

Canadiens dépossédés : Deux petites catégories qui ont besoin de solutions plus efficaces

Présentation au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie concernant le projet de loi C-6, rédigée le 25 février 2017 par Bill Janzen, 3830, chemin Albion, Ottawa (Ontario) K1T 1A8, 613-737-3694, janzenw@sympatico.ca.

Je vous remercie de me donner la possibilité de faire cette présentation. En guise de présentation, j'aimerais mentionner que j'ai passé la majeure partie de ma carrière comme directeur du bureau d'Ottawa du Comité central mennonite (CCM), qui est un organisme international de secours, de développement et de paix des églises mennonites. Le CCM œuvre dans plus de 50 pays. Je suis maintenant à la retraite et je travaille comme bénévole auprès du CCM.

Une petite partie de mon travail concernait les descendants des 6 000 mennonites conservateurs qui ont quitté le Canada pour le Mexique dans les années 1920 et 1940 pour échapper à l'assimilation; plus précisément, je suis venu en aide à ceux qui voulaient revenir au Canada, retour rendu possible pour bon nombre d'entre eux par les lois du Canada en matière d'immigration et de citoyenneté. En 2009, la « porte vers la citoyenneté » s'est en partie refermée à cause du principe limitant l'attribution de la citoyenneté canadienne par filiation à la première génération d'enfants nés à l'étranger. Il s'ensuit que les enfants nés à l'extérieur du Canada ne jouissent de la citoyenneté canadienne que s'ils ont un parent né au Canada. Nous ne nous sommes pas opposés à ce principe, mais il reste deux problèmes « non résolus » d'une époque antérieure.

I. Les cas de perte et de conservation : Un héritage de l'ancien article 8

A. Le problème

Selon une loi entrée en vigueur le 15 février 1977, certaines personnes nées à l'extérieur du Canada d'ancêtres canadiens peuvent revendiquer leur citoyenneté canadienne. Or, selon l'article 8 de cette loi, une partie d'entre elles — largement minoritaires — devait suivre un processus avant l'âge de 28 ans pour conserver la citoyenneté canadienne. Elles devaient suivre ce processus même si elles étaient revenues au Canada et avaient vécu ici depuis leur enfance. Les personnes de cette catégorie ont commencé à atteindre l'âge de 28 ans après le 15 février 2005.

Nous ne nous sommes jamais opposés à cette exigence de conservation. Elle était raisonnable. Toutefois, sa mise en œuvre, en particulier en ce qui a trait à la notification des personnes visées, a été profondément inadéquate. Heureusement, les modifications du 17 avril 2009 ont aboli cette disposition, mais seulement pour les personnes qui n'avaient pas encore atteint l'âge de 28 ans ce jour-là. Ces gens sont tout simplement demeurés citoyens canadiens. Ceux qui étaient déjà âgés de 28 ans après le 15 février 2005 ont été laissés de côté. Leur citoyenneté avait expiré au moment où ils avaient atteint l'âge de 28 ans s'ils n'avaient pas suivi le processus de conservation, et la plupart d'entre eux ne l'avaient pas fait parce qu'ils ne connaissaient pas son existence; le peu d'information qu'ils avaient pu recevoir au sujet de l'exigence de conservation portait à confusion et pouvait même induire en erreur. La plupart n'avaient pas suivi le processus pour la simple raison qu'ils n'étaient pas informés à ce sujet, et le peu d'information qu'ils auraient pu recevoir prétait à confusion et induisait même en erreur.

Que s'est-il donc passé pour les personnes qui avaient atteint l'âge de 28 ans dans la période de quatre ans qui s'est écoulée entre le 15 février 2005 et le 17 avril 2009 et dont la citoyenneté avait expiré? En fait, nombre d'entre elles ont continué à utiliser leur certificat, dont la validité semblait définitive. Il existait deux solutions possibles en cas de problème. Certaines ont demandé à leur conjoint ou conjointe, le cas échéant, de les parrainer pour obtenir le statut de résident permanent, comme le font les étrangers qui n'ont aucun lien avec le Canada. Une fois ce statut obtenu, elles pouvaient présenter une demande de réintégration dans la citoyenneté. Cette procédure est toutefois coûteuse, prend beaucoup de temps et empêche les gens de travailler pendant une partie de sa durée. De plus, les personnes ayant bénéficié de la citoyenneté jusqu'à l'âge de 28 ans sont perplexes à l'idée de se soumettre à l'obligation de devenir des résidents permanents avant d'obtenir de nouveau la citoyenneté, comme si elles étaient d'origine étrangère. Une solution en quelque sorte plus satisfaisante a vu le jour en 2009, lorsque le gouvernement a accepté de prendre en considération les demandes de réintégration dans la citoyenneté présentées par ces personnes au titre du pouvoir discrétionnaire que prévoit le paragraphe 5(4). Ce paragraphe autorise le gouvernement à attribuer la citoyenneté à toute personne afin de remédier à une situation « particulière et inhabituelle de détresse ». Depuis 2009, j'ai déposé près de 200 demandes de réintégration de ce genre; la plupart ont été approuvées, mais certaines sont toujours à l'étude. Les agents qui examinent ces cas sont d'excellents fonctionnaires, mais le mécanisme prévu au paragraphe 5(4) est très imparfait. C'est la raison pour laquelle nous demandons « une solution globale ».

B. Motifs justifiant une solution globale

Quelles sont les difficultés et les incertitudes liées aux processus du paragraphe 5(4)? Le mécanisme nécessite beaucoup de travail pour toutes les parties, y compris les fonctionnaires. Il exige que les demandeurs fournissent des documents portant sur pratiquement tous les aspects de leurs antécédents de vie : les endroits où ils ont vécu, où ils ont fait des études et où ils ont travaillé, l'identité de leurs frères et sœurs, les lieux où ceux-ci ont vécu, et les dates, etc. Il y a en outre un risque parce que, lorsqu'elles déposent une demande, elles doivent envoyer leurs certificats de citoyenneté originaux. Ceux-ci ne leur sont pas retournés si leur demande est refusée, de sorte qu'elles se retrouvent alors les mains vides. Compte tenu de ce risque, certains décident de ne pas présenter de demande et de conserver plutôt leur certificat parce que, même s'il a expiré, ils peuvent encore les utiliser pour obtenir des permis de conduire et des cartes santé parce qu'aucun avis d'expiration ne figure sur la carte. Un autre obstacle a trait aux frais de 530 \$ demandés par le gouvernement, sans mentionner le coût d'un consultant.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, certaines personnes sont stupéfaites d'avoir eu un certificat de citoyenneté dont la validité semblait permanente, mais d'être maintenant obligées de se plier à une telle procédure. L'iniquité des résultats du processus de conservation imposé n'a fait qu'amplifier leur incrédulité. Une histoire que m'a racontée une personne illustre bien le problème : « Il est tout simplement absurde que ma sœur, qui a atteint l'âge de 28 ans avant le 15 février 2005, et mon frère, qui a atteint l'âge de 28 ans après le 16 avril 2009, demeurent des citoyens automatiquement pendant toute leur vie alors que moi, même si j'ai vécu ici pendant 20 ans comme citoyen qui paie des impôts, je suis jusqu'au bout ce processus complexe pour de nouveau devenir un citoyen. » Une solution globale permettrait à ces personnes de « régulariser » leur statut plus facilement.

Une raison plus fondamentale qui justifie une solution globale a trait à la responsabilité que le gouvernement doit assumer dès le départ à l'égard de ce problème, plus précisément son défaut de notifier les personnes visées et, ce qui est pire, son information trompeuse. Lorsque la loi est entrée en vigueur, le 15 février 1977, le gouvernement a délivré aux personnes de cette catégorie des certificats de citoyenneté qui, à tous les égards, semblaient être dotés d'une validité permanente, tout comme les certificats des autres citoyens. Ceux-ci étaient dépourvus d'un avis d'expiration. Cela induisait nettement en erreur. C'est le fond du problème. Certes, assez rapidement, le gouvernement a commencé à joindre une « lettre d'avis » en envoyant les certificats aux personnes de cette catégorie pour faire savoir que le destinataire devait prendre certaines mesures avant d'atteindre l'âge de 28 ans. Cette lettre, toutefois, n'était pas jointe dans un premier temps et, lorsqu'elle l'a été, sa formulation n'était pas claire. En outre, pendant un certain temps, le nom du destinataire visé ne figurait pas sur cet avis, ce qui causait de l'incertitude dans les familles où plusieurs personnes recevaient des certificats en même temps, au titre de l'article 8, dans certains cas, mais non pas dans tous. De plus, comme bon nombre de ces personnes étaient des enfants au moment où elles ont reçu ces lettres, les lettres se sont souvent perdues.

Ensuite, dans les années 1980 et 1990, lorsque mes collègues et moi avons demandé aux fonctionnaires de quelle façon nous devons renseigner nos gens au sujet de cette disposition, quels étaient les formulaires qu'ils devaient utiliser pour demander la conservation, etc., ils nous ont répondu qu'il n'y avait rien à faire parce qu'ils espéraient faire abolir cette disposition avant que toute personne n'ait atteint l'âge de 28 ans, c'est-à-dire avant le 15 février 2005. En réalité, le gouvernement a pris des mesures pour abolir cet article dans un projet de loi présenté à la Chambre des communes à la fin de 1998. Malheureusement, ce projet de loi est mort au *Feuilleton*. Si les fonctionnaires, au cours de ces années, avaient produit des formulaires de demande et des guides pour permettre aux personnes de se soumettre au processus de conservation, la situation aurait été bien différente.

Subséquemment, plusieurs années avant 2005, lorsque l'article n'était toujours pas aboli, j'ai travaillé pour recommander vivement aux gens de se renseigner auprès des bureaux locaux de CIC, bien avant leur vingt-huitième anniversaire, sur la façon de procéder pour se soumettre au processus de conservation. Entre autres choses, j'ai publié des annonces dans les journaux des collectivités touchées. Un bon nombre de personnes se sont effectivement rendues dans les bureaux locaux de CIC. Toutefois, à maintes reprises, les fonctionnaires leur ont dit qu'ils ne connaissaient pas cette disposition, qu'il n'était tout simplement pas possible que des gens perdent tout à coup leur citoyenneté parce que la qualité de citoyen est permanente, sauf si un processus officiel de révocation est déclenché. Les agents de première ligne de CIC ne connaissaient pas la disposition relative à la perte et à la conservation. Leur certificat de citoyenneté donnait l'impression à tous les points de vue qu'il était valide en permanence.

Le problème de l'information communiquée aux personnes de cette catégorie reste irrésolu. Encore aujourd'hui, si ces gens téléphonent au numéro sans frais de Citoyenneté (1-888-242-2100), ils reçoivent les mêmes garanties, c'est-à-dire qu'en possession d'un certificat de citoyenneté, ils sont sans doute citoyens et n'ont pas à s'en faire. Le gouvernement n'a dressé aucune liste des gens de cette catégorie. C'est seulement à l'examen d'un dossier qu'une personne peut être visée. Dans ces cas, la personne devra indiquer si elle est naturalisée pour obtenir un passeport. En fait, ces gens ne sont pas naturalisés, ils deviennent citoyens « par filiation » et non par naturalisation. Le sens juridique du terme « naturalisation » est

généralement mal compris. Par conséquent, certaines personnes, malgré leurs intentions honnêtes, ne donnent pas la bonne réponse et reçoivent un passeport, comme s'ils étaient des citoyens, même si ce n'est pas le cas.

Les personnes qui ont perdu la citoyenneté à cause de l'ancien article 8 continueront d'attirer l'attention pendant de nombreuses années, même ce n'est pas en très grand nombre. Elles posséderont des certificats de citoyenneté qui semblent valides, mais un événement finira par se présenter et elles apprendront que, techniquement, elles ont perdu la citoyenneté lorsqu'elles ont atteint l'âge de 28 ans. Combien en existe-t-il? Le nombre de personnes qui ont reçu un certificat de citoyenneté, mais qui ont eu 28 ans au cours de la période de quatre ans, est probablement inférieur à 1 000. Certaines de ces personnes vivent à l'extérieur du Canada et ne présenteraient pas de demande même si une solution globale les rendait admissibles. Pour d'autres, toutefois, une solution globale serait d'une valeur incommensurable! En offrant maintenant une telle solution, le gouvernement ferait ce qui s'impose.

Recommandation : Je ne suis pas avocat, mais je pense qu'une solution globale prendrait forme si le sous-alinéa 3(1)f)(iii) était supprimé de la loi. Ce sous-alinéa, qui faisait partie des modifications de 2009, est libellé en ces termes « 3(1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, a qualité de citoyen toute personne : [...] f) qui, avant l'entrée en vigueur du présent alinéa, a cessé d'être citoyen pour un motif autre que les motifs ci-après et n'est pas subséquentement devenu citoyen : [...] (iii) elle n'a pas présenté la demande visée à l'article 8, dans ses versions antérieures à l'entrée en vigueur du présent alinéa, pour conserver sa citoyenneté ou, si elle l'a fait, la demande a été rejetée [...] ».

II. Les cas de « délivrance par erreur » : Un héritage de l'exigence d'être né de parents mariés avant 1947

A. Le problème

La façon la plus pratique de régler ce problème, à mon avis, consisterait non pas à modifier la loi, mais plutôt à remanier la politique administrative. En conséquence, je demande que le Comité présente une recommandation pour inciter le ministre à apporter le changement requis à la politique.

Le problème survient lorsqu'une personne née au Mexique et vivant au Canada depuis longtemps — ayant toujours possédé un certificat de citoyenneté — perd son certificat (vol de porte-monnaie, par exemple), puis présente une demande de certificat. C'est ce qui amène des fonctionnaires à analyser le dossier et parfois à découvrir que la demande repose sur la citoyenneté revendiquée par un ancêtre né au Mexique dans les années 1930, qui à son tour est liée à l'exigence d'être né de parents mariés, en vigueur à l'époque. Un fonctionnaire canadien communique ensuite avec un homologue mexicain pour déterminer si les parents de l'ancêtre s'étaient mariés officiellement. Après vérification des archives, le fonctionnaire mexicain peut confirmer l'absence de mariage légitime à son homologue canadien, qui informera le demandeur qu'il n'a jamais été citoyen, et que son certificat a été délivré par erreur. Le fonctionnaire ne jugera pas que la personne a présenté sciemment de faux documents, ni que ses parents l'ont fait. Le plus probable, c'est que plusieurs décennies plus tôt, lorsque des fonctionnaires canadiens ont délivré le certificat aux parents ou aux grands-parents, ils ne leur ont pas demandé de prouver qu'ils sont nés de parents mariés, du moins, pas le type de preuve exigé ces dernières décennies.

Le problème est lié à l'exigence de la loi de 1947, selon laquelle les personnes nées hors du Canada d'un père canadien, avant l'entrée en vigueur de la loi, devaient être des enfants nés de parents mariés pour obtenir leur citoyenneté canadienne de leur père (les personnes nées avant 1947 ne pouvaient recevoir la citoyenneté de leur mère par filiation). Pratiquement tous les mennonites nés au Mexique pendant cette période sont nés de parents unis par un mariage religieux. Malheureusement, il n'était pas connu que, dans le droit mexicain, les mariages religieux n'ont aucune valeur juridique. Même les fonctionnaires canadiens n'étaient pas familiers avec tous les aspects juridiques, y compris ceux du droit international, et les vérifications requises.

B. Les effets pratiques

Je travaille aujourd'hui sur plusieurs de ces cas. Je vais raconter le parcours de JW, un homme né au Mexique dans les années 1966, arrivé au Canada à l'âge de deux ans. Il avait un certificat d'enregistrement de naissance à l'étranger, qui était un acte de naissance. Il y a quelques années, il a perdu son certificat et a donc présenté une demande pour en obtenir un nouveau. Après plusieurs années d'attente, un agent de la citoyenneté l'a informé par écrit qu'il ne pouvait confirmer si son père, PW, né au Mexique en 1935, était né de parents mariés, ce qui faisait en sorte que PW n'aurait jamais dû recevoir de certificat et que JW était maintenant réputé ne jamais avoir été citoyen. En travaillant sur ce cas, j'ai présenté une demande d'attribution de la citoyenneté de manière à ce qu'elle soit approuvée au titre du pouvoir discrétionnaire que prévoit le paragraphe 5(4). J'ai espoir qu'elle sera approuvée. Cependant, j'aimerais que le Comité réfléchisse à la question suivante : juge-t-on important que les fonctionnaires s'intéressent aux décisions prises par leurs prédécesseurs des décennies plus tôt relativement au respect du critère de la naissance de parents mariés?

Il existe de multiples conséquences. Pour JW, l'incertitude quant à son statut cause une angoisse considérable. Cette situation pourrait-elle lui « fermer des portes » et le rendre inadmissible à certaines prestations, comme sa pension, ou causer d'autres complications? Devra-t-il dorénavant, au renouvellement de son permis de conduire ou de sa carte d'assurance-maladie, par exemple, déclarer qu'il n'a jamais été citoyen, contrairement à ce qu'il a toujours cru? À quels types de questions peut-il s'attendre, et comment pourrait-il expliquer l'histoire sans sentir qu'il est fautif? Ou pire, s'il est hospitalisé et qu'on découvre qu'il n'est pas admissible à l'assurance-maladie parce qu'il n'a jamais été citoyen?

Il faut aussi savoir que JW a dix frères et sœurs. Leur citoyenneté a maintenant aussi été jugée invalide, même s'ils possèdent un certificat. Chacun d'entre eux doit envoyer le même type de demande que j'ai transmis pour JW. Or, les complications ne s'arrêtent pas là. Comme le problème est lié au fait que le mariage des grands-parents de JW n'était pas légitime avant la naissance de PW, le père JW, il faut examiner le cas des huit frères et sœurs de PW. Ils sont dans la même situation que PW, nés avant un mariage. Chacun d'entre eux a des enfants, qui sont les cousins et cousines de JW. Tous ces cousins et cousines sont dans la même situation juridique que JW, soit de ne plus être citoyens techniquement, malgré un certificat de citoyenneté valide depuis des décennies. Difficile d'échapper à la question : est-ce raisonnable? Il faut aussi ajouter qu'une décision judiciaire prise il y a quelques années empêche les fonctionnaires d'informer les gens d'une perte de citoyenneté avant de leur avoir donné l'occasion de prouver le contraire. Manifestement, la cour souhaitait ajouter un élément d'équité procédural, mais c'est un jeu. Il est hautement improbable qu'une personne apporte une preuve contraire. Je travaille actuellement

sur le cas d'un grand-père de 82 ans, qui vit dans une maison de soins au Canada, et qui sera réputé ne jamais avoir été citoyen, même s'il a vécu ici des décennies, toujours en possession d'un certificat de citoyenneté.

Le Comité sénatorial doit savoir qu'à moins d'un changement de politique, cette situation va perdurer. Même après 2050, il pourrait bien y avoir d'autres cas, par exemple une vieille femme vivant au Canada depuis l'enfance qui perd son sac à main où elle gardait son certificat, puis en demande un nouveau, et se fait dire après deux ans d'attente : « désolé, comme les fonctionnaires mexicains n'ont pas pu confirmer que votre grand-père, venu au monde dans les années 1930 au Mexique, est né de parents mariés, nous devons déclarer que vous n'avez jamais été citoyenne du Canada. » Imaginez l'angoisse que vivrait cette personne — Serai-je déportée? Devrai-je rembourser toutes les prestations d'aide sociale que j'ai reçues? — C'est tout simplement démoralisant! À quoi bon?? Que gagne le gouvernement du Canada à poursuivre cette politique de vérification des vieilles questions concernant les enfants issus de parents mariés?

Il importe de se rappeler, dans ces situations de « délivrance par erreur », que les certificats de citoyenneté des individus et ceux de leurs ancêtres n'ont pas été produits au noir dans une imprimerie de contrefaçon. Ils ont été délivrés par le gouvernement du Canada. De plus, le gouvernement ne les aurait pas délivrés si les demandeurs n'avaient pas fourni tous les documents que les fonctionnaires avaient demandés. En ce sens, l'« erreur » dans l'expression « délivré par erreur » a été commise par les fonctionnaires canadiens. Le gouvernement du Canada devrait en assumer la responsabilité.

Il convient de noter que ce problème de « délivrance par erreur » n'a pas été réglé par les modifications apportées à la *Loi sur la citoyenneté du Canada* qui est entrée en vigueur en juin 2015. Ces modifications ont eu pour effet de supprimer l'exigence d'être né de parents mariés pour les personnes nées avant 1947, comme les modifications du 17 avril 2009 l'avaient fait pour les personnes nées après 1947. Toutefois, les modifications de 2015 signifient uniquement que maintenant les enfants nés à l'étranger avant 1947 peuvent obtenir un certificat de citoyenneté s'ils ont un parent né au Canada, peu importe s'ils sont nés de parents mariés; ils ne peuvent transmettre de droit à la citoyenneté à leurs enfants ou petits-enfants, parce que le principe de la première génération née à l'étranger a été adopté en 2009.

Notre problème est différent. Il reste irrésolu. Il s'agit de personnes comme JW, nées après 1947, qui ont possédé un certificat de citoyenneté pendant des années grâce à un ancêtre né avant 1947 vraisemblablement issu d'un mariage, mais qui, selon des lois antérieures, pouvait transmettre certains droits de citoyenneté, mais qui, selon les vérifications, n'est pas né de parents mariés, ce qui fait en sorte que les revendications de citoyenneté liées à cette personne sont rejetées. Ce problème demeure irrésolu.

Recommandation : Une politique corrective pourrait être libellée ainsi : Les personnes qui sont nées à l'étranger et qui ont reçu des certificats de citoyenneté canadienne parce qu'un ancêtre né avant 1947 serait né de parents mariés, alors que cette hypothèse ne peut être confirmée maintenant, sont présumées être des citoyens canadiens si aucun motif ne permet de soupçonner que ces personnes ont sciemment présenté de façon erronée des renseignements pertinents et si aucun problème de sécurité ne les met en cause.

Comme je l'ai mentionné ci-dessus, je ne me plains pas du travail des fonctionnaires qui traitent les demandes que je leur présente. Ce sont des fonctionnaires exemplaires! Je leur suis personnellement très reconnaissant. Je souhaiterais des solutions qui n'exigent pas de telles demandes individuelles. Au fil des ans, bon nombre de ces fonctionnaires m'ont dit « oui, il doit y avoir une meilleure façon de procéder ». Une intervention favorable du Comité pourrait nous permettre d'y arriver.

Merci.