision**
- **n'ont pas le droit de consulter un avocat**

C'est le ministre ou son fonctionnaire qui prend la décision. Le Canadien n'a le droit que de faire parvenir une lettre de contestation, sur la base d'une compréhension incomplète des faits et des allégations. Le processus et la décision de révocation peuvent être assumés par un seul fonctionnaire.

Si le ministre décide d'entreprendre la révocation, le citoyen déchu peut demander une révision judiciaire de la décision, mais ne peut pas en appeler de celle-ci.

Les Canadiens ont droit à une audience pour contester une contravention de stationnement : il doit en être de même lorsque leur citoyenneté est en voie de leur être révoquée.

Caractéristiques obligatoires d'un amendement équitable au processus en cas de révocation de la citoyenneté :

- DEUX OPTIONS POSSIBLES À L'ÉTUDE : la décision de révoquer la citoyenneté doit être prise (a) par le ministre et assortie d'un droit d'appel auprès de la Cour fédérale, OU (b) par la Cour fédérale sur demande présentée par le ministre.
- La révocation de la citoyenneté ne peut pas prendre effet tant que tous les recours n'ont pas été épuisés.
- Le citoyen doit avoir le droit de prendre connaissance des documents pertinents en la possession du ministre.
- Le processus doit permettre la prise en compte du meilleur intérêt des enfants ou de motifs humanitaires (liens de longue date au Canada, raisons familiales) susceptibles de justifier le rejet de la révocation.
- Le citoyen doit avoir le droit de consulter un avocat.
- Le citoyen redevient un résident permanent s'il est privé de sa citoyenneté. S'il a fait une fausse déclaration dans sa demande de résidence permanente, le ministre peut enclencher le processus de révocation de ce statut conformément à la *LIPR*, indépendamment du processus de révocation de la citoyenneté.

Dans une décision rendue en 2016 par la Cour fédérale (*Monla c. ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada*)⁴, un certain nombre de personnes qui avaient reçu des avis de révocation en raison de fausses déclarations en vertu de ces

⁴ 2016 CF 44.

nouvelles procédures ont obtenu une injonction interdisant au ministre de prendre d'autres mesures pour révoquer leur citoyenneté jusqu'à ce que la constitutionnalité du processus de révocation puisse être déterminée.⁵

Dans leur demande sous-jacente, les intéressés sollicitent un jugement déclarant que les dispositions procédurales susmentionnées vont à l'encontre de l'article 7 de la Charte et du droit à une audience impartiale prévu par l'alinéa 2e) de la Déclaration des droits.

Le ministre a cherché à faire radier la demande des intéressés, mais le juge Zinn a fait droit à la requête visant l'obtention d'un sursis et rejeté la demande de radiation du ministre.

Dans ses motifs de jugement, le juge Zinn expose les lourdes conséquences d'une décision de révocation de la citoyenneté :

Plus lourdes sont les conséquences, plus l'équité procédurale et la justice naturelle s'imposent. La révocation de la citoyenneté pour cause de fausse déclaration et de fraude est une question très grave et les allégations faites par les demandeurs, bien qu'elles puissent être rejetées en définitive, constituent une question importante qui exige une réponse du ministre. (par. 80)

Le projet de loi C-6 ne donne pas suite à cette question, et nous croyons qu'il est nécessaire d'y remédier avant l'adoption du projet de loi.

Il semblerait que les députés du gouvernement actuel, incluant l'ancien ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté, l'hon. John McCallum, partagent ce point de vue. Le 9 juin 2014, au cours du débat sur le projet de loi C-24, M. McCallum a indiqué :

Nous nous opposons en principe au fait que des personnes pourraient se voir retirer leur citoyenneté arbitrairement, pour des raisons hautement discutables, ainsi qu'aux recours limités que ces personnes auraient d'interjeter appel devant les tribunaux.

Dans le même ordre d'idées, il a indiqué le 2 juin 2014 :

Quand on accorde au ministre les pouvoirs dictatoriaux de révoquer la citoyenneté canadienne, cette dernière s'en trouve plutôt dévaluée. On en réduit la valeur, car elle peut être révoquée arbitrairement. Ce projet de loi a pour effet de réduire la valeur de la citoyenneté au lieu de l'augmenter.

Par ailleurs, le 3 juin 2014, Geoff Regan, député, (comme il l'était alors) a proposé un amendement au projet de loi C-24 pour que les Canadiens puissent interjeter appel en

⁵ La Cour fédérale a entendu l'affaire en novembre 2016 et a réservé sa décision.

bonne et due forme devant la Cour fédérale dans le cas de la révocation de la citoyenneté. Il a expliqué à cet effet :

La citoyenneté canadienne est bien sûr notre droit le plus fondamental. Le gouvernement ne devrait pas pouvoir la révoquer sans que la personne visée ait pleinement le droit d'interjeter appel devant les tribunaux. Je n'arrive tout simplement pas à croire que le gouvernement puisse s'opposer à un tel amendement. En s'opposant à ce droit d'appel, on contreviendrait à notre Charte et aux règles de justice naturelle.

[...]

Monsieur le président, d'après moi, les Canadiens méritent de jouir sans entrave d'un droit d'appel en matière de citoyenneté. C'est un droit très spécial. C'est pourquoi les libéraux s'opposent à sa suppression.

Bien que nous ne proposons pas que le Président Regan exprime une position sur cette question dans sa capacité actuelle, nous sommes tout à fait d'accord avec le sentiment qu'il a exprimé en tant que représentant de son parti alors qu'il était dans l'opposition.

Nous soutenons que le gouvernement devrait abroger les modifications procédurales apportées à la Loi sur la citoyenneté par le projet de loi C-24 et rétablir le droit à une audience impartiale devant un organe judiciaire indépendant qui peut prendre en considération les motifs d'ordre humanitaire.