LE RÉGIME CANADIEN DE CITOYENNETÉ : UNE RÉFORME, VOUS DITES?

RÉSUMÉ

La modernisation de la *Loi concernant la citoyenneté* (1977) est une préoccupation récurrente depuis la fin des années 1980. Le présent article propose une vue d'ensemble des efforts de réforme d'ordre législatif, de 1987 à ce jour, et explore les leçons pouvant être tirées de cet historique.

MARIE-ELISABETH LEBRUN

Au moment de la rédaction de cet article, Marie-Elisabeth Lebrun oeuvrait à titre de conseillère de politiques stratégiques auprès de la Direction générale de la citoyenneté (Citoyenneté et Immigration Canada). Depuis peu, elle agit à titre de conseillère principale de politiques auprès des Affaires Indiennes et du Nord Canada. Marie-Elisabeth Lebrun détient une maîtrise en droit international et transnational (Université Laval) et un diplôme d'études spécialisées en droit international et européen des droits de l'Homme (Facultés universitaires Saint-Louis, Université catholique de Louvain et Facultés universitaires Notre-Dame-de-la-Paix, Belgique). Candidate au doctorat, elle enseignait jusqu'à récemment les droits fondamentaux aux Facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles.

Les opinion exprimées dans le présent article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues et positions de la direction générale, Citoyenneté, du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration ou du gouvernement du Canada.

En 1947, la *Loi concernant la citoyenneté canadienne* était fortement empreinte d'une connotation symbolique, porteuse d'une indépendance unificatrice. Trente ans plus tard, la *Loi canadienne concernant la citoyenneté* (1977) se tournait vers une politique de naturalisation qui devait éliminer les barrières à l'acquisition de la citoyenneté en vertu de critères objectifs ainsi que des restrictions fondées sur la race, le sexe et l'origine nationale ou ethnique (Kaplan, 1991, p. 26).

Cependant, moins de dix ans après son édiction, la loi montrait déjà des signes de fatigue face aux nouvelles réalités canadiennes[1]. Plus de 20 ans après le lancement du projet de modernisation, ce dernier demeure toujours d'actualité. Sans aborder l'analyse législative des enjeux traités, le présent article dresse un portrait contextuel des principales initiatives législatives[2] ayant porté sur la citoyenneté canadienne depuis 1987, de même que des facteurs ayant motivé les dissensions et les succès qui ont jalonné ce long parcours.

À ce jour, le projet de réforme s'est déroulé en trois actes: la formulation du projet de modernisation, les ratées du projet de réforme de la loi de 1977 et le succès de deux réformes partielles.

Acte 1 : Les premiers pas de la réforme (1987-1998)

Alors que la discussion nationale lancée par le Secrétaire d'État en 1987 annonçait une envoûtante redéfinition du projet de société, la réforme de la citoyenneté canadienne est devenue, au fil des ans, une question épineuse (Secrétariat d'État, 1987). À elle seule, l'orientation de la réforme aura pris dix ans. Les atermoiements générés par le cycle électoral, des priorités politiques changeantes et des interprétations différentes relativement à l'objet de ce projet de modernisation ont mené à la publication de quatre études successives portant sur les objectifs de la réforme et ses enjeux (Secrétariat d'État, 1987; Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, 1993; CIMM, 1994; Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997). Or aucune des nombreuses recommandations ne se traduit par une réponse législative, quelle qu'elle puisse être. Comment expliquer l'absence de réforme après cette longue période préparatoire?

Le contexte national et l'agenda politique : Le projet de modernisation de la citoyenneté intervient dans un contexte de crise identitaire nationale suite à l'échec de la réforme constitutionnelle[3]. Dans un contexte préélectoral (1993) puis pré-référendaire (1995), les priorités législatives privilégient les projets susceptibles d'assurer des gains politiques. L'édiction de la *Loi sur le multiculturalisme canadien* (1988) et la réforme du régime d'immigration sont privilégiées dès lors qu'une réforme de la citoyenneté canadienne est perçue, à tort ou à raison, comme une tentative désespérée de renforcer l'unité nationale par le biais de la promotion d'un système politique intégrateur qui nierait les différences nationales[4].

Des visions contradictoires : Les rapports des différents intervenants témoignent de l'existence de différentes façons d'appréhender la réforme : l'une, centrée sur l'actualisation du processus de naturalisation destiné au migrant, l'autre visant à redéfinir la citoyenneté dans ses composantes fondamentales, où la participation et l'identité civique sont des composantes centrales dites inclusives, qui interpellent l'ensemble des membres de la société canadienne[5]. Si la vision à prédominance législative et celle d'une réforme des fondements des politiques et des programmes ne sont pas à proprement parler contradictoires, aucune des études ne propose cependant une position réconciliatrice.

Avant même qu'un projet de loi ne voit le jour, la critique commence à se faire entendre. Déjà en 1987, le Secrétaire d'État identifie la révocation comme étant susceptible de soulever les passions (Secrétariat d'État, 1987, p. 15). Le rapport du Comité permanent met en évidence les controverses

liées aux revendications identitaires francophones et autochtones lorsqu'il est question du serment, du préambule, de la déclaration et de restrictions relativement à la double citoyenneté (CIMM, 1994, p. 52-53; Smith, 1999, p.177). Certaines décisions rendues par les instances fédérales rappellent les difficultés de mise en œuvre de la loi[6]. Ainsi, malgré les aléas politiques et les difficultés consultatives, le projet de réforme demeure à l'agenda en 1998 et mène au dépôt des projets de loi C-63, C-16 et C-18.

Acte 2 : Réformer la loi de 1977 (1998-2003)

Durant cette période, le gouvernement tente à trois reprises de réformer globalement la loi afin de répondre aux pressions générées par des interprétations jurisprudentielles contradictoires, l'évolution législative sur le plan national et les nouvelles réalités nées dans le sillon de la mondialisation. Quelles sont les raisons derrière ces échecs répétés d'ordre législatif?

La vision de la réforme : Parmi les options de réforme suggérées au cours de la période initiatique, le gouvernement privilégie l'actualisation des conditions de naturalisation et une mise en conformité de la loi avec la *Charte canadienne des droits et libertés* (ci-après la Charte), mais abandonne les aspects plus conceptuels de la citoyenneté et les recommandations de nature symbolique telles que la rédaction d'un préambule, l'actualisation du serment ou la célébration nationale de la citoyenneté. L'octroi, le refus et la perte de la citoyenneté constituent la pierre angulaire de la réforme. Malgré cette approche restrictive, la promotion de l'identité nationale et l'articulation d'une vision commune de la citoyenneté et des valeurs canadiennes sont toujours prônées comme étant des objectifs clés de la réforme, sans pour autant se refléter dans les changements proposés (Garcea, 2006, p. 205).

> À elle seule, l'orientation de la réforme aura pris dix ans. Les atermoiements générés par le cycle électoral, des priorités politiques changeantes et des interprétations différentes relativement à l'objet de ce projet de modernisation mènent à la publication de quatre études successives portant sur les objectifs de la réforme et ses enjeux. (...) Or aucune des nombreuses recommandations ne se traduit par une réponse législative, quelle qu'elle puisse être.

La mobilisation des partis de l'opposition : Déposé le 7 décembre 1998, le projet de loi C-63 meurt au feuilleton le 18 septembre 1999. On s'oppose principalement au renforcement du critère de résidence face à la mondialisation économique et à la liberté individuelle de mouvement, aux pouvoirs ministériels accrus facilitant notamment le refus et la perte de la citoyenneté, d'une part, et à la modification du mandat des juges, de l'autre (Garcea, 2006, p. 210; Young, 1999c, p. 14; Young, 1999d, p. 16). Dans un contexte de gouvernement majoritaire, les partis de l'opposition n'ont qu'une portée limitée; dans le cas présent, cela révèle un consensus de principe sur l'ensemble du projet. Malgré l'absence d'amendements importants devant être apportés au projet de loi, le gouvernement juge insuffisant le temps imparti avant la fin de la session parlementaire pour le peaufiner davantage (Garcea, 2006, p. 216-217).

Quant au projet de loi C-16, c'est une version amendée conformément aux recommandations du Comité permanent qui est déposée le 25 novembre 1999. Le gouvernement propose un retour au processus de révocation préexistant, un serment au libellé moins patriotique et une période plus longue pour satisfaire au critère de résidence. Le pouvoir ministériel d'annulation de la citoyenneté est maintenu, sous condition d'aviser la personne concernée de son droit à un contrôle judiciaire devant la Cour fédérale (Young, 1999a, p. 5-9). Malgré de nombreuses abstentions lors du vote en troisième lecture, le projet de loi C-16 est soumis au Sénat, où il meurt au feuilleton avec le déclenchement des élections. Les procédures de refus, d'annulation et de révocation de la citoyenneté préoccupent grandement le Sénat en l'absence d'un droit d'appel (Garcea, 2006, p. 217-218). Ces préoccupations trouvent un appui auprès des défenseurs de l'équité procédurale. Ainsi naît un mouvement de mobilisation qui dénonce la réforme. Cette contestation est couronnée par la démission du Secrétaire parlementaire du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, qui marque ainsi son objection au processus de révocation. Les limites de la naturalisation semblent devoir être contrebalancées par une vision de la citoyenneté qui s'adresse à l'ensemble des Canadiens, une vision qui avait été proposée en 1993 par le Sénat. En contexte préélectoral, le gouvernement n'usera pas de sa majorité parlementaire au Sénat.

Le projet de loi C-18, lui, est déposé en Chambre le 31 octobre 2002. Le projet de loi C-18 comporte certaines différences d'importance, dont l'inscription d'une clause objet et un processus de révocation judiciarisé (Dolin et Young, 2002, p. 3). Le refus, l'annulation et la révocation sont au cœur du débat. L'annulation est toujours jugée redondante dans le processus de révocation et ne présente pas de garantie judiciaire suffisante, aux yeux de certains parlementaires. Quant au refus, remplacer l'« intérêt public » par les « principes d'une société libre et démocratique » n'ajoute rien à la clarté du critère décisionnel. D'une part, la détermination d'un motif de révocation est laissée à la Cour fédérale et un droit d'appel est alloué. De l'autre, la limitation du plein accès aux informations accusatrices, sans droit d'appel, ouvre la porte à la critique[7] (Dolin, 2003, p. 1 et 4). Le contexte de

réglementation accru qui suit les événements du 11 septembre 2001[8] est dénoncé par les parlementaires, qui y voient une réaction excessive et qui réclament un meilleur équilibre entre la sécurité publique et la protection des libertés individuelles. Outre les considérations pour une justice équitable, la dissonance entre le nouveau processus de révocation et la clause objet prônant l'égalité entre citoyens contribue à la mobilisation générale. Certains experts parlent de création de citoyens de deuxième ordre (Anderson, 2006, p. 22-24). Le gouvernement semble avoir surestimé la capacité de la clause objet à répondre aux aspirations concernant le développement d'une vision élargie de la citoyenneté, dont la portée s'adresserait à l'ensemble des Canadiens. Le projet de loi C-18, faute de consensus, meurt au feuilleton le 12 novembre 2003.

Leçons retenues : La mise de côté du projet de loi C-18, loin de correspondre à un apaisement, génère une mobilisation accrue de forces antagonistes[9]. Entre 2004-2005, le Comité permanent publie quatre études (CIMM, 2004; 2005a; 2005b; 2005c) qui révèlent, d'une part, un profond attachement à l'atteinte d'un certain équilibre entre l'efficacité administrative, les droits fondamentaux et la sécurité publique, et d'autre part, un appel à la préservation de la citoyenneté en tant que droit plutôt que privilège, et encore une contestation de la prétention voulant que la dévaluation de la citoyenneté relève des citoyens d'origine étrangère. Il est certes reconnu que les enjeux relatifs à la naturalisation doivent être revus; aussi une discussion sur les aspects fondamentaux et symboliques d'une citoyenneté qui convienne à tous les Canadiens naît-elle.

Ces échecs témoignent de la discontinuité entre les objectifs promus et la voie privilégiée par la réforme et l'interrelation entre les enjeux. L'élaboration du projet de loi C-18 est marquée par les aléas politiques, où l'approche restrictive des composantes de la citoyenneté manque de justifications objectives. La mobilisation ayant atteint son paroxysme, les options de réforme sont reconsidérées et une nouvelle stratégie législative est proposée.

> Depuis la mort au feuilleton du projet de loi C-18, le langage entourant la réforme a changé. Il ne s'agit plus de moderniser la loi, mais d'amender une loi désuète. Un tel changement reflète une démarche devenue davantage opérationnelle, où la recherche de solutions législatives ponctuelles prend le pas sur l'actualisation d'une narration nationale identitaire.

Acte 3 : Amender la loi de 1977 (2006-2008)

Les intérêts divergents se manifestent de manière transversale, mais non polarisée. Faute d'avenue réconciliatrice, le Ministre tente de remplir, ne serait-ce que partiellement, ses engagements[10].

Le projet de loi C-14 (adoption) : Ce projet de loi porte sur la question des enfants adoptés à l'étranger par des parents canadiens[11]. Il est justifié par le risque sérieux de litige que pose cette pratique en regard de la Charte[12] et reprend la proposition réitérée depuis le projet de loi C-63, soit la citoyenneté octroyée sur demande aux enfants adoptés à l'étranger par un parent canadien. Le projet reçoit la sanction royale le 22 juin 2007 et entre en vigueur le 23 décembre 2007. Le projet s'annonçait non controversé, vu l'accord de principe sur ladite mesure depuis le projet de loi C-63 (CIMM, 2005c). Cependant, il s'avère que l'adoption du projet aura pris plus d'un an de tractations avant de se réaliser. Les revendications relatives à l'appel de plein droit devant la Section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, de même les enjeux de sécurité découlant de l'adoption d'adultes à l'étranger, ont survécu aux précédentes réformes (Kuruvila, 2006).

Le projet de loi C-37 (restauration de la citoyenneté)[13] : L'adoption du projet de loi C-37 est pour sa part remarquable en raison de la rapidité du processus d'adoption. Déposé en chambre le 10 décembre 2007, ce projet de loi reçoit la sanction royale le 17 avril 2008. Il a pour objet de restaurer la citoyenneté aux individus qui se considèrent comme des citoyens canadiens puisqu'ils ont contribué à la société canadienne, mais dont le statut est remis en question en raison d'anachronismes juridiques ayant résulté en la perte ou la non-acquisition de cette citoyenneté – souvent, à leur insu (Becklumb, 2008, p. 1). C'est un sentiment d'injustice face à des conditions législatives archaïques qui ressort de ce dossier de « Canadiens déchus » (CIMM, 2007).[14] En vertu de la loi de 1947, les dispositions discriminatoires, notamment en regard du sexe, de la situation matrimoniale et de l'origine ethnique, de même que la présence de politiques restrictives concernant la double citoyenneté, la perte de la citoyenneté en cas de résidence prolongée à l'étranger, la rétention de la citoyenneté et l'enregistrement des naissances à l'étranger, ont engendré des conséquences indésirables (CIMM 2007, p. 2-5). L'édiction de la loi de 1977 y remédie en partie, mais sa non-rétroactivité en limite la portée.

Par ailleurs, il est contesté pour trois raisons. D'abord, le projet ne restaure pas la citoyenneté à l'ensemble des « Canadiens déchus ». De plus, il limite l'obtention de la citoyenneté par filiation à la première génération née à l'étranger, ce qui pourrait rendre certains individus apatrides, selon la législation du pays d'accueil. Enfin, la limite de la citoyenneté par filiation est présentée comme un élément de certitude en matière d'exigence de conservation, mais surtout comme valorisant la citoyenneté canadienne alors qu'il limite sa transmission indéfinie en l'absence d'un lien significatif avec le Canada[15]. Une telle

limite pose de nombreuses questions en cette ère de mondialisation, où le transnationalisme est à la hausse. Par ailleurs, il interpelle face à la possibilité d'une part, d'accroître le nombre de citoyens jouissant de la double nationalité, et d'autre part, de créer de « nouveaux Canadiens déchus ».

Leçons retenues : Depuis la mort au feuilleton du projet de loi C-18, le langage entourant la réforme a changé. Il ne s'agit plus de moderniser la loi, mais d'amender une loi désuète. Un tel changement reflète une démarche devenue davantage opérationnelle, où la recherche de solutions législatives ponctuelles prend le pas sur l'actualisation d'une narration nationale identitaire. La clarté de l'objectif, s'il est moins emphatique que ceux qui ont été mis de l'avant en 1987, a pour mérite de limiter les attentes quant à une redéfinition en profondeur de la citoyenneté. Ces réformes partielles illustrent les défis que pose une telle stratégie. La dissociation des enjeux n'a pas amoindri les prétentions d'adopter une réforme en lien avec l'équité procédurale et la tradition canadienne du respect des droits et libertés individuelles, qui s'inscrivent au cœur même des projets de loi C-14 et C-37. Une stratégie de dissociation des enjeux s'inscrivant dans le sillon de la mobilisation générée autour des projets de loi C-63, C-16 et C-18, loin de déconstruire les critiques jugées non controversées, peut avoir comme effet leur renforcement, générant ainsi un investissement important de ressources pour un résultat limité. Les « Canadiens déchus » ont touché l'opinion publique, révélant l'importance d'une stratégie de partenariat avec les parties intéressées, leur permettant ainsi de s'approprier le projet et d'en faire la promotion. Les critiques soulevées par le projet de loi C-37 relativement à la portée de la citoyenneté par filiation ont à nouveau mis en relief les interactions que présentent plusieurs enjeux législatifs et pose la question de la cohérence des réformes partielles avec une vision évolutive de la citoyenneté et une mise en œuvre efficace de la législation. Malgré le succès du projet de loi C-37, un appel à une réforme exhaustive de la loi est lancé[16].

Conclusion

L'historique de la réforme fournit pour l'heure de multiples indications visant un projet ultérieur de réforme exhaustif, tant au plan stratégique qu'au plan du contenu de la réforme. Notamment, nous observons la nécessité :

- de justifier objectivement la réforme en fonction de l'évolution du concept de citoyenneté alors que les faits et les données supportent difficilement un projet de loi qui repose sur une conception du migrant comme étant un facteur de dévaluation de la citoyenneté canadienne;
- d'établir un équilibre entre efficacité du système de citoyenneté, sécurité nationale et protection des droits fondamentaux;
- d'établir un équilibre entre l'actualisation du processus de naturalisation et une vision plus fondamentale et évolutive de la citoyenneté;
- de prendre en compte l'interrelations entre les différents enjeux législatifs;
- de prendre en compte la conception historique de la citoyenneté canadienne en tant que droit plutôt que de privilège;
- de procéder à l'évaluation des critiques réitérées depuis le début du projet de réforme et d'œuvrer en partenariat constant avec les différents protagonistes.

Si les réformes partielles indiquent la voie à suivre sur la route du consensus suite à l'échec des trois projets de réforme globale, rappelons que des modifications successives apportées à la loi de 1947 avaient réglé de façon satisfaisante les problèmes immédiats sans pour autant éliminer la nécessité de procéder à une réforme exhaustive ultérieure (Kaplan, 1993, p. 26). L'historique législatif nous invite à pousser la réflexion sur les spécificités nationales des conjonctures actuelles et la complexité qu'elle représente pour un projet législatif de société viable à long terme, où le migrant et la naturalisation sont loin d'être les uniques éléments retenus.

Références

Anderson, C. G. 2006. « A Long- Standing Canadian Tradition : Citizenship Revocation and Second-Class Citizenship under Liberals 1993-2006 ». Conférence annuelle de l'Association canadienne de science politique, Toronto, York University, juin, 30 p.

Becklumb, P. 2008. *Résumé législatif, Projet de loi C-37 : Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 15 p.

Cairns, A. C. 1995. *Reconfigurations: Canadian Citizenship and Constitutional Change*, Toronto, McClelland & Stewart, 431 p.

Canada. Chambre des Communes. Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (CIMM). 2007. *Recouvrer sa citoyenneté : Un rapport sur la perte de la citoyenneté canadienne*, Ottawa.

———. Chambre des Communes. Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (CIMM). 2005c. *La loi sur la citoyenneté du Canada: Il est temps d'agir*, Ottawa.

———. Chambre des Communes. Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (CIMM). 2005b. *La révocation de la citoyenneté : Une question d'application régulière de la loi et de respect de la Charte des droits*, Ottawa, 36 p.

———. Chambre des Communes. Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (CIMM). 2005a. *Réponses du Comité aux Questions du Ministre : Moderniser la Loi Canadienne sur la Citoyenneté dans le respect de la Charte canadienne des droits et libertés*, Ottawa, 21 p.

———. Chambre des Communes. Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (CIMM). 2004. *Actualiser la Loi sur la citoyenneté du Canada : Questions à traiter*, Ottawa, novembre, 20 p.

———. Chambre des Communes. Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (CIMM). 1994. *La citoyenneté canadienne un sentiment d'appartenance*, Ottawa, juin.

———. Secrétariat d'État. 1987. *Citoyenneté 87 : Notre fierté nationale*, Ottawa, 25 p.

Canada. Sénat du Canada. Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie. 1993. *La citoyenneté canadienne : Une responsabilité à partager*, Ottawa.

Canada. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. 1997. *Au-delà des chiffres : L'immigration de demain au Canada*, Ottawa. Groupe consultatif.

Demirdjan, A., D. Gray, et D. Wright. 1996. *The 1947 Canadian Citizenship Act : Issues and Significance*. Rapport préparé pour Citoyenneté et Immigration Canada. Ottawa, Conseil de vérification du Canada, 36 p.

Dolin, B. R., 2003. *Constitutionality of the Security Certificate Process in Bill C-18*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 4 p.

Dolin, B., et M. Young. 2002. *Legislative Summary. Bill C-18: The Citizenship of Canada Act*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 2002, 22 p.

Egan, J. P. « That Final Step… Current Rules and Process in Securing Canadian Citizenship », Canada's Immigration and Citizenship Bulletin 18. Edited by F. N. Marrocco and H. M. Goslett.

Galloway, D. 2000. « The Dilemmas of Canadian Citizenship Law », dans T. A. Aleinikoff et D. Klusmeyer, *From Migrants to Citizens Membership in a Changing World*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, p. 82-118.

Garcea, J. 2006. « The Third Phase of the Canadian Citizenship Project: Reform Objectives and Obstacles », dans C. De Clercy, et H. J., Michelmann (dir.), *Continuity and Change in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto, p. 195-224.

Kaplan, W. 1993. *Belonging The Meaning and Future Canadian Citizenship*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 387 p.

Kaplan, W. 1991. *Évolution de la législation sur la citoyenneté canadienne*, Ottawa, Citoyenneté et Immigration Canada, 32 p.

Kuruvila, E. 2006. *Legislative Summary. Bill C-14: An Act to Amend the Citizenship Act (Adoption)*,Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 5 p.

Smith, D. E. 1999. *The Republican Option in Canada, Past and Present*, Toronto, University of Toronto Press, 352 p.

Young, M. 1999d. *Summary of Evidence and Briefing Notes*, Ottawa, Bibliothèque du Parliament, Ottawa, p. 16.

Young, M. 1999c. *Legislative Summary. Bill C-63: The Citizenship of Canada Act*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 19 p.

Young, M. 1999b. *Legislative Summary. Bill C-63: The Citizenship of Canada Act – Witnesses Officials from Citizenship and Immigration Canada*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 25 p.

Young, M. 1999a. *Legislative Summary. Bill C-16: The Citizenship of Canada Act*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 15 p.

Young, M. 1997 (révisé en août 1998). *La citoyenneté canadienne : la loi et la situation actuelle*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 15 p.

Notes

[1] La *Loi concernant la citoyenneté* (1977) reflétait mal l'évolution démographique, économique, culturelle constitutionnelle de la société, de même que les nouvelles réalités migratoires. Le système quasi judiciaire d'administration de la citoyenneté, la définition du critère de résidence, les critères d'octroi, de refus et de perte de la citoyenneté face aux nouveaux enjeux sécuritaires du XXIe siècle ne sont que quelques-unes des considérations ayant initié le mouvement de modernisation. Aujourd'hui, le Canada fait face à une croissance démographique et économique dépendante de l'immigration, à une diversité accrue, à une concentration urbaine des minorités visibles. Ces réalités invitent à repenser les composantes canadiennes de la cohésion sociale à la lumière des différents phénomènes que sont la mondialisation, le transnationalisme et la personnalité juridique universelle.

[2] Depuis 1998, sept projets de réforme ont tenté de répondre à ces préoccupations. Les projets de loi C-76 et C-77 seront passés sous silence, qui sont morts au feuilleton le jour de leur dépôt en Chambre, en raison du déclenchement des élections (17 novembre 2005) et n'ayant par conséquent pas suscité de débats parlementaires. L'article portera également sur les initiatives législatives du gouvernement mais passera sous silence le projet de loi S-2, dont le succès n'offre qu'une solution partielle à l'enjeu des « Canadiens déchus ».

[3] Principalement, trois priorités écartent le projet de modernisation de la citoyenneté de l'agenda politique : a) l'édiction de la *Loi sur le multiculturalisme* (1988), b) les accords constitutionnels du Lac Meech et de Charlottetown (1987-1992) et c) les élections (1993).

[4] La *Loi sur le multiculturalisme canadien* semble avoir été privilégiée autant en raison de son caractère relativement moins controversé qu'à titre d'étape marquante dans le cadre de la crise constitutionnelle, pour rallier les communautés ethnoculturelles. Or, la nouvelle loi sur le multiculturalisme alimente les critiques relatives à la reformulation de l'unité nationale dès lors que le Québec y voit ses spécificités nivelées au rang de toute autre communauté culturelle parmi la diversité canadienne plutôt que d'être reconnues comme étant inscrites au cœur de l'identité nationale canadienne (Garcea, 2006, p. 199). Le Bloc québécois présente également une forte dissidence au projet de modernisation de la *Loi sur la citoyenneté*. Voir, à cet effet, l'annexe C du rapport *Citoyenneté canadienne : un sentiment d'appartenance* du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (CIMM, 1994, p. 54).

[5] Alors que le Secrétaire d'État (en 1987) et, plus tard, le Comité permanent (en 1994) s'attardent aux réformes que nécessitent les critères de naturalisation s'adressant au migrant, le Sénat prône, pour sa part, une réforme emphatique par le biais d'une révision pangouvernementale des programmes et des politiques, mettant l'accent sur l'importance des initiatives liées à l'éducation citoyenne et à la participation au sein de la communauté pour l'ensemble des membres de la société canadienne. L'ensemble des enjeux législatifs liés à l'actualisation de la loi de 1977 sont mis de côté. Le Comité consultatif, dont le mandat principal consistait à réviser le régime d'immigration, propose des recommandations limitées et peu documentées, dont la principale est la refonte de la loi de 1977 et la loi sur l'immigration en une loi unique (CIMM, 1994).

[6] Peu après l'entrée en vigueur de la loi de 1977, la Cour, dans sa décision *Papadogiorgakis*, [1978] 2 F.C., 208, interprète le critère de résidence comme ne nécessitant pas forcément une véritable présence physique. La résidence repose plutôt sur la démonstration d'un attachement significatif au Canada, comme la possession de comptes bancaires et d'investissement, d'abonnements à des clubs divers, la détention d'un permis de conduire provincial, etc. En 1993, la Cour fédérale marque son opposition soutenue à cette conception du critère de résidence. Dans la décision *Pourghasemi*, C.F. [1993], le juge Muldoon retient pour sa part une définition de résidence comme étant celle qui repose sur la présence physique pour des raisons d'acculturation, alors que dans la décision *Hasan* c. *Canada*, 3 C.F. [1993], le juge Callen plaide pour la prise en compte des réalités de la mondialisation (Galloway, 2000, p.100-104; Egan, 2007, p. 2-4).

[7] Dans les cas de terrorisme, de crimes de guerre et de crime organisé, le recours à l'information protégée est autorisé sous forme de certificat de sécurité. Dans ces cas, un droit d'appel n'est pas autorisé. La décision est prise en fonction des probabilités.

[8] Depuis les événements du 11 septembre 2001, l'agenda national est dominé par les questions de sécurité nationale et les relations Canada/États-Unis. Une série de lois, dont la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et d'autres lois fédérales touchant à la sécurité, sont modifiées et repoussent pendant deux ans le dépôt du projet de loi C-18 (Garcea, 2006, p. 219).

[9] Entre-temps, les consultations du comité se poursuivent et plusieurs organisations ethnoculturelles et défenseurs des droits et libertés civiles s'étant opposés aux dispositions sur la révocation se regroupent pour constituer le *Canadian Citizenship Coalition*, sous l'égide d'Andrew Telegdi qui, suite à sa démission du Comité permanent en 2000, est élu à la présidence du Comité permanent sur la citoyenneté et l'immigration en octobre 2004. D'autres organisations prôneront cependant l'efficacité programmatique, dont le *Canadian Jewish Congress*, le *German-Canadian Congress* et *B'nai Brith Canada*, en vue d'assurer un choix plus resserré des candidats à la citoyenneté canadienne (Garcea, 2006, p. 221).

[10] L'adoption à l'étranger par des parents canadiens et l'application pour poussée des interdictions aux infractions commises à l'étranger sont identifiés, à l'époque, comme étant des enjeux peu controversés. Sur la question de l'adoption, malgré une ferme volonté de voir apparaître, aux côtés de la mesure proposée, un droit d'appel devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, le comité affirme que « la plupart des témoins étaient toutefois d'avis que la mesure proposée constituait un pas dans la bonne direction et qu'elle serait avantageuse pour les enfants adoptés et leur famille ». Plus loin dans son rapport, le

comité ne s'oppose pas à ce que les interdictions s'étendent aux infractions commises à l'étranger, mais recommande la mise en place d'un mécanisme permettant de s'assurer que les accusations et les déclarations de culpabilité à l'étranger ne soient pas le fruit d'un abus de pouvoir ou d'un processus judiciaire injuste (CIMM, 2005c, p. 8, 14-15). Déposés simultanément le 17 novembre 2005, les projets de loi C-76 (adoption) et C-77 (interdictions) meurent le même jour au feuilleton, en raison du déclenchement d'élections qui mènent à l'entrée au pouvoir d'un nouveau gouvernement minoritaire. Le projet loi C-14 s'avère la copie conforme du projet de loi C-76, tel que déposé par le gouvernement précédent.

[11] En 1998, la Cour d'appel fédérale se prononce sur le caractère discriminatoire des dispositions exigeant que pour obtenir la citoyenneté, les enfants adoptés par des parents canadiens à l'étranger répondent aux mêmes critères que tout autre nouvel arrivant. Cette situation témoigne d'une différence de traitement entre les enfants adoptés par des parents canadiens au Canada et celle d'enfants biologiques nés de parents canadiens et a pour conséquence que ces enfants doivent se soumettre à un examen médical de même qu'à des contrôles de sécurité et sur les antécédents criminels. De plus, un enfant adopté par des parents vivant l'étranger n'est pas admissible au statut de résident permanent, ce qui l'empêche d'acquérir la citoyenneté de ses parents.

[12] *Canada (Attorney General)* v. *McKenna*, C.A.F., Ottawa, A269-95, 19 octobre 1998, Strayer, Linden & Robertson; *McKenna* c. *Ministère du Secrétariat d'État*, Tribunal des droits de la personne, Ottawa, D.T. 18/93, 8 octobre 1993, Mactavish.

[13] En octobre 2004, un projet de loi privé déposé au Sénat vise à éliminer l'exigence rattachée à l'acquisition du statut de résident permanent et à la résidence d'une durée d'un an pour les personnes ayant l'intention de réintégrer leur citoyenneté perdue alors qu'elles étaient mineures. Ce projet de loi reçoit la sanction royale le 5 mai 2005 et entre en vigueur le même jour. Ce projet de loi, jugé une solution législative à portée limitée, est adopté malgré les nombreuses préoccupations soulevées par le gouvernement relativement aux interrelations continues de l'enjeu des « Canadiens déchus » et les questions de sécurité, de criminalité et d'admissibilité, questions qui ne sont pas traitées dans le projet de loi S-2.

[14] Certaines figures emblématiques de cette lutte, dont Don Chapman et Joe Taylor, ne manquent pas de marquer l'opinion publique.

[15] En 2006, l'évacuation du Liban d'un grand nombre de citoyens canadiens, dont une majorité possédait la double citoyenneté, interpelle l'opinion publique quant à la possibilité des citoyens de bénéficier du droit de se qualifier aux services consulaires sans que ceux-ci n'aient conservé de lien significatif avec le Canada et sans qu'ils se sentent lié par les responsabilités qu'impose la citoyenneté canadienne (CIMM, 2007, p. 13).

[16] Malgré les réjouissances qu'apporte le succès du projet de loi C-37, la couverture médiatique a relaté à maintes reprises les propos de parlementaires réclamant une réforme complète de la loi de 1977. Voir, par exemple, l'article « It's official: Joe Taylor is finally a Canadian citizen », paru dans le *Vancouver Sun* le 25 janvier 2008, p. B-1, ou encore l'article intitulé « Modernizing Citizenship », paru dans *The Chronicle Herald* le 4 janvier 2008, p. A-5.

Canadian Diversity

The Experiences of Second Generation Canadians



The Metropolis Project, in partnership with the Association for Canadian Studies, has produced a special issue of the magazine *Canadian Diversity* about the experiences of second generation Canadians. The issue (Spring 2008) presents a range of perspectives on the second generation in Canada and includes two articles from international researchers on the experiences of the second generation in Los Angeles, United States, and in Europe. This publication describes issues of diversity, identity and integration as they pertain to and affect those of the second generation, and features an introduction by Audrey Kobayahsi of Queen's Univeristy. The publication includes more than 25 articles by knowledgeable policy-makers and researchers.

Spring 2008
Guest Editor: Audrey Kobayashi, Queen's University

To order a copy, please contact: canada@metropolis.net