



LE SÉNAT DU CANADA

LA CITOYENNETÉ CANADIENNE:
Une responsabilité à partager



**LE COMITÉ SÉNATORIAL
PERMANENT DES
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES
ET DE LA TECHNOLOGIE**

Président suppléant
L'honorable Noël A. Kinsella

Vice-président
L'honorable Lorne Bonnell

MAI 1993

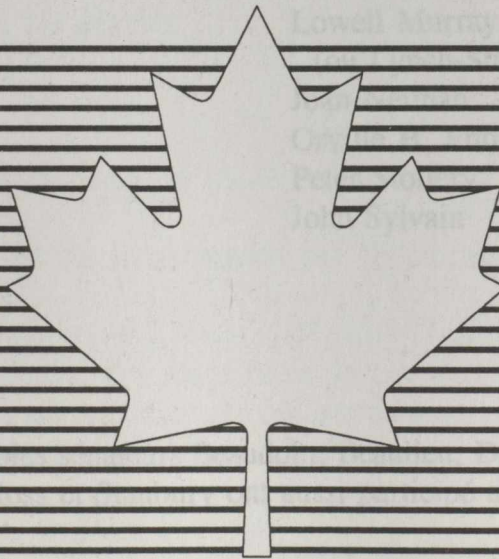




LE SÉNAT DU CANADA

LA CITOYENNETÉ CANADIENNE:

Une responsabilité à partager



**LE COMITÉ SÉNATORIAL
PERMANENT DES
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES
ET DE LA TECHNOLOGIE**

Président suppléant
L'honorable Noël A. Kinsella

Vice-président
L'honorable Lorne Bonnell

MAI 1993



LE SÉNAT DU CANADA

LA CITOYENNETÉ CANADIENNE:
Une responsabilité à partager

LE COMITÉ SÉNATORIAL
PERMANENT DES
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES
ET DE LA TECHNOLOGIE

Président suppléant
L'honorable Noël A. Kinella

Vice-président
L'honorable Ivo B. Bouché

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1993

N° de cat. YC17-343/1-01

ISBN 0-662-59758-3

MAI 1993

MEMBRES

Président suppléant: L'honorable sénateur Noël A. Kinsella

Vice-président: L'honorable sénateur M. Lorne Bonnell

et

Les honorable sénateurs

E.W. Barootes

Peter Bosa

Ethel Cochrane

Mabel Margaret DeWare

Royce Frith (ou Molgat)*

Phillipe Gigantès

Thérèse Lavoie-Roux

P. Derek Lewis

Heath Macquarrie

Jack Marshall

Lowell Murray, c.p.

(ou Lynch-Staunton)*

Joan Neiman

Orville H. Phillips

Peter Stollery

John Sylvain

* Membres d'office

Remarque: Les honorables sénateurs Beaudoin, Beaulieu, David, Di Nino, Hébert, Johnson, Marsden, Ross et Stanbury ont aussi participé aux travaux du Comité.

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 28 avril, 1993.

L'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle,

Que par dérogation à l'ordre adopté par le Sénat le 16 décembre 1992, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à déposer le rapport final de son étude sur la notion, le développement et la promotion de la citoyenneté canadienne, au plus tard le 31 mai 1993.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Gordon L. Barnhart

MEMBERS

Honorary members: J. Bourgeois, M. A. Kinsella

Honorary members: M. J. Bourgeois

Honorary members

- | | |
|----------------------|----------------------------|
| John Sylvain | P. Dick Lewis |
| Peter Stoller | Patrick Lavoie-Roux |
| Orville H. Phillips | Philippe Girard |
| John Neuman | Robert F. H. (ou M. G. G.) |
| for L. J. (ou S. J.) | Michel M. (ou D. W.) |
| L. J. (ou S. J.) | Edith Leclerc |
| Jack Marshall | Peter Bog |
| Frank Macquarrie | E. W. Burrows |

*Members of office

Remarque: Les honoraires sont payés par David, Di Niro, Robert, Johnson, Marsden, Ross et Stenberg ont aussi participé aux travaux du Comité.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat du 11 décembre 1991*:

L'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur Marsden,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner la notion, le développement et la promotion de la citoyenneté canadienne; et

Que le Comité présente son rapport aux plus tard le 31 décembre 1992.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat du 16 décembre, 1992*.

L'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger:

Que nonobstant l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 11 décembre 1991, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à déposer le rapport final de son étude sur la notion, le développement et la promotion de la citoyenneté canadienne, au plus tard le 30 avril 1993.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat du 28 avril, 1993*.

L'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle,

Que par dérogation à l'ordre adopté par le Sénat le 16 décembre 1992, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à déposer le rapport final de son étude sur la notion, le développement et la promotion de la citoyenneté canadienne, au plus tard le 31 mai 1993.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Gordon L. Barnhart

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 11 décembre 1991

L'honorable sénateur Kinross propose, appuyé par l'honorable sénateur Martin

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner la notion, le développement et la promotion de la citoyenneté canadienne

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 décembre 1992

La motion, mise aux voix, est adoptée

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 15 décembre 1992

L'honorable sénateur Kinross propose, appuyé par l'honorable sénateur Coopers

Que nonobstant l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 14 décembre 1991, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à déposer le rapport final de son étude sur la notion, le développement et la promotion de la citoyenneté canadienne, au plus tard le 30 avril 1993

La motion, mise aux voix, est adoptée

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 28 avril 1993

L'honorable sénateur Kinross propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle

Que par délégation à l'ordre adopté par le Sénat le 16 décembre 1992, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à déposer le rapport final de son étude sur la notion, le développement et la promotion de la citoyenneté canadienne, au plus tard le 31 mai 1993

La motion, mise aux voix, est adoptée

Le greffier du Sénat
Gordon L. Barling

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 6 mai 1993

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

DIX-SEPTIEME RAPPORT

Votre Comité, autorisé à examiner et à faire rapport sur la notion, le développement et la promotion de la citoyenneté canadienne a, conformément à son ordre de renvoi du 11 décembre 1991, entrepris cet examen et présente maintenant son rapport final intitulé *La Citoyenneté canadienne: Une responsabilité à partager.*

Respectueusement soumis,

Le président suppléant
NOËL A. KINSELLA

Nous tenons à remercier tout particulièrement M^{lle} Sandra Harder et Helen McKenzie, du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, qui ont structuré l'étude et lui ont donné son coup d'envoi, et M. Wolfgang Koerner, qui nous a aidé à rédiger la version définitive du rapport. Nous aimerions aussi remercier notre greffier, M. Téo Onu, pour son travail d'organisation.

Nous avons commencé notre étude par l'examen du concept de la citoyenneté et avons déposé un rapport provisoire le 23 juin 1992. Nous nous sommes rendus compte dès le début de nos délibérations que la citoyenneté est une question d'une importance majeure à laquelle on n'accorde pas suffisamment d'attention. En dernière analyse, nous devons nous assurer que la citoyenneté canadienne a un sens pour tous les Canadiens, de naissance ou d'adoption.

L'honorable Noël A. Kinsella

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 6 mai 1992

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé à examiner et à faire rapport sur la notion, le développement et la promotion de la citoyenneté canadienne a, conformément à son ordre de travail du 11 décembre 1991, entrepris cet examen et présente maintenant son rapport final intitulé La Citoyenneté canadienne: Une responsabilité à partager.

Respectueusement soumis,

Le président suppléant
NOEL A. KINSZLA

AVANT-PROPOS

La Citoyenneté canadienne est de bien des façons un trésor à découvrir. La présente étude a permis de dégager à peine quelques-uns des éléments qui forment la conception moderne de la citoyenneté canadienne au XXI^e siècle.

À la fin de 1991, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, réuni sous la présidence de notre grand ami et collègue, le sénateur Paul David, a constaté que le Sénat avait déjà examiné la question du multiculturalisme, mais ne s'était jamais penché précisément sur «ce que voulait dire être un citoyen canadien». Puis, le 11 décembre 1991, le Sénat a autorisé le Comité à examiner, pour en faire rapport, la notion, le développement et la promotion de la citoyenneté canadienne.

Nous en avons profité pour nous poser des questions fondamentales et chercher comment modifier notre Loi sur la citoyenneté pour renforcer la citoyenneté canadienne et la valoriser dans notre pays, pour nous-mêmes et nos enfants.

Le Comité s'est réuni onze fois pour cette étude et a entendu 42 témoins, entre mars 1992 et février 1993. Il a aussi analysé les conclusions de recherches inédites effectuées sur le sujet. De nombreux mémoires et documents ont également été produits sur la question.

Nous tenons à remercier tout particulièrement M^{mes} Sandra Harder et Helen McKenzie, du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, qui ont structuré l'étude et lui ont donné son coup d'envoi, et M. Wolfgang Koerner, qui nous a aidé à rédiger la version définitive du rapport. Nous aimerions aussi remercier notre greffier, M. Tōnu Onu, pour son travail d'organisation.

Nous avons commencé notre étude par l'examen du concept de la citoyenneté et avons déposé un rapport provisoire le 23 juin 1992. Nous nous sommes rendus compte dès le début de nos délibérations que la citoyenneté est une question d'une importance majeure à laquelle on n'accorde pas suffisamment d'attention. En dernière analyse, nous devons nous assurer que la citoyenneté canadienne a un sens pour tous les Canadiens, de naissance ou d'adoption.

L'honorable Noël A. Kinsella

CONCLUSION

LISTE DES RECOMMANDATIONS

LISTE DES TÉMOINS

La citoyenneté canadienne est de plus en plus un sujet à découvrir. La présente étude a permis de dégager à peine quelques-uns des éléments qui forment la conception moderne de la citoyenneté canadienne au XXI^e siècle.

À la fin de 1991, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, réuni pour la présidence de notre grand ami et collègue, le sénateur Paul David, a constaté que le Sénat avait déjà examiné la question de la citoyenneté, mais ne s'était jamais penché spécialement sur «ce que voulait dire être un citoyen canadien». Puis, le 11 décembre 1991, le Sénat a autorisé le Comité à examiner, pour ce rapport, la notion de développement et la promotion de la citoyenneté canadienne.

Nous en avons profité pour nous poser des questions fondamentales à propos de comment modifier notre loi sur la citoyenneté pour renforcer la citoyenneté canadienne et la valoriser dans notre pays, pour nous-mêmes et nos enfants.

Le Comité s'est réuni onze fois pour cette étude et a entendu 43 témoins, entre mars 1992 et février 1993. Il a aussi analysé les conclusions de recherches inédites effectuées sur le sujet. De nombreux mémoires et documents ont également été produits sur la question.

Nous tenons à remercier tout particulièrement M^{me} Sandra Harder et Helen McKelvey, du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, qui ont structuré l'étude et qui ont tenu son coup d'envoi; et M. Wolfgang Koerner, qui nous a aidé à rédiger la version définitive du rapport. Nous aimerions aussi remercier notre greffier, M. Tban Ous, pour son travail d'organisation.

Nous avons commencé notre étude par l'examen du concept de la citoyenneté et avons déposé un rapport provisoire le 23 juin 1992. Nous nous sommes rendus compte dès le début de nos délibérations que la citoyenneté est une question d'une importance majeure à laquelle on n'a accordé pas suffisamment d'attention. En dernière analyse, nous devons nous assurer que la citoyenneté canadienne a un sens pour tous les Canadiens, de naissance ou d'adoption.

L'honorable Noël A. Kinsella

INTRODUCTION	1
I NOTIONS ET DÉFINITIONS	4
1. Les dimensions de la citoyenneté	4
A. Les droits du citoyen	5
B. L'apport à la collectivité	6
C. Identification et engagement	7
2. L'étude Delphi	8
A. Connaissances et participation	9
B. Les qualités civiques	10
3. Citoyenneté et Constitution	10
II L'ÉDUCATION CIVIQUE	15
1. L'éducation multiculturelle	15
2. La situation actuelle	17
3. Les études canadiennes	17
4. Le programme-cadre CIVITAS	19
III LA PROMOTION DE LA CITOYENNETÉ	22
1. Supprimer les obstacles	23
2. Autres considérations	25
CONCLUSION	28
LISTE DES RECOMMANDATIONS	29
LISTE DES TÉMOINS	30

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

I - NOTIONS ET DÉFINITIONS 4

1. Les dimensions de la citoyenneté 4

A. Les droits du citoyen 5

B. L'apport à la collectivité 6

C. Identification et engagement 7

2. L'École Delphi 8

A. Connaissances et participation 9

B. Les qualités civiques 10

3. Citoyenneté et Constitution 10

II - L'ÉDUCATION CITOYENNE 15

1. L'éducation multiculturelle 15

2. La situation actuelle 17

3. Les études canadiennes 17

4. Le programme-cadre CIVITAS 19

III - LA PROMOTION DE LA CITOYENNETÉ 23

1. Supprimer les obstacles 25

2. Autres considérations 27

CONCLUSION 28

LISTE DES RECOMMANDATIONS 29

LISTE DES TÉMOINS 30

INTRODUCTION

L'exercice des droits et des obligations est au coeur même de la citoyenneté. On conçoit généralement qu'un bon citoyen, homme ou femme, doit manifester certaines qualités personnelles et collectives. Au cours des siècles, la citoyenneté a toujours été rattachée à des sentiments d'appartenance et de loyauté : tout bon citoyen devait non seulement respecter la loi, mais aussi être patriote. De même, l'attachement à des objectifs et idéaux communs a longtemps été associé à la notion de citoyenneté, tandis que leur établissement et leur définition ont occupé beaucoup de cerveaux parmi les plus brillants. Mais tout cet investissement intellectuel ne semble guère avoir créé d'unanimité ici sur ce que signifie au juste le fait d'être un bon «citoyen canadien».

Comme pour d'autres principes politiques, les débats sur la citoyenneté se polarisent souvent sur la recherche d'un «idéal». On présume que si on arrivait à s'entendre sur une définition, ou sur une série de qualités essentielles, tout le reste s'ensuivrait, y compris un comportement approprié. Dans nos délibérations, nous avons sciemment évité cette approche. Nous avons plutôt adopté une perspective sociologique, en considérant la citoyenneté comme un processus ou un canal qui permet de poser une foule de questions sur l'organisation et la participation socio-politiques. La citoyenneté est un concept dynamique qui ne cesse d'évoluer avec le temps. À ceux qui croient possible de le fixer dans des définitions juridiques bien arrêtées ou dans de belles abstractions que l'on peut encadrer et accrocher au mur, rappelons ce qui est arrivé à l'homme de Kierkegaard, qui vivait une vie faite d'idées de plus en plus abstraites jusqu'au jour où il s'est rendu compte qu'il était mort.

Tout au long de notre étude, nous avons entendu déplorer une présumée absence «d'esprit national» chez les Canadiens. Ces critiques présupposaient, en général, que la citoyenneté a un sens dans la mesure où elle se rattache à quelque but, mythe ou symbole national transcendant auquel chacun peut facilement s'identifier. Cependant, si de tels symboles ou le sentiment d'une mission font défaut ici, il faut l'imputer, selon nous, à la nature de notre développement socio-politique.

La fondation du Canada fut d'inspiration «pragmatique», non révolutionnaire. Elle n'allait guère au-delà de la légitimation de l'autonomie gouvernementale, dans le cadre et la tradition du parlementarisme britannique. Il y eut évidemment des compromis. On a convenu d'une union fédérale plutôt que législative, ce qui a permis d'apaiser la population du Bas-Canada qui craignait de voir sa culture disparaître. Cet arrangement a aussi contribué à dissiper certaines réticences des provinces maritimes à entrer dans la Confédération. Les dispositions sur des «écoles séparées» et sur une Chambre haute conçue pour répondre aux besoins régionaux faisaient partie du compromis original. De fait, cette fondation nationale contenait déjà les germes du pluralisme. La survie de la collectivité francophone était assurée, et le Sénat devait représenter les intérêts et préoccupations des régions.

L'opération s'étant faite plutôt en douceur, on n'a guère senti le besoin de recourir à de grands symboles ou à des héros; d'ailleurs, les circonstances n'étaient pas propices à leur apparition. Au départ, la monarchie était un symbole d'appartenance tout indiqué. Comme l'a dit sir Georges-Étienne Cartier : «S'ils [les Canadiens français] ont préservé leurs institutions, leur langue et leur religion..., c'est précisément grâce à leur adhésion à la Couronne britannique». Les Canadiens français ne montraient pas tous la même confiance que G.-É Cartier envers les intentions et les institutions britanniques, mais la monarchie a tout de même fourni un point de ralliement à de nombreuses personnes des deux groupes culturels. Toutefois, par suite des vicissitudes de l'histoire, il était inévitable que les sentiments des Canadiens français s'estompent.

Nous n'avons, par ailleurs, jamais perdu de vue le fait que notre pays s'est développé irrégulièrement, par étapes. Les divers stades de la colonisation ont attiré des populations différentes avec leurs traditions propres. De plus, le progrès socio-économique a été de nature à susciter des loyautés qui étaient d'abord régionales avant d'être nationales. Les provinces qui se sont jointes à la Confédération après 1867 avaient souvent déjà acquis une identité locale marquée et développé des intérêts qui ne semblaient pas toujours coïncider avec ceux du Canada central. Malgré ces fortes identités régionales, notre évolution politique est demeurée paisible.

Nos politiques aussi ont été surtout «pragmatiques». N'ayant connu ni révolution ni guerre civile, nous n'avons pas éprouvé un grand besoin de «mythes et symboles». C'est peut-être aussi pour cette raison que la question de la citoyenneté ne s'est pas posée de façon pressante. La révolution américaine, notamment, a implanté des institutions politiques radicalement nouvelles, dont les principes devaient être transmis au peuple. C'est pourquoi l'instruction civique a eu aux États-Unis un caractère d'urgence qui n'a jamais été ressenti ici. De plus, la nouvelle république ne pouvant faire appel aux «symboles» du passé pour asseoir sa légitimité, de nouveaux mythes ont vite surgi pour les remplacer.

Il n'y a ni Valley Forge ni traversée du Potomac dans l'histoire de notre fondation. Cela ne signifie pas que les Canadiens n'ont pas connu leurs moments d'héroïsme et de gloire. Pourtant, même si des patriotes canadiens ont combattu et sont morts pour leur pays et pour l'empire à Vimy, d'autres Canadiens tout aussi patriotes se sont demandé pourquoi on voulait qu'ils participent à une guerre impériale qui servait les intérêts des autres bien plus que ceux des Canadiens.

Toute réflexion faite, nous n'avons aucune raison de déplorer l'absence de ce qu'on appelle de «grands symboles historiques». La plupart ont été créés de toutes pièces au nom de causes qui demeurent contestables. Notre pragmatisme nous a incités à adopter une politique plus modérée que celle qu'on retrouve souvent dans les déploiements idéalistes et patriotiques d'autres nations. Parmi les symboles que nous avons, le meilleur pour nos jeunes reste l'unifolié rouge — ce drapeau qui a été déployé «au combat» uniquement au nom des contingents de paix internationaux des Nations Unies. Loin de nous l'idée de rabaisser les sacrifices passés puisqu'ils ont été considérables et qu'ils méritent notre reconnaissance, mais

il faut espérer que nous poursuivions dans notre voie canadienne, car le culte des héros ne suffit pas à justifier le sacrifice ultime.

Dans notre ère moderne, la notion d'«identité» déborde souvent les confins assez restrictifs de l'État-nation. Il n'y a rien de naïf à dire qu'un «bon citoyen» devrait se soucier prioritairement des droits et libertés de ceux qui vivent au-delà de ses propres frontières. De même, la préoccupation de l'environnement est désormais planétaire. On reconnaît aujourd'hui que les problèmes des précipitations acides, des déchets nucléaires et de l'épuisement de certains types de ressources naturelles ont des effets transfrontières. De même, le traité de Maastricht et l'expérience européenne ont montré que le chauvinisme ne saurait définir le bon citoyen.

Il importe que les Canadiens s'identifient intimement à leur pays, mais cette identification peut passer par des perspectives et des connotations différentes dans les valeurs les plus chères. Nous ne cherchons pas à préconiser un relativisme qui porte au désengagement, mais à rendre possible une identité nationale qui s'inspire de points de vue différents.

La citoyenneté devient alors le vecteur qui permet d'échanger les points de vue tout en assurant une bonne compréhension des lois, obligations et droits fondamentaux. Elle devrait encourager chacun d'entre nous à participer à la vie politique du pays, car c'est d'une telle participation que peut découler un engagement national sain. En outre, elle peut favoriser le sentiment d'appartenance de tous les groupes, notamment des peuples autochtones qui étaient ici les premiers.

I NOTIONS ET DÉFINITIONS

On ne peut parler de citoyenneté sans rappeler la définition qu'en ont donnée les Grecs de l'Antiquité. Ils ont défini la cité idéale, celle où le citoyen, par sa participation, transcende les limites de son intérêt personnel et devient, en discutant avec les autres, ce qu'Aristote estimait être la nature véritable de l'être humain : un animal politique.⁽¹⁾ C'est dans ce contexte qu'a mûri l'idée de conférer la citoyenneté aux personnes. Il existait toutefois de nettes contradictions, car, tandis que les préceptes démocratiques permettaient aux citoyens de prendre part au gouvernement comme électeurs ou élus, les femmes, les esclaves, les étrangers et les résidents d'origine étrangère ne pouvaient pas obtenir le statut de citoyen. Le critère essentiel de la citoyenneté était la capacité de gouverner et d'être gouverné, par suite de l'autodiscipline et de l'éducation découlant du droit de propriété plein et entier.⁽²⁾ Fondamentalement, le droit de propriété qui les dégageait des servitudes de la subsistance permettait aux citoyens de consacrer leur temps à la «fonction publique», au sens le plus large.

C'est Socrate qui a le mieux illustré l'engagement des civilisations classiques envers la citoyenneté et le bien public. Pour lui, l'exil loin de ses concitoyens était un sort plus cruel que la mort. La citoyenneté, avec le sentiment d'appartenance qu'elle inspire, supposait un engagement existentiel. Toutefois, si la mort plutôt que l'exil était un choix logique pour Socrate, il est peu probable que, de nos jours, un professeur boive la ciguë pour l'amour de ses étudiants ou de la société.

Par opposition à la Grèce antique, la condition moderne est extrêmement individualiste. Nous manifestons notre sociabilité par nos relations personnelles et nous poursuivons nos intérêts par l'entremise du «marché». La citoyenneté moderne est faite de tensions entre le collectif et l'individuel. Elle doit aussi tenir compte du pluralisme grandissant des sociétés modernes, une réalité particulièrement importante dans un pays comme le Canada.

1. Les dimensions de la citoyenneté

Dans son témoignage devant le Comité, le professeur Raymond Breton a déclaré que nous ne devons pas «définir un modèle unique de citoyenneté applicable à tous». Autrement dit, il ne faudrait pas trop se préoccuper de trouver un modèle universel, une définition qui convienne à tous. L'un de nos grands atouts, a-t-il poursuivi, est de permettre aux gens de définir de différentes manières leur relation avec la collectivité.⁽³⁾ Le professeur Alan Sears a abondé dans le même sens, en affirmant que si certains Canadiens s'identifient à leur pays

(1) Michael Ignatieff, «The Myth of Citizenship», *Queen's Law Journal*, vol. 12, 1987, p. 399.

(2) Bryan S. Turner, *Citizenship and Capitalism: The Debate Over Reformism*, Allen and Unwin, London, 1986, p. 14.

(3) Sénat du Canada, Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, Fasc. n° 8, p. 20. Ci-après cité : Délibérations, 8 : 20.

au sens traditionnel de la loyauté individuelle, d'autres estiment être des «membres de la Fédération canadienne par leur appartenance à une plus petite collectivité».⁽⁴⁾

A. Les droits du citoyen

Le professeur Breton croit préférable de concevoir la citoyenneté comme un phénomène multidimensionnel dont on peut dégager un ensemble de principes. D'abord, la citoyenneté consiste en droits acquis par l'appartenance à une collectivité donnée. Mais il n'est pas nécessaire que cette appartenance soit unidimensionnelle. Dans une société pluraliste, on devrait pouvoir établir différents types de relations avec la collectivité. Les droits acquis sont souvent classés dans les grandes catégories des droits civils, politiques et sociaux. Mentionnons, par exemple, la protection contre la discrimination, le droit de vote et le droit d'accès aux programmes sociaux.⁽⁵⁾

Certains prétendent aussi que les droits n'ont un sens et ne peuvent s'exercer que si un ensemble d'institutions viennent les «actualiser». Ainsi, pour exercer ses droits civils, il y a les recours judiciaires; pour les droits politiques, les institutions de la démocratie parlementaire; et pour les droits sociaux, les écoles et les services de santé. Mais ces institutions ne sont utiles que dans la mesure où elles sont accessibles à tous. Un système judiciaire qui demeure hermétique aux victimes de discrimination, soit parce qu'elles n'ont pas les moyens d'y recourir, soit parce qu'elles en ignorent les rouages, ne peut pas garantir l'exercice des droits civils. De même, vu la complexité de l'appareil décisionnel politico-bureaucratique, bien des groupes dont les griefs sont légitimes arrivent difficilement à se faire entendre. Il importe donc que les institutions ne soient pas structurées de façon à favoriser systématiquement ceux qui sont déjà bien organisés et puissants. L'accessibilité est un préalable indispensable au développement d'un engagement entier envers la citoyenneté.⁽⁶⁾

Par delà les trois catégories de droits mentionnées ci-dessus, d'autres sortes de pressions s'exercent depuis quelques années. Des droits culturels accrus sont revendiqués par divers groupes dont les francophones au et hors Québec, les autochtones, les minorités ethno-culturelles et autres. Ce qui différencie ces revendications, c'est qu'avant, on croyait généralement avoir «tous les droits... quelle que soit [sa] race, religion, nationalité, etc.». Maintenant, on insiste pour que les différences culturelles entrent véritablement en ligne de compte.

Ces différences culturelles doivent non seulement être permises dans le cadre de la société civile, affirme-t-on, mais elles devraient aussi se refléter dans la structure même des institutions. Il y a cependant toute une différence entre le fait d'admettre et de tolérer la

(4) Délibérations, 8 : 6.

(5) Délibérations, 8 : 12.

(6) Délibérations, 8 : 22.

diversité culturelle et celui de la concrétiser dans des institutions officielles. Dès que les gouvernements commencent à reconnaître l'existence de «groupes spéciaux» et de droits particuliers, ils sont inévitablement entraînés dans «les différenciations de conditions». Si une telle répartition n'est pas gérée judicieusement, elle suscite l'envie plutôt que la tolérance pluraliste des différences. La question de savoir dans quelle mesure le gouvernement devrait intégrer ces différences dans la structure même de ses institutions n'est pas encore réglée.⁽⁷⁾ On pourrait soutenir que la gageure est d'aller au-delà de la tolérance afin de promouvoir la richesse inhérente à une société pluraliste.

Souligner le problème n'est pas plaider en faveur de l'assimilation, mais seulement reconnaître, comme l'a fait remarquer la professeure Danielle Juteau, que «les sociétés ne peuvent pas se penser n'importe comment au gré du vent et de la fantaisie»⁽⁸⁾. Il faudra donc du temps avant que nos institutions reflètent véritablement le pluralisme de notre société. Bien que le gouvernement en admette le principe et promulgue notamment des lois reconnaissant le multiculturalisme comme une caractéristique fondamentale de notre société, de telles lois ne peuvent en concrétiser toute la signification normative.

Comme d'autres normes sociales, le pluralisme ne se réalisera vraiment qu'avec le temps. L'État peut toutefois assurer les conditions propices à son développement. Les individus et les groupes, quant à eux, doivent participer avec enthousiasme à la dynamique socio-politique de la société canadienne. Les gouvernements peuvent subventionner des programmes de promotion sociale et faciliter l'accès au système judiciaire, mais encore faut-il que les gens s'en prévalent.

B. L'apport à la collectivité

Le citoyen n'a pas que des droits, il lui faut aussi contribuer à la vie collective. C'est la deuxième grande dimension de la citoyenneté qu'a soulignée le professeur Breton. Il s'agit ici non pas de la poursuite d'un intérêt individuel ou de groupe, mais de «la participation comme la responsabilité publique de contribuer à l'intérêt commun, au bien commun». La reconnaissance des droits inhérents à la citoyenneté doit être contrebalancée par l'exercice des responsabilités civiques, y compris les obligations sociales, politiques et économiques. Cette dimension de la citoyenneté «implique de contribuer à l'édification, au maintien, à la transformation et au progrès de la collectivité et de la société, à l'infrastructure matérielle, sociale et culturelle qui rendent possible l'existence de la collectivité et de la société».⁽⁹⁾

À titre individuel, nous sommes liés «verticalement» aussi bien qu'«horizontalement» aux institutions de notre société. Verticalement, par certaines exigences que nous acceptons comme

(7) Délibérations, 8 : 23.

(8) Délibérations, 30 : 56.

(9) Délibérations, 8 : 24.

de simples obligations légales, par les impôts et les taxes. Horizontalement, en apportant une «contribution à la vie de la collectivité dans le quartier, la région, la province, et ainsi de suite». Toutefois, pour qu'une telle contribution ait lieu, les mécanismes institutionnels doivent permettre une participation réelle.⁽¹⁰⁾

Outre ces mécanismes, il y a peut-être lieu de souhaiter un changement de mentalité chez la plupart de nos concitoyens. Depuis une trentaine d'années, le discours public parle surtout de droits et de privilèges, bien peu de devoirs et d'obligations. En même temps, le «marché» fait ressortir ses propres valeurs : l'individualisme, la satisfaction personnelle, la poursuite des objectifs individuels, etc. Beaucoup ont cru que le bien public, si tant est qu'il existe, découlerait naturellement de la poursuite d'une kyrielle d'intérêts individuels composant le marché compétitif.⁽¹¹⁾

À la lumière des témoignages entendus, le Comité est convaincu qu'il serait déplorable de laisser ainsi flotter au hasard le bien public. Le professeur Thériault a souligné la difficulté de trouver un fondement aux vertus civiques ou à l'esprit communautaire dans nos démocraties libérales.⁽¹²⁾ Pourtant, une entité politique qui devient obsédée par la quête du bonheur individuel risque de voir périr ses libertés politiques, faute d'intérêt.

C. Identification et engagement

Ce qui précède ne signifie pas qu'il faut trouver un terrain d'entente à partir de vérités «universelles», mais simplement que la citoyenneté suppose un engagement dans un domaine qui se situe au-delà de l'intérêt personnel. Cet engagement peut ne rien exiger d'autre que de participer à un débat public ou de suivre intelligemment les affaires publiques. D'ailleurs, comme l'a noté le professeur Thériault, «l'espace commun des sociétés modernes est moins une réalité définie à partir de vérités substantives, de culture partagée ou d'histoire partagée qu'un lieu public où s'exercent la discussion, la critique et le débat». Les valeurs communes auxquelles nous nous identifions sont celles qui se dégagent d'un tel débat et «non celles qui président à sa réalisation». Elles ne constituent pas des vérités immuables, mais plutôt un consensus normatif découlant de débats publics et de «conflits démocratiques». «Une information diversifiée, des mouvements sociaux actifs, des groupes de pression et des partis politiques représentant de multiples facettes de la réalité sociale, voilà des éléments susceptibles de créer un espace commun ».⁽¹³⁾ C'est ce qui importe.

Les personnes peuvent s'identifier à leur collectivité de diverses façons. Premièrement,

(10) *Ibid.*

(11) Délibérations, 8 : 25.

(12) Délibérations, 28 : 4.

(13) Délibérations, 5 : 31-32.

l'identification peut être strictement utilitaire, fondée sur un calcul rationnel de la rentabilité et de la probabilité de vivre bien. Deuxièmement, elle peut reposer sur un sentiment d'interdépendance. Il y a des avantages réciproques à faire partie d'une grande collectivité, que l'on soit seul ou en groupe. Troisièmement, il y a l'identification qui «repose sur la notion de peuple, l'attachement socio-émotionnel, le sentiment de partager un héritage commun, [...] de partager la mémoire collective».⁽¹⁴⁾

D'après le professeur Breton, cette forme d'identification est relativement peu courante au Canada, pour la simple raison que l'expérience collective varie sensiblement d'une région à l'autre.⁽¹⁵⁾ Cette conclusion n'est pas étonnante vu le fait québécois et les différentes étapes de développement par lesquelles sont passées les régions. C'est le deuxième type d'identification — un sentiment d'interdépendance — qui décrit sans doute le mieux la tradition canadienne.

Cela ne veut pas dire que les Canadiens sont incapables d'attachement patriotique au sens «ethno-émotionnel», mais simplement qu'ils ne ressentent pas tous les mêmes émotions devant un symbole ou un fait historique. Nous ne sommes pas une nation au sens ethno-culturel; nous tirons plutôt notre force du fait que nous avons développé une *vertu civique* qui permet la diversité et différents degrés d'attachement, tout en reconnaissant les avantages réciproques de notre interdépendance. Notre histoire a été une fructueuse entreprise de coopération.

2. L'étude Delphi

Pendant que notre enquête se poursuivait, le professeur Andrew Hughes, de l'Université du Nouveau-Brunswick, a dirigé une étude Delphi sur la notion de citoyenneté canadienne, afin de saisir la signification de la citoyenneté telle que nous la vivons actuellement et que nous la vivrons à l'avenir.

L'étude a été menée selon la technique Delphi, qui tente essentiellement d'amener un groupe d'experts à s'entendre sur un sujet donné tout en les mettant à l'abri de la dynamique d'interaction directe du face-à-face. En isolant les uns des autres les membres du groupe, on s'assure que les opinions de certains ne prédomineront pas uniquement à cause de leur personnalité ou de leur prestige, et on évite qu'une opinion majoritaire ne fasse boule de neige. Tout au long de l'exercice, il n'y a aucun contact direct entre les participants qui peuvent ignorer jusqu'à l'identité des autres, comme ce fut le cas en l'occurrence. Il y a plusieurs séries d'échanges où l'on transmet à chacun le point de vue des autres sans nommer personne. On demande aux participants de reconsidérer leur opinion à la lumière des observations ainsi transmises et de poursuivre le dialogue. Cette formule tente délibérément de dégager un consensus, mais elle ne rejette pas les opinions dissidentes.

(14) Délibérations, 18 : 26.

(15) *Ibid.*

La liaison est assurée par un coordonnateur, dont la responsabilité première est de distiller fidèlement l'essence de la discussion à chaque étape et de transmettre les réactions à tous les membres. Ceux-ci réexaminent alors les questions à partir des informations et des arguments avancés. Pour cette étude Delphi, le groupe se composait de trente personnes qui pouvaient apporter à la discussion un point de vue éclairé sur la citoyenneté. Il y avait notamment des universitaires de diverses disciplines, des hauts fonctionnaires chargés de grandes responsabilités dans le domaine de la citoyenneté, quelques sénateurs canadiens particulièrement soucieux de questions de citoyenneté, et des participants du grand public qui, soit personnellement, soit par leur engagement dans des organismes bénévoles, avaient manifesté un intérêt spécial pour le sujet.

A. Connaissances et participation

Il est intéressant de constater que l'étude a confirmé presque tout ce que nous avaient dit les témoins que nous avons reçus. Par exemple, les participants se sont entendus sur l'importance pour un pays d'avoir des citoyens informés. Il faut que les gens comprennent bien leurs droits et obligations comme membres d'une collectivité élargie. En somme, ils auraient ainsi, selon le professeur Hughes, «une bonne idée de ce que veut dire liberté dans le contexte canadien. Ils comprendraient ce qu'on entend par dissidence dans le contexte canadien. Ils comprendraient ce qu'on entend par liberté d'association dans le contexte canadien.»⁽¹⁶⁾

Le groupe a aussi convenu de l'importance de la participation civique. Ses membres ont trouvé essentiel que les citoyens participent largement et consciencieusement aux affaires qui déterminent le caractère d'une société. Toute participation consciencieuse doit être éclairée et efficace. Les citoyens en général devraient savoir comment se prennent les décisions qui ont une incidence sur l'ordre public et comment «exprimer» leurs opinions.

Ainsi, la participation ne se résume pas au droit de participer et au désir de le faire. Les citoyens doivent aussi posséder les connaissances et les compétences pour agir efficacement. Comme l'a signalé l'un des membres du groupe : «Que peut bien signifier la liberté d'expression pour un simple citoyen qui ne trouve ni les idées ni les mots pour exprimer ses aspirations?» Un citoyen ou une citoyenne qui n'a développé aucun moyen de communication limite sérieusement sa capacité de participer au dialogue social ou politique. En l'occurrence, ses droits ne sont pas limités par des restrictions juridiques, mais par sa propre incapacité sociale et politique. Le développement de l'aptitude à communiquer efficacement est particulièrement important pour des groupes qui sont déjà marginalisés de par leur situation dans la hiérarchie socio-politique : les immigrantes, les autochtones, certaines minorités ethniques, etc.

(16) Délibérations, 27 : 17.

B. Les qualités civiques

Au départ, l'idée de «qualités» a créé une certaine confusion dans l'esprit des participants qui avaient du mal à les définir, mais à la fin de l'exercice, cette rubrique a rallié la plus grande majorité. C'est là que la notion implicite d'une histoire canadienne forgée dans la coopération s'est vraiment imposée. On a mentionné comme qualités civiques «l'ouverture d'esprit, le civisme, le respect, la recherche de compromis, la tolérance, la compassion, la générosité d'esprit et la loyauté».⁽¹⁷⁾ Somme toute, le civisme a été défini comme la volonté de passer outre à ses intérêts personnels au profit du bien commun.

À la fin, les qualités qui sont ressorties de la «discussion de Delphi» n'avaient pas la rigueur et l'absolu de l'idéal; elles étaient plutôt à multiples facettes. Ainsi, la loyauté laissait de la place au désaccord; et celui-ci, à son tour, se teintait de compromis, de tolérance, de compassion, de générosité. La notion d'ouverture d'esprit exigeait d'être réceptif aux idées nouvelles et aux arguments différents des siens, sans pour autant abandonner ses propres principes et positions. Le respect supposait le traitement de l'autre sur un pied d'égalité, quels que soient son sexe, sa race, sa religion ou son origine; il exigeait que tous aient la garantie d'une place égale au sein de la communauté canadienne.

Les participants de l'étude Delphi se sont entendus sur de grands principes généraux. D'après eux, le citoyen canadien idéal serait bien informé, apte et disposé à participer et pourvu de certaines qualités. Aucune définition idéale de la citoyenneté n'a été proposée, et jamais le civisme n'a été présenté comme la simple observation des règles ou comme un titre juridique. La citoyenneté en est plutôt ressortie comme un processus et un engagement actif, ouvert à diverses interprétations et participations.

3. Citoyenneté et Constitution

Dans son exposé devant le Comité, le professeur Alan Cairns a avancé que «lorsque nous parlons de l'ordre constitutionnel canadien comme d'un réseau d'institutions, nous ne devrions pas parler seulement des institutions d'élite du fédéralisme exécutif et du gouvernement parlementaire, mais aussi inclure [...] l'institution de la citoyenneté».⁽¹⁸⁾ D'après lui, nous devrions considérer la citoyenneté comme l'une des principales institutions qui reflètent notre façon de nous gouverner.

La *Loi constitutionnelle de 1982* «allait faire entrer les citoyens dans l'ordre constitutionnel d'une façon radicalement nouvelle».⁽¹⁹⁾ Manifestement, le rejet de l'accord du lac Meech puis de l'accord de Charlottetown a signifié la fin de la prise de décisions

(17) *Ibid.*

(18) *Délibérations*, 5 : 7.

(19) *Ibid.*

constitutionnelles par l'élite politique. On ne sait pas encore quel rôle joueront les citoyens dans les futures modifications constitutionnelles. Ce qui est certain, c'est qu'à l'avenir toute tentative de ce côté exigera une meilleure coopération entre citoyens et gouvernements.

Dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, on a manifestement tenté de créer, par l'intermédiaire de la Charte des droits et libertés, «une citoyenneté canadienne génératrice de droits uniformes, susceptible de fondre la totalité des citoyens dans l'ordre constitutionnel à titre de titulaires de droits que les tribunaux pourraient faire appliquer» sous réserve, évidemment, de la clause dérogatoire. Alors que la Charte visait à garantir l'égalité des personnes, la formule d'amendement devait servir à assurer «l'égalité des provinces».⁽²⁰⁾

En 1969, une autre tentative pour abolir les droits distincts a été faite par la publication du Livre blanc sur les Indiens inscrits. Le gouvernement avait alors l'intention de faire disparaître les incidences négatives de l'administration ministérielle et du «statut distinctif», en intégrant les autochtones dans la population en général. Chacun sait que ce fut un échec. Les peuples autochtones du Canada ont préféré une certaine indépendance et l'autonomie gouvernementale à l'assimilation; c'est ainsi qu'aujourd'hui trois peuples autochtones sont nommés dans la Constitution : les Indiens, les Inuit et les Métis.⁽²¹⁾ À longue échéance, prétend le professeur Cairns, « nous nous dirigeons vers une situation où jusqu'à un million de Canadiens [...] auront un statut un peu différent du nôtre».⁽²²⁾

Il serait toutefois intéressant de signaler qu'à l'exception de trois dispositions, les droits prévus dans la *Charte* sont garantis à tous les résidents canadiens. La citoyenneté n'est requise en effet que pour voter et se porter candidat aux élections fédérales ou provinciales, avoir la liberté de circulation et d'établissement et jouir des droits à l'instruction dans la langue de la minorité. On constate donc que la *Charte* n'établit qu'une légère distinction entre les droits des citoyens canadiens et ceux des résidents permanents.

Nous avons également observé que l'appui accordé à la *Charte* par les Canadiens variait beaucoup d'une région à l'autre. Dans certaines parties du pays, les gens s'y sont rapidement identifiés, tandis qu'au Québec, par exemple, «la Charte n'a pas reçu... l'appui positif intense que l'on retrouve si souvent» dans d'autres provinces. La Charte n'est pas, non plus, très bien acceptée chez les autochtones. Ceux-ci ne s'entendent toujours pas sur la question de savoir si elle devrait s'appliquer aux collectivités autochtones qui se gouverneront de façon autonome dans l'avenir.⁽²³⁾

(20) Délibérations, 5 : 8.

(21) Délibérations, 5 : 9.

(22) Délibérations, 5 : 10.

(23) Délibérations, 5 : 11.

Fait notable, les hommes et les femmes autochtones divergent d'opinion là-dessus. L'Association des femmes autochtones du Canada est très fortement en faveur de l'application de la Charte, tandis que l'Assemblée des premières nations «s'oppose à son application ou, au moins, insiste pour que l'actuelle clause dérogatoire ou une autre différente soit offerte aux gouvernements autochtones». Il est tout à fait possible qu'en définitive, «nous puissions avoir une Charte qui ne s'applique pas de la même façon aux peuples autochtones et au reste des Canadiens». Car l'espoir d'établir une définition uniforme des droits canadiens, et donc de la citoyenneté, s'est heurté à des obstacles dans deux de nos grandes collectivités.⁽²⁴⁾

Selon le professeur Cairns, les positions opposées sur la clause dérogatoire compliquent encore davantage la situation. Cette clause est sérieusement contestée à l'extérieur du Québec — elle est même à peu près abandonnée au Canada anglais —, mais l'élite nationaliste québécoise la défend farouchement. Comme nous l'avons déjà signalé, s'ils n'obtiennent pas d'être exemptés de l'application de la Charte, les dirigeants autochtones de sexe masculin demanderont au moins une clause dérogatoire. Finalement, nous pourrions relever ce qui est désormais un truisme, à savoir que le Québec continuera de contester le principe de «l'égalité des provinces» et de réclamer une reconnaissance formelle de sa singularité.⁽²⁵⁾

Par conséquent, le problème auquel nous devons faire face, selon le professeur Cairns, est celui de la nature de la citoyenneté canadienne dans un Canada multinational, «comprenant plusieurs peuples qui se considèrent comme des nations». L'uniformité n'est vraiment pas la solution idéale, comme nous avons déjà été à même de le constater. Il reste à régler le problème suivant : «Quel sens communautaire, quel sentiment d'appartenance peut ou pourra survivre dans un contexte de citoyenneté fragmentée, morcelée en fonction de diverses conceptions de l'identité nationale?»⁽²⁶⁾

Le Comité n'est pas en mesure de résoudre les diverses énigmes constitutionnelles qui se posent. D'ailleurs, des tribunes autrement plus compétentes que la nôtre l'ont tenté en vain. Répétons-le, tous les citoyens ne s'identifient pas nécessairement de la même manière à la collectivité et à ses institutions; leur point de vue peut varier. Il importe donc de ne pas essayer de définir la citoyenneté comme un moule uniforme pour tous et pour toutes.

Il serait sans doute illusoire de s'attendre à ce que les autochtones s'identifient à la Constitution de la même façon que les autres Canadiens. On a vu qu'il est possible d'établir des relations différentes avec la collectivité. Dans cet esprit, on pourra toujours trouver un compromis qui convienne aux peuples autochtones se gouvernant eux-mêmes autant qu'à l'ensemble des Canadiens. Cela ne se réalisera pas du jour au lendemain, mais de toute façon, l'histoire de notre fédéralisme est faite d'arrangements et de compromis.

(24) Délibérations, 5 : 12.

(25) Délibérations, 5 : 12, 5 : 13.

(26) *Ibid.*

Le professeur Cairns a laissé entendre qu'en décidant de se retirer du champ d'application de la Charte, les autochtones ne «pourront pas jouer autant sur nos cordes sensibles pour obtenir l'aide financière dont ils auront besoin pour se développer comme ils le souhaitent».⁽²⁷⁾ Nous ne prétendons pas parler au nom des peuples autochtones, mais il est probable qu'avec plus d'indépendance et d'assurance ils seront plus sûrs de leur engagement et auront davantage l'impression de faire partie intégrante de la collectivité. Nous supposons que bien peu parmi les collectivités autochtones s'illusionnent sur l'opportunité de jouer sur nos cordes sensibles pour obtenir justice.

Le professeur Cairns a aussi affirmé que, pour garder ensemble les Canadiens, la citoyenneté devrait leur assurer des identités communes, car les valeurs communes n'y suffiront pas, selon lui.⁽²⁸⁾ Malheureusement, nous n'avons jamais réussi à déterminer ce que sont ces identités, ni ce qu'elles devraient être. Contentons-nous ici d'une mise en garde contre une quête illusoire qui ressemblerait à celle du Graal.

Bien des Canadiens ont d'abord une identité locale ou régionale, avec un sentiment d'appartenance qui leur est particulier et que tous ne partagent pas. Si l'identité naît de symboles historiques, il est très peu vraisemblable que les immigrants de fraîche date aient un jour pour l'«Union Jack» le même attachement que beaucoup de «Canadiens anglais» plus âgés. Si, comme l'a laissé entendre le professeur Kaplan,⁽²⁹⁾ l'identité découle d'un grand projet national qui nous aiderait à transcender nos particularités ethniques ou régionales, il suffirait de rappeler à tous que le CP a terminé depuis longtemps l'établissement de son réseau et que la «destinée manifeste» est un concept qui n'a jamais tellement plu aux Canadiens.

Nous croyons donc qu'au lieu de créer des identités factices, il faudrait utiliser la citoyenneté comme un outil pour encourager le plus grand nombre à participer activement aux affaires publiques. C'est en amenant les Canadiens, anciens et récents, à s'engager activement dans le processus socio-politique que l'on arrivera vraiment à éveiller un sentiment d'appartenance et le sens du devoir. Il faudrait aussi s'assurer qu'une telle participation s'appuie sur une bonne connaissance de nos institutions, de notre histoire et de notre législation. En fin de compte, il importe de reconnaître le pluralisme de la société canadienne et l'importance de la citoyenneté comme instrument de rapprochement de tous les hommes et femmes de ce pays.

L'actuelle *Loi sur la citoyenneté*, entrée en vigueur en 1977, a été conçue pour éliminer certains des anachronismes de la loi de 1947. Elle a supprimé la préférence accordée aux Britanniques et certaines dispositions discriminatoires en fonction du sexe. Elle a également autorisé la nationalité multiple. La citoyenneté n'est plus considérée comme un «privilege» à n'accorder qu'au mérite, mais comme un droit que peut exercer quiconque réunit les qualités

(27) Délibérations, 5 : 15.

(28) Délibérations, 5 : 23.

(29) Délibérations, 30 : 16.

requis. Le délai d'attente avant d'être admissible a été raccourci de cinq à trois ans.⁽³⁰⁾ Ces modifications tout à fait opportunes ont contribué à promouvoir la citoyenneté chez les néo-Canadiens.

Le Comité est d'avis, cependant, qu'il est temps d'adopter une nouvelle loi sur la citoyenneté qui reflète mieux les réalités contemporaines. Elle devrait notamment reconnaître le pluralisme actuel tout en réaffirmant le bilinguisme officiel du Canada. De plus, il importe que la loi énonce clairement à la fois les obligations et les droits qui découlent de la citoyenneté. Il faudrait que tous les Canadiens, y compris les peuples autochtones, s'identifient avec enthousiasme à cette nouvelle loi sur la citoyenneté. En conséquence, nous recommandons :

- 1) Que le Parlement adopte une nouvelle *Loi sur la citoyenneté* avant 1995 qui reflète le pluralisme, le bilinguisme officiel et le multiculturalisme de la société canadienne et qui énonce clairement les droits et obligations qui découlent de la citoyenneté.

Étant donné l'importance primordiale de la citoyenneté comme instrument de rassemblement des Canadiens et pour permettre à tous et à toutes de comprendre leurs droits et obligations, nous recommandons également :

- 2) Que le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté soit rebaptisé ministère de la Citoyenneté et du Multiculturalisme.⁽³¹⁾

Dans la mesure où les obligations de la citoyenneté nous incombent à tous, nous recommandons :

- 3) Que tout projet concernant les obligations et les droits des citoyens s'adresse à tous les canadiens et pas seulement aux néo-Canadiens.

(30) William Kaplan, *The Evaluation of Citizenship Legislation in Canada*, Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, 1991, p. 4.

(31) Le Comité permanent du multiculturalisme de la Chambre des communes a également recommandé le même changement.

II L'ÉDUCATION CIVIQUE

Nous avons déjà indiqué que, dans une société démocratique moderne, la citoyenneté ne consiste pas seulement à respecter la loi, mais aussi à participer au gouvernement de la cité. Pour le faire avec efficacité, il faut certaines compétences. La question alors s'impose : quel est le meilleur moyen d'inculquer ces aptitudes à nos enfants et à l'ensemble des citoyens? On sait que les normes de compétences civiques dans une société pluraliste diffèrent considérablement de celles d'une époque où la société était plus homogène.

M. David Shulman, de l'Institut de promotion du civisme, nous a énuméré les compétences fondamentales requises, notamment «la capacité à débattre en public, à résoudre les problèmes, à décider et délibérer, et [...] la capacité à faire des choix». M. Shulman craint, comme d'ailleurs plusieurs de ses collègues, que la compétence civique soit souvent négligée en éducation.⁽³²⁾ Ajoutons qu'en plus des qualités énumérées par M. Shulman, l'instruction civique doit mener à la compréhension et à l'acceptation des notions d'égalité et de diversité.

Pour que le programme d'études soit conçu en fonction des réalités actuelles, la notion de citoyenneté devra se fonder sur la pensée critique plutôt que sur la loyauté passive. Cette tâche n'a rien d'évident au milieu du flot continu de futilités séduisantes qui composent la culture populaire. La politique en clips, les sports d'équipe, la télévision et le reste n'encouragent pas les citoyens à se lancer dans les discussions et débats publics. Un pays démocratique «ne peut ni exister ni prospérer sans un dialogue constant sur les problèmes et aspirations collectifs». Si ce débat et cette participation font défaut, la démocratie dégénère et s'en trouve réduite aux seules activités des technocrates professionnels — politiciens, journalistes et lobbyistes — ceux qui parlent pendant que la majorité demeure silencieuse. Une discussion publique éclairée, menée sans discrimination ni répression, «est la cause et l'effet d'un véritable espace public vital». Ainsi, l'élément principal de l'initiation à la démocratie, c'est l'enseignement des pratiques et principes de communications qui facilitent la libre discussion des problèmes collectifs.⁽³³⁾

1. L'éducation multiculturelle

Dans notre société de plus en plus pluraliste, il faut accorder une attention particulière au multiculturalisme dans l'instruction civique. On peut concevoir l'éducation multiculturelle comme formée de trois éléments : une idée, un mouvement de réforme et un processus. L'idée est «que les élèves devraient tous avoir les mêmes chances de succès à l'école, alors que certains d'entre eux sont en réalité désavantagés à cause de leur race, de leur classe sociale

(32) Délibérations, 24 : 13.

(33) Walter C. Parker, «Multicultural Education In Democratic Societies: Searching For A Curriculum Site», exposé présenté à la réunion de l'*American Educational Research Association*, avril 1991, Chicago, p. 5.

ou de leur sexe». Comme mouvement de réforme, l'éducation multiculturelle cherche à donner à tous les mêmes possibilités de s'instruire. Enfin, envisagée comme un processus, elle nous permet de comprendre qu'il s'agit d'un idéal que nous n'atteindrons jamais parfaitement.⁽³⁴⁾

Il y a toutes sortes de manières d'aborder l'éducation multiculturelle. En premier lieu, il est possible d'intégrer aux programmes scolaires des éléments de diverses cultures. Au début, on peut se borner à célébrer les fêtes et les héros d'autres ethnies et cultures. Ce qui importe davantage, c'est que les livres de classe aient un contenu multiculturel et que les matières soient enseignées de divers points de vue ethniques et culturels. Le «programme multiculturel devrait aider les élèves à maîtriser des connaissances plus approfondies afin de mieux comprendre les relations entre les diverses races et ethnies, et d'acquérir les qualités et compétences nécessaires pour prendre des décisions personnelles et collectives réfléchies».⁽³⁵⁾

En deuxième lieu, on peut se concentrer sur la réussite afin de mettre fin à l'échec scolaire disproportionné de membres de certaines minorités visibles, des femmes, des handicapés et de ceux qui viennent de milieux défavorisés. On pourrait offrir, par exemple, des sujets spéciaux à certains groupes et des programmes qui adaptent la méthode d'enseignement au mode d'apprentissage. Une troisième approche est la formule de l'éducation intergroupes, par laquelle on espère développer chez les étudiants une mentalité et des valeurs «démocratiques», en leur faisant acquérir une attitude positive à l'endroit de divers groupes et non pas seulement envers le leur. Mentionnons à cet égard les projets pour atténuer les préjugés, la déségrégation des écoles, les stratégies d'apprentissage coopératives.⁽³⁶⁾

Idéalement, les citoyens d'une démocratie ne devraient éprouver ni sentiments négatifs ni préjugés envers les différents groupes sociaux. «L'éducation démocratique et l'éducation multiculturelle sont étroitement liées, car la démocratie est l'idéal collectif que vise l'éducation multiculturelle. Cet idéal est la *facette civique* du principe démocratique, à savoir qu'une population libre jouit d'une liberté civique : liberté de parler des problèmes collectifs et donc de critiquer les pratiques courantes, d'inventer des solutions nouvelles et de mettre en œuvre de meilleures façons de vivre les uns avec les autres.» Lorsque l'éducation multiculturelle atteint son but, la population, toutes races et cultures confondues, se livre à de telles discussions ouvertes qui sont essentielles au rapprochement. L'éducation multiculturelle et l'éducation démocratique «sont des idées, des mouvements de réforme et des processus symbiotiques — chacune guidant l'autre et la rendant possible à la fois.»⁽³⁷⁾ Toutes deux constituent un aspect essentiel de l'instruction civique dans une société pluraliste comme la nôtre.

(34) *Ibid.*, p. 3.

(35) James A. Banks, *Teaching Strategies from Ethnic Studies*, Allyn and Bacon, Boston, 1991, p. 57. Cité dans Parker, p. 4.

(36) Parker, p. 4.

(37) *Ibid.*, p. 6.

2. La situation actuelle

On pourrait croire que l'instruction civique fait naturellement partie du programme d'études sociales. Toutefois, nos recherches nous amènent à conclure que c'est un domaine qui semble plutôt négligé dans nos écoles et qui est souvent tout à fait absent du primaire. Quand on a demandé au professeur John Grant de nous décrire l'état actuel de l'éducation civique au Canada, il a répondu qu'elle se faisait au petit bonheur et sans doute pas très bien. Le professeur Alan Sears était d'accord, ajoutant qu'il n'y avait pas eu beaucoup d'amélioration à ce chapitre depuis 1967. En outre, l'éducation civique «est souvent enseignée par des gens peu intéressés. Souvent les enseignants d'études sociales n'ont pas les qualifications nécessaires.»⁽³⁸⁾ De telles évaluations peuvent difficilement donner confiance.

Vu l'importance d'enseigner les valeurs démocratiques fondamentales, nous sommes préoccupés par le fait que l'éducation politique se transmet de façon «passive» dans les écoles, c'est-à-dire qu'on se limite à une description factuelle des structures gouvernementales. On ne montre rien ou presque sur la dynamique du règlement démocratique des différends ni sur l'importance de participer activement à la politique. C'est d'autant plus inquiétant que l'enseignement de l'histoire du Canada est lui-même expédié. Nos jeunes grandissent en ignorant leurs traditions et les réalisations de leur pays. De plus, nous avons été quelque peu étonnés d'entendre dire que l'instruction civique varie souvent d'un groupe d'étudiants à l'autre dans une même communauté. Il semble que l'instruction civique soit plus étendue pour les étudiants des programmes de formation générale que pour ceux de la formation professionnelle. Nous jugeons inacceptable une telle divergence entre les deux programmes, puisque l'apprentissage du civisme est indispensable à tous et à toutes.

L'une des nouveautés les plus encourageantes est le nouveau programme scolaire institué en Saskatchewan, où l'instruction civique fait désormais partie des cours d'études sociales, de la première à la douzième année. Dans les premières années, les élèves apprennent à acquérir une attitude et des valeurs saines à l'égard de la vie publique. Par la suite, ils sont initiés aux rudiments des droits et obligations des citoyens.

3. Les études canadiennes

Il y a près de vingt ans, la Commission sur les études canadiennes concluait que cette discipline nécessitait une sérieuse réforme. Aujourd'hui encore, la situation laisse beaucoup à désirer. L'enseignement des matières canadiennes dans les établissements postsecondaires demeure inadéquat et morcelé. Comme l'a fait remarquer le professeur Thomas Symons, «il existe toujours des domaines où — fait incroyable — on a négligé d'accorder une attention égale au contenu canadien de la matière à l'étude. [...] Je me préoccupe du fait que l'enseignement au Canada est encore, dans bon nombre de nos universités et collèges, enfermé dans une structure qui relève du ghetto. On enseigne le contenu canadien non pas dans

(38) Délibérations, 8 : 13.

l'ensemble du programme d'étude, mais quelque part, dans un coin, avec un drapeau qui dit "études canadiennes"». ⁽³⁹⁾

C'est là un état de fait déplorable. On a assez poussé la recherche sur l'économie, la sociologie, la politique et le droit au Canada pour qu'on s'attende à retrouver des exemples canadiens dans les cours de sciences sociales et humaines. Toute une génération, hélas, s'est reconnue dans l'image d'un Peter Fonda chevauchant sa motocyclette aux couleurs du drapeau américain! Nous devrions être capables de faire mieux.

Le programme des études canadiennes du Secrétariat d'État devrait nous y aider un peu. C'est dans l'espoir d'encourager les Canadiens à en apprendre davantage sur eux-mêmes qu'on a créé en 1984 la Direction des études canadiennes et des projets spéciaux. Son but précis est d'encourager l'utilisation de matériel pédagogique canadien, afin d'accroître la connaissance du Canada dans le public et de promouvoir la recherche sur des questions canadiennes. Pour sa part, la Direction générale d'aide à l'éducation facilite le développement et la réalisation de matériel didactique, en subventionnant quatre domaines prioritaires.

L'un de ces domaines concerne l'unicité de la société canadienne. Il s'agit ici de «thèmes qui rapprochent les Canadiens en encourageant le sens civique et le sentiment d'appartenance à la communauté canadienne». Deuxièmement, il y a la question des médias dans la société canadienne; le but est de financer des projets qui accroissent «la capacité des Canadiens de comprendre et d'analyser les mass-media, leurs forces, leurs faiblesses, leur code d'éthique, leurs priorités, leurs rôles et leurs incidences sur notre pays». Troisièmement, il y a ce qu'on appelle les études comparatives sur le Canada, qui établissent «des comparaisons entre les expériences et les modes d'expression au Canada (par exemple, entre la littérature du Canada anglais et celle du Canada français, la géographie des régions, les indicateurs des tendances sociales, les arts régionaux) ainsi que des comparaisons au niveau international (par exemple, entre les systèmes fédéraux, les cultures politiques, les modes d'expression artistique, les systèmes économiques, etc.)». Quatrièmement, il y a le thème du Canada dans le monde, qui vise à «susciter des projets témoignant de l'importante contribution du Canada à la communauté mondiale par l'entremise d'organismes tels que les Nations Unies, le Commonwealth et la Francophonie». On s'intéresse aussi à «certaines questions d'ordre politique, économique et écologique de portée mondiale [qui] présentent des défis pour le Canada [et qu']à notre avis, il faut [...] connaître et [...] comprendre». ⁽⁴⁰⁾

Tout le financement ou presque des divers programmes provient de subventions dites de contrepartie, grâce auxquelles le ministère établit avec des organismes de financement public et privé un partenariat qui lui permet d'encourager le secteur privé à investir dans les études canadiennes et d'autres projets. Ainsi, le ministère s'est déjà associé à des auteurs, des éditeurs, des cinéastes et des créateurs de logiciels. Tous participent à l'élaboration de

(39) Délibérations, 2 : 60.

(40) Délibérations, 28 : 30.

produits de qualité qui grossissent le stock de livres et de matériel divers distribués par le ministère. L'évaluation des projets se fait de concert avec des experts qui sont souvent proposés par les ministères provinciaux et territoriaux de l'éducation, afin de s'assurer que le matériel corresponde aux besoins. Le programme «n'a toutefois pas pour vocation d'oeuvrer directement avec les provinces, mais plutôt d'encourager la mise au point de documents [...] dont les provinces peuvent ensuite se servir pour enseigner les différentes matières de la façon dont elles le jugent bon».⁽⁴¹⁾

4. Le programme-cadre CIVITAS

Les efforts du Secrétariat d'État sont fort louables, mais nous ne pouvons nous empêcher de penser qu'il faudrait trouver quelque chose de plus universel et de mieux «ciblé» pour l'instruction civique. Nous admettons sans réserve que l'éducation est de compétence provinciale, mais c'est aussi, à n'en pas douter, une préoccupation nationale. L'éducation est une entreprise qui vaut annuellement 52 milliards de dollars et qui intéresse énormément l'ensemble des Canadiens. Peut-être serait-il donc plus opportun que le Secrétariat d'État, de concert avec le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, prenne l'initiative d'élaborer un programme-cadre dont tous les enseignants du pays pourraient se servir.

De tous les modèles que nos recherches nous ont permis de découvrir, celui qui nous paraît convenir le mieux est le programme CIVITAS des États-Unis. Il s'agit d'un programme-cadre dont le but est de revitaliser l'instruction civique dans toutes les écoles américaines. Il énonce une série d'objectifs nationaux que doit viser le cours d'instruction civique dans les écoles primaires et secondaires, en précisant les connaissances et les compétences que doivent posséder les citoyens pour bien jouer leur rôle dans une démocratie moderne. Le programme peut aussi avoir des applications plus étendues dans des collectivités locales et dans l'enseignement supérieur.⁽⁴²⁾

Il a fallu plus de trois ans au Centre for Civic Education de Los Angeles pour mettre au point le programme CIVITAS, avec le concours d'une quarantaine de savants d'un peu partout aux États-Unis. Le texte définitif fait plus de 650 pages. Réalisé grâce à une subvention de Pew Charitable Trusts, CIVITAS fait partie intégrante d'un projet coopératif mené par le Council for the Advancement of Citizenship de Washington, et il est distribué par le National Council for the Social Studies.

Le programme CIVITAS explique pourquoi l'instruction civique est nécessaire dans un État démocratique moderne. Il expose en détail les buts et objectifs de l'instruction civique, dont l'énoncé se divise en trois parties : le civisme, la participation populaire et les connaissances civiques. Il y a aussi des suggestions sur la portée et l'ordre des sujets, sur les

(41) Délibérations, 28 : 34.

(42) La description du programme CIVITAS est tirée du sommaire qui apparaît dans «A Framework for Civic Education», Centre for Civic Education, Calabasas, CA, 1991.

aspects à présenter suivant le niveau scolaire, et sur la manière de les enseigner.

Le public cible de CIVITAS se compose en premier lieu des pédagogues au niveau étatique et local, qui s'occupent d'élaborer le programme d'instruction civique dans les écoles. Le programme-cadre est conçu pour aider à améliorer la qualité des connaissances civiques présentées dans les livres, et pour rehausser le matériel didactique, la pédagogie, l'évaluation et les tests ainsi que la préparation des enseignants. On précise aussi qu'il devrait servir de documentation et d'ouvrage de référence aux enseignants dans les classes. Il a été conçu en outre pour être utile à ces organismes publics et organisations professionnelles qui cherchent à rehausser les normes de rendement scolaire dans les matières obligatoires. Selon ses auteurs, le but ultime de CIVITAS est de permettre aux élèves qui auront acquis les connaissances civiques requises et les compétences nécessaires à une participation active de choisir, à l'âge adulte, leur propre engagement vis-à-vis les valeurs civiques jugées essentielles pour préserver et renforcer les idéaux d'une société démocratique.

Le programme-cadre décrit le civisme comme l'ensemble des qualités et des engagements civiques. Les qualités civiques sont les attitudes et la mentalité propices au fonctionnement sain d'un système démocratique et au bien commun. Les engagements civiques signifient l'adhésion raisonnée et libre d'un citoyen aux valeurs et principes fondamentaux de la démocratie constitutionnelle. Le programme-cadre énumère et explique clairement les qualités et engagements souhaités. Il présente aussi un long commentaire sur les valeurs civiques.

CIVITAS repose nettement sur l'hypothèse qu'une bonne instruction civique a pour but non seulement d'accroître le taux de participation des citoyens, mais aussi de favoriser une participation compétente et responsable. Il cherche à promouvoir une forme de participation volontaire, bien informée et réfléchie. Les auteurs concluent que les éducateurs réussiront à améliorer la participation civique s'ils amènent leurs élèves à réfléchir à leurs engagements sociaux personnels. Pour y parvenir, ils devraient, selon eux, chercher à susciter l'enthousiasme pour la poursuite du bien public et tenter de remplacer le cynisme de plus en plus répandu à l'égard de la démocratie par un engagement public plus prometteur.

Le Comité est fermement convaincu que si un programme semblable était disponible au Canada, la promotion d'une instruction civique efficace s'en trouverait facilitée chez nous. Nous sommes ravis d'apprendre que le Secrétariat d'État a commandé au professeur David Cameron une étude sur l'état actuel des études canadiennes, mais cela ne saurait combler entièrement les lacunes décelées. Pour mettre sur pied un programme d'instruction civique efficace, nous devons savoir non seulement quel est l'état de la matière, mais aussi de quels outils nous avons besoin pour corriger les défauts. Cela nous ramène aux propos du professeur Symons, qui disait : «La profession de l'enseignement est là. Elle est terriblement préoccupée par cette question à tous les niveaux de l'enseignement, et je crois qu'elle apprécierait [...] des

instruments qui se révéleraient utiles dans l'enseignement». ⁽⁴³⁾ En conséquence, nous recommandons :

- 4) Que le gouvernement fédéral fasse la promotion à l'échelle nationale des initiatives portant sur l'instruction civique.
- 5) Que le Secrétariat d'État du Canada évalue les modèles connus de programmes d'instruction civique.
- 6) Que le Secrétariat d'État du Canada consulte le Conseil des ministres de l'Éducation à l'égard de l'application de tels modèles dans les programmes scolaires.
- 7) Que le Secrétariat d'État du Canada participe au développement d'une deuxième série d'initiatives sur les études canadiennes.

(43) William Kymlicka, *Recent Work in Citizenship Theory*, rapport rédigé pour Multiculturalism et Government of Canada, septembre 1992, p. 39.

III LA PROMOTION DE LA CITOYENNETÉ

Le concept de citoyenneté étant plutôt insaisissable, en faire la promotion et cultiver les valeurs qui s'y rattachent constituent tout un défi pour les divers ordres de gouvernement, les organismes et groupements communautaires, ainsi que le grand public. Pourtant, sa nature plutôt nébuleuse exige justement qu'on y accorde une attention particulière, qui devrait se concrétiser par d'importants engagements financiers et programmes dans le domaine.

Selon le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, ces activités de promotion ont pour but d'encourager le civisme, d'améliorer la compréhension des valeurs civiques canadiennes, de renforcer l'identité canadienne et de favoriser le développement d'un sentiment d'appartenance chez tous les citoyens et résidents du Canada. Cet énoncé se traduit en pratique par une vaste gamme d'activités intéressant la citoyenneté et le civisme, qui vont de la production et de la diffusion de matériel imprimé et audiovisuel à la coordination et au financement de projets spéciaux entrepris par des groupes communautaires et des écoles, en passant par la participation à des activités éducatives dans des établissements scolaires au Canada.

La Semaine nationale de la citoyenneté est un élément clé à cet égard. Elle a été organisée pour la première fois en 1987, afin de marquer le 40^e anniversaire de la première *Loi sur la citoyenneté*. Au fil des ans, le degré de participation et d'intérêt s'est accru. Les activités de la Semaine (qui a généralement lieu en avril) varient d'une province à l'autre et font habituellement appel aux associations ou groupes multiculturels ainsi qu'aux gouvernements provinciaux et municipaux. Comme autre élément de promotion du ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, il y a les certificats du mérite civique.

Outre ces deux grands programmes, des cérémonies de remise des certificats de citoyenneté, auxquelles participent en moyenne une centaine de nouveaux Canadiens, ont lieu régulièrement, partout au Canada. Elles peuvent se dérouler différemment suivant les endroits. En plus du motif explicite de consacrer la naturalisation, les cérémonies visent à encourager une meilleure compréhension du respect dû aux autres cultures, fondement indispensable d'une société multiculturelle, et à inciter les nouveaux citoyens à prendre une part active à la vie canadienne. D'après ce que nous avons pu discerner, la promotion de la citoyenneté continue apparemment de se concentrer sur les formalités de la demande de naturalisation et sur son obtention. On nous a dit que, pour l'année financière 1992-1993, les ressources affectées à l'instruction civique et à la promotion de la citoyenneté sont modestes, soit un budget de 900 000 dollars et six années-personnes.⁽⁴⁴⁾ Étant donné l'importance de la citoyenneté et la nécessité de lutter contre l'indifférence aux affaires publiques, nous estimons que ces ressources sont insuffisantes.

(44) Délibérations, 4 : 9.

Il faut se demander quel serait le meilleur moyen de promouvoir le sens civique et comment le faire en conformité avec nos opinions sur la liberté individuelle et le pluralisme. Comme nous l'avons déjà exposé, les citoyens doivent acquérir les compétences et connaissances nécessaires pour participer, mais il faut leur en fournir l'occasion et aussi les y inciter. Les compétences, les connaissances, les occasions et les incitations ne viennent pas par génération spontanée; il faut les acquérir, souvent avec l'aide des politiques et institutions gouvernementales.⁽⁴⁵⁾

1. Supprimer les obstacles

Pour promouvoir le sens civique, il faut évidemment supprimer les obstacles qui gênent la participation. Il est peut-être regrettable que de nombreuses personnes n'aient aucun désir de participer aux affaires civiques, mais il est injuste que celles qui veulent le faire en soient empêchées par des barrières sociales, économiques ou culturelles. Une commission sur la citoyenneté, formée par le gouvernement du Royaume-Uni en 1990, a insisté entre autres sur la nécessité d'abattre ces barrières. Dans son rapport intitulé *Encouraging Citizenship*, elle a énuméré ce qu'elle estimait être les sept obstacles à surmonter :

- l'ignorance des règles de la collectivité;
- la confusion au sujet des droits et obligations prévus dans la loi;
- la sous-représentation des femmes, des minorités ethniques et de la classe ouvrière dans les organismes politiques;
- le désavantage social, qui comprend la pauvreté, un logement inadéquat, le chômage, la discrimination religieuse, raciale et sexuelle, les déficiences physiques et mentales, la maladie, et l'obligation de s'occuper d'une personne à charge;
- l'administration complexe des prestations sociales;
- la non-inputabilité des agences gouvernementales.⁽⁴⁶⁾

À ce sujet, la commission britannique a présenté une série de recommandations, notamment : améliorer l'instruction civique dans les écoles; adopter une nouvelle loi sur la citoyenneté, qui clarifierait et codifierait les droits et obligations des citoyens; imposer un minimum acceptable de prestations sociales, afin que tout citoyen puisse vivre comme un être humain civilisé, d'après les normes qui prévalent dans la société; établir, pour les citoyens, un service complet d'organismes conseils, comprenant un système national de défense des groupes défavorisés qui sont incapables de réclamer eux-mêmes les avantages auxquels ils ont droit; améliorer la formation des magistrats, des fonctionnaires, des enseignants, des médecins et infirmières, des représentants des gouvernements locaux, des policiers et des militaires au sujet des droits civiques et des obligations correspondantes des institutions publiques; et créer

(45) William Kymlicka, *Recent Work in Citizenship Theory*, rapport rédigé pour Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, septembre 1992, p. 39.

(46) La liste se trouve dans Kymlicka, p. 40.

une commission royale d'enquête permanente sur la citoyenneté, chargée de présenter un rapport documenté sur les aspects sociaux, économiques et éducatifs de la citoyenneté.⁽⁴⁷⁾

Cette étude est particulièrement intéressante, parce qu'elle va au-delà de la liste habituelle des désavantages sociaux pour inclure certains problèmes généralement considérés comme purement «personnels», par exemple s'occuper des personnes à charge. Cette situation peut s'avérer un empêchement surtout pour les femmes, qui assument encore une part disproportionnée des responsabilités familiales. Depuis l'adoption de lois contre la discrimination, on ne peut plus légalement empêcher les femmes de participer, mais celles-ci arrivent encore difficilement à concilier obligations familiales et civiques. Par conséquent, pour bien des féministes, les femmes ne seront pas des citoyennes à part entière tant que le monde du travail ne fera pas une plus grande place aux obligations familiales et tant que les hommes n'assumeront pas leur part des tâches domestiques.⁽⁴⁸⁾

En plus de la focalisation traditionnelle sur le respect des droits des femmes et l'amélioration de leurs chances, on s'intéresse maintenant beaucoup à la notion de responsabilité et à son interprétation féministe. Nombre de personnes continuent de craindre que l'inéquitable fardeau des «responsabilités» ne retombe encore sur les femmes. Ainsi, quand on parle d'«autonomie» et d'«obligations familiales» même sans viser les femmes, beaucoup ont tout de même l'impression qu'on sous-entend que les hommes devraient subvenir aux besoins de leur famille, et les femmes, s'occuper de la maison, des personnes âgées, des malades et des enfants. Une telle conception ne fait évidemment que consolider les obstacles qui nuisent à l'entière participation des femmes à la société.⁽⁴⁹⁾

Bien des féministes ont donc tendance à se méfier du discours sur les responsabilités, qui pourrait n'être qu'une tentative voilée de valoriser les notions traditionnelles du patriarcat. D'autres toutefois s'en réjouissent, parce qu'il s'agit là d'un langage familier aux femmes. D'après ces personnes, les hommes et les femmes ne raisonnent pas de la même manière, notamment parce que ces dernières ont tendance à percevoir les problèmes moraux comme un «conflit d'obligations» plutôt que comme des «droits concurrents». Les femmes, raisonne-t-on, hésitent souvent à faire valoir leurs droits, qu'elles considèrent égoïstes ou contradictoires; elles sont plutôt enclines à penser à leurs obligations.⁽⁵⁰⁾ Le Comité n'est pas en mesure de prendre position, mais il sent qu'il est urgent de redoubler les efforts pour encourager les femmes à la participation civique. Il faudra du temps pour faire disparaître les inégalités dans la vie privée, car il n'y a pas de formule magique. Dans l'intervalle, toutefois, il est important d'en faire davantage pour que les préoccupations et les voix des femmes soient entendues.

(47) *Ibid.*, p. 40.

(48) *Ibid.*, p. 40 et 15-16.

(49) *Ibid.*, p. 16.

(50) *Ibid.*, p. 17.

2. Autres considérations

Nos recherches nous ont permis de découvrir toute une panoplie de moyens pour promouvoir le civisme, et certains valent la peine que les Canadiens s'y attardent. L'une des plus intéressantes formules est celle du National Issues Forum (NIF) aux États-Unis. Ce forum sur les questions nationales, financé par la Fondation Kettering, se concentre sur la pratique de la démocratie et sur ce que les citoyens doivent faire pour rendre efficace le processus démocratique. L'idée fondamentale du programme NIF est que les citoyens doivent faire l'expérience concrète d'un choix judicieux. Le NIF puise donc dans la tradition américaine des «town hall meetings», ces débats publics sur les affaires municipales, pour faire acquérir aux citoyens l'expérience pratique de ce que Kettering appelle «une opération de choix». À l'aide de cahiers et de guides de discussion préparés expressément pour les sujets proposés, des animateurs entraînés aident les citoyens à envisager diverses options. À la fin du forum, les participants indiquent les politiques choisies sur des bulletins de vote qui sont expédiés aux décideurs compétents du gouvernement et de la fonction publique. La Fondation a organisé plus de 1 700 événements du genre.⁽⁵¹⁾

Une telle formule peut être utile pour promouvoir le civisme, mais elle a un défaut. Ce type d'activité n'attire pas, d'habitude, un éventail de citoyens représentatifs de la population, et ceux qui s'y intéressent sont déjà résolument engagés dans la participation civique. De même, rien n'indique que les conclusions auxquelles en arrivent les participants ont une incidence sur la prise de décisions; les cercles d'études passent rarement à l'action.⁽⁵²⁾

Un autre essai dans le domaine de la promotion de la citoyenneté est celui du Lincoln Filene Centre, qui est associé à l'Université Tufts. Le National Citizenship Participation Project analyse les relations entre les citoyens et le gouvernement dans cinq municipalités : St. Paul, au Minnesota; Dayton, en Ohio; Portland, en Oregon; Birmingham, en Alabama; et San Antonio, au Texas. Sauf San Antonio, toutes ces villes ont élaboré et institutionnalisé des procédures permettant une prise de décisions conjointe par les citoyens et le gouvernement. Elles sont divisées en quartiers reconnus, dont les habitants ont régulièrement l'occasion de se gouverner eux-mêmes. Les municipalités leur fournissent du personnel et un soutien administratif qui relèvent des autorités du quartier. Outre le fait qu'ils examinent les projets de politiques du gouvernement, les quartiers prennent eux-mêmes l'initiative de certaines décisions importantes. À St. Paul, par exemple, il faut le consentement du quartier pour régler une foule de questions foncières.⁽⁵³⁾

(51) David Shulman, *Promoting Citizenship: American Approaches/Canadian Opportunities*, rédigé pour la Direction de l'enregistrement et de la promotion de la citoyenneté, Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, 1991, p. 10.

(52) *Ibid.*, p. 11.

(53) *Ibid.*, p. 12.

Les programmes financés par le Lincoln Filene Centre ont eu tellement de succès qu'on a demandé son aide pour en établir dans diverses autres villes. Selon David Shulman, on peut déduire de ces expériences que fournir aux citoyens les ressources voulues pour prendre des décisions ainsi que l'occasion de le faire sur un pied d'égalité avec le gouvernement est une manière très prometteuse de faire la promotion du civisme.⁽⁵⁴⁾

Autre exemple, le Project Public Life, entrepris par le Humphrey Institute of Public Affairs à l'Université du Minnesota, vise la promotion du civisme chez les jeunes. Lancé en 1989, il part du principe que la plupart des Américains n'aiment pas la politique et qu'il s'agit d'un mal chronique, surtout chez les jeunes. Afin de lutter contre cette apathie, on a mis sur pied un programme appelé Public Achievement, qui repose sur l'hypothèse que les jeunes sont attirés par des projets qu'ils conçoivent et gèrent eux-mêmes. Il leur faut donc de vraies ressources qui leur sont fournies, dans le cadre du programme, par le bureau du maire de St. Paul et les Clubs 4H du Minnesota. Ces ressources sont gérées par des équipes d'élèves du secondaire, chargées de trouver d'abord les questions qui les intéressent personnellement. Après avoir établi leurs objectifs, la vingtaine d'équipes participantes doivent affecter leurs ressources de manière à assurer la viabilité de leurs divers engagements. La plupart du temps, elles optent pour des sujets qui les touchent de près, par exemple mettre sur pied une garderie pour les mères adolescentes, servir de médiateur entre les élèves et les directions d'écoles, s'occuper des tensions raciales. Ce qui frappe particulièrement dans ce programme, c'est qu'il reconnaît que les projets civiques sont efficaces dans la mesure où ils sont reliés à la résolution de vrais problèmes.⁽⁵⁵⁾

Nous croyons que les exemples qui précèdent pourraient servir de modèles à des expériences semblables au Canada, mais comme le fait remarquer David Shulman, il n'existe ici aucun centre comparable qui se consacre exclusivement au civisme. Par conséquent, nous recommandons :

- 8) Que le gouvernement envisage l'établissement d'un fonds de dotation en vue de créer un Centre canadien pour l'instruction civique et la promotion du civisme.
- 9) Que le Centre d'instruction civique et de promotion du civisme fasse rapport annuellement au ministre du Multiculturalisme et de la Citoyenneté qui le dépose au Parlement.

(54) *Ibid.*

(55) *Ibid.*, p. 14.

Il est important que, dans l'élaboration de son programme, le Centre canadien ne fasse pas la promotion de la citoyenneté en insistant trop sur la publicité et les groupes de discussion. «La publicité est utile pour développer le sens civique, mais elle doit s'inscrire dans une stratégie plus large où sensibilisation et action vont de pair. Quant aux groupes de discussion, ils favorisent un dialogue responsable quand les discussions ont une incidence, quand des résultats tangibles y font suite».⁽⁵⁶⁾

La promotion du civisme est efficace surtout quand la population a les moyens et les possibilités de vraiment régler les problèmes et quand elle a l'impression d'influencer le processus décisionnel ce qui, à notre avis, est surtout possible dans le milieu immédiat et familier du quartier. Les meilleures stratégies de promotion du civisme seront celles qui encouragent la «démocratie directe», c'est-à-dire les activités que permettent des «prises de décisions personnalisées».⁽⁵⁷⁾ Nous espérons sincèrement que le Centre canadien d'instruction civique et de promotion du civisme sera un outil efficace à cet égard.

- 5) Que le Secréariat d'Etat du Canada... des modèles connus de programmes d'instruction civique.
- 6) Que le Secréariat d'Etat du Canada... des ministres de l'Education à l'égard de l'application de tels modèles... programmes scolaires.
- 7) Que le Secréariat d'Etat du Canada... développement d'une deuxième série d'initiatives sur les études canadiennes.
- 8) Que le gouvernement envisage l'établissement d'un fonds de dotation en vue de créer un Centre canadien pour l'instruction civique et la promotion du civisme.
- 9) Que le Centre d'instruction civique et de promotion du civisme fasse rapport annuellement au ministre du Multiculturalisme et de la Citoyenneté qui le dépose au Parlement.

(56) *Ibid.*, p. 16.

(57) *Ibid.*, p. 17.

CONCLUSION

Les Canadiens ont le sens pratique. Par moments, nous avons eu tendance à nous le reprocher, parce que nous aurions souhaité avoir une histoire plus «passionnante» ou plus «romantique». Notre patrimoine politique a été forgé par des leaders qui étaient réputés plus pour leur travail acharné que pour leur charisme. Pourtant, leur style et leurs principes nous ont donné une qualité de vie qui nous classe, selon les Nations Unies, au premier rang de tous les pays. La citoyenneté canadienne est vraiment un «trésor» qui fait l'envie de bien des gens, et ceux qui ont la chance de la détenir se doivent de la respecter et d'en prendre grand soin.

Il est évident que les exemples de modèles pourraient servir de modèles à des expériences similaires au Canada, mais, comme l'a remarqué David Shulman, il n'existe ni un seul modèle comparable qui se concentre sur le civisme. Par conséquent, nous recommandons :

- (1) Que le gouvernement crée immédiatement un fonds de dotation en vue de créer un Centre canadien pour l'éducation civique et la promotion du civisme.
- (2) Que le Centre d'inscriptions de la promotion du civisme fasse rapport annuellement au ministre du Développement et de la Citoyenneté qui le dépose au Parlement.

(34) *Ibid.*

(35) *Ibid.*, p. 18

(36) *Ibid.*, p. 10

(37) *Ibid.*, p. 11

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- 1) Que le Parlement adopte une nouvelle *Loi sur la citoyenneté* avant 1995 qui reflète le pluralisme, le bilinguisme officiel et le multiculturalisme de la société canadienne et qui énonce clairement les droits et obligations qui découlent de la citoyenneté.
- 2) Que le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté soit rebaptisé ministère de la Citoyenneté et du Multiculturalisme.
- 3) Que tout projet concernant les obligations et les droits des citoyens s'adresse à tous les Canadiens et pas seulement aux néo-Canadiens.
- 4) Que le gouvernement fédéral fasse la promotion à l'échelle nationale des initiatives portant sur l'instruction civique.
- 5) Que le Secrétariat d'État du Canada évalue les modèles connus de programmes d'instruction civique.
- 6) Que le Secrétariat d'État du Canada consulte le Conseil des ministres de l'Éducation à l'égard de l'application de tels modèles dans les programmes scolaires.
- 7) Que le Secrétariat d'État du Canada participe au développement d'une deuxième série d'initiatives sur les études canadiennes.
- 8) Que le gouvernement envisage l'établissement d'un fonds de dotation en vue de créer un Centre canadien pour l'instruction civique et la promotion du civisme.
- 9) Que le Centre d'instruction civique et de promotion du civisme fasse rapport annuellement au ministre du Multiculturalisme et de la Citoyenneté qui le dépose au Parlement.

ANNEXE

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

LISTE DES TÉMOINS

FASCICULE NO	DATE	ORGANISMES ET TÉMOINS
2	17 mars 1992	M. John Grant <i>Nova Scotia Teachers' College</i> Le professeur Thomas Symons Université Trent
3	24 mars 1992	Le professeur Arthur Stinson Ottawa Le professeur Elliot Tepper Université Carleton
4	9 avril 1992	L'honorable Gerry Weiner Ministre du Multiculturalisme et de la Citoyenneté
5	28 avril 1992	Le professeur Alan Cairns Université de la Colombie-Britannique Le professeur Jean Crete Université Laval La professeure Diane Lamoureux Université Laval Le professeur Joseph-Yvon Theriault Université d'Ottawa Constance Middleton-Hope Présidente Fédération canadienne du civisme Diana Togneri Fédération canadienne du civisme Eric L. Teed Fédération canadienne du civisme James Larson Fédération canadienne du civisme

- 5 (suite) 28 avril 1992
Dr. N.M. Zsolnay
Fédération canadienne du civisme
- Charles E. Dojack
Fédération canadienne du civisme
- 6 5 mai 1992
M. Alain Landry
Sous-ministre adjoint,
Multiculturalisme et Citoyenneté Canada
- M^{me} Eva Kmicic
Greffier
Enregistrement et promotion de la
citoyenneté
- Juge Elizabeth Willcock
Juge principal de la citoyenneté
- 7 12 mai 1992
M^{me} Mary M. Gusella
Sous-ministre, Multiculturalisme et
Citoyenneté Canada
- M. Alain Landry
Sous-ministre adjoint, Citoyenneté
- M. Greg Gauld
Directeur général
Politiques ministérielles et recherche
Multiculturalisme et Citoyenneté Canada
- 8 19 mai 1992
Le professeur Alan M. Sears
Université du Nouveau-Brunswick
- Le professeur Raymond Breton
Université de Toronto
- 24 1^{er} décembre 1992
M. David Shulman
Coordonnateur de projet
L'Institut de promotion du civisme
- M^{me} Michèle S. Jean
Sous-secrétaire d'État
Secrétariat d'État du Canada
- M^{me} Norma Passaretti
Directrice générale du Cérémonial d'État
Secrétariat d'État du Canada
- M. James E. Page
Directeur général de l'Aide à l'éducation
Secrétariat d'État du Canada

32

27

19 janvier 1993

Le professeur Andrew S. Hughes
Faculté de l'éducation
Université du Nouveau-Brunswick

Le professeur Kenneth Osborne
Faculté de l'éducation
Université de Manitoba

28

20 janvier 1993

Le professeur Keith McLeod
Faculté d'éducation
Université de Toronto

M. James E. Page
Directeur général
Aide à l'éducation
Secrétariat d'État

30

16 février 1993

Le professeur William Kaplan
Faculté de droit
Université d'Ottawa

Le professeur John Meyer
Faculté d'éducation
Université de Windsor

M^{Gen} Herbert C. Pitts
Commissaire national
Scouts Canada

M. John Pettifer
Exécutif principal
Scouts Canada

La professeure Danielle Juteau
Directrice du Centre d'étude ethniques
Université de Montréal

Le professeur Douglas Ray
Faculté d'éducation
Université de Western Ontario

M. Peter Doherty
Ancien président du programme d'aventure
et de citoyenneté
Club Rotary d'Ottawa

M^{me} Tina Van Dusen
Vice-présidente, communications
L'Association canadienne des radiodiffuseurs

M. Peter Miller
Conseiller juridique
L'Association canadienne des radiodiffuseurs

30 (suite)

16 février 1993

Colonel Brian Handley
Directeur - Cadets
Ministère de la Défense nationale

Marc Godbout
Directeur général
Fédération des communautés francophones
et acadienne du Canada

Mireille Duguay
Responsable de la recherche
Fédération des communautés francophones
et acadienne du Canada

Sylvio Morin
Directeur des communications
Fédération des communautés francophones
et acadienne du Canada

1991
Directeur - Québec
Ministère de la Santé nationale

Marc Gauthier
Directeur général
Fédération des communautés francophones
et acadiennes du Canada

1991
Responsable de la recherche
Fédération des communautés francophones
et acadiennes du Canada

Sylvio Morin
Directeur des communications
Fédération des communautés francophones
et acadiennes du Canada

1991

1991
Directeur - Québec
Ministère de la Santé nationale

Directeur général
Fédération des communautés francophones
et acadiennes du Canada

Directeur général
Fédération des communautés francophones
et acadiennes du Canada

M. James E. Page
Directeur général
Bureau de la situation
sociale de l'État

Le professeur William Kapane
Faculté de droit
Université d'Ottawa

Le professeur John Meyer
Faculté d'éducation
Université de Windsor

M. Gén. Herbert C. Pitt
Commissaire national
Sport Canada

M. John Pettifer
Éducateur principal
Sport Canada

La professeure Danielle Juteau
Présidente du Centre d'étude ethnique
Université de Montréal

Le professeur Douglas Ray
Bureau d'éducation
Gouvernement de l'Ontario

M. Roger Delbert
Actuel président du programme d'aventure
et de développement
Club Sportif d'Ottawa

M. Tony Van Dusen
Vice-président, communications
L'Association canadienne des radiofréquences

M. Paul...
Club Sportif d'Ottawa
L'Association canadienne des radiofréquences

