

# **Portrait de la conscience juridique des électeurs des Premières nations : comprendre l'exercice du droit de vote**

Lesley A. Jacobs  
Université York



## **Table des matières**

---

Note au lecteur .....	5
Introduction.....	7
Cadre théorique et méthodologique .....	9
Bref historique du droit de vote des Premières nations .....	15
Portrait de la conscience juridique des électeurs des Premières nations .....	19
Le nouvel électeur.....	21
L'électeur supercitoyen.....	23
L'électeur sans droit de vote .....	25
Conclusion .....	27
Bibliographie.....	29



## Note au lecteur

---

Cette étude a été commandée par Élections Canada pour examiner la participation électorale des Autochtones au Canada. Elle a été présentée à l'atelier d'Élections Canada à la Conférence sur la recherche en matière de politiques autochtones tenue du 9 au 12 mars 2009. Les observations et les conclusions qui y sont formulées sont celles de l'auteur.

**Lesley A. Jacobs**, B.A., M.A., UWO, D.Phil., Oxford. Professeur de droit et société et directeur du York Centre for Public Policy and Law de l'Université York de Toronto, Canada. Courriel : [jacobs@yorku.ca](mailto:jacobs@yorku.ca). Site Web : <http://ycppl.osgoode.yorku.ca/home.html>. Je tiens à remercier Chris Plecash ainsi que trois personnes d'Élections Canada : Alain Pelletier, Miriam Lapp et Paul Laronde, pour leurs précieux commentaires sur une version antérieure.



« Le suffrage universel constitue aujourd'hui un élément essentiel de la démocratie. À partir de la notion que seules quelques personnes méritantes (suivant des critères tels la classe sociale, la propriété et le sexe) pouvaient voter, s'est progressivement développé le principe moderne voulant que tous les citoyens aient le droit de vote en tant que membres de la cité. La marche constante du Canada vers le suffrage universel a culminé en 1982 avec la constitutionnalisation à l'art. 3 de la *Charte* du droit de vote de chaque citoyen<sup>1</sup>. »

La juge en chef Beverly MCLACHLIN  
*Sauvé c. Canada* (2002)

## Introduction

---

Le questionnement sur la participation électorale autochtone ne porte pas sur la façon dont les Autochtones votent individuellement, c'est-à-dire sur leurs choix de candidats ou de partis, mais plutôt sur la participation électorale au sens large, qu'ils votent ou non. Les habitudes de participation électorale des peuples autochtones varient grandement selon le contexte. Aux élections fédérales, on observe généralement un faible taux de participation chez les électeurs autochtones. À l'élection fédérale de 2000, Daniel Guérin a constaté que le taux de participation des électeurs des réserves des Premières nations était de 48 %, soit 16 % de moins que le taux global de participation<sup>2</sup>. À première vue, ce phénomène n'a rien de surprenant. Comme Alan Cairns l'a noté, « [l'] explication est partiellement d'ordre pratique. De nombreux Autochtones qui vivent dans un milieu urbain démenagent fréquemment, ont un faible niveau d'alphabétisation, sont sans emploi, sont coupés de la grande société et sont distancés du processus de discussion qui entoure les élections fédérales »<sup>3</sup>. Au Nunavut, qui compte une majorité d'Inuits, la participation électorale semble être la plus faible du pays aux élections fédérales : 54,1 % en 2000, 43,9 % en 2004, 54,1 % en 2006 et 47,4 % en 2008, des chiffres bien plus faibles que les taux nationaux<sup>4</sup>. Pourtant, à d'autres élections, les électeurs autochtones ont été très nombreux à voter. Au Nunavut, par exemple, la participation aux deux premières élections territoriales a été très élevée – 88,6 % en 1999 et 93,7 % en 2004 – mais elle a nettement reculé en 2008, passant à 71 %<sup>5</sup>. Ces tendances, dit-on souvent, illustreraient le fait

<sup>1</sup> *Sauvé c. Canada* (Directeur général des élections), [2002] 3 R.C.S. 519, 2002 CSC 68 au paragraphe 33.

<sup>2</sup> Daniel Guérin, « La participation des Autochtones aux élections fédérales canadiennes : tendances et conséquences », *Perspectives électorales*, vol. 5, n° 3, novembre 2003, (en ligne), [http://www.elections.ca/eca/eim/article\\_search/article.asp?id=22&lang=f&frmPageSize=&textonly=false](http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=22&lang=f&frmPageSize=&textonly=false). Voir aussi Élections Canada : *Lois, politiques et recherche électorales*, « Les Autochtones et le processus électoral fédéral : les tendances de la participation et les initiatives d'Élections Canada », janvier 2004, (en ligne), <http://www.elections.ca/content.asp?section=loi&document=abor&lang=f&textonly=false>.

<sup>3</sup> Alan Cairns, « La participation électorale des Autochtones dans la communauté canadienne », *Perspectives électorales*, vol. 5, n° 3, novembre 2003.

<sup>4</sup> Élections Canada, *Quarantième élection générale 2008 – Résultats officiels du scrutin*, (en ligne), <http://www.elections.ca/scripts/OVR2008/>.

<sup>5</sup> CBC News, « Voter Turnout Drops in Nunavut », 28 octobre 2008, (en ligne), <http://www.cbc.ca/nunavutvotes/story/2008/10/28/voter-turnout.html>.

que, d'une part, les peuples autochtones du Canada ne se retrouvent pas dans de nombreux organes législatifs tels que le Parlement du Canada et la plupart des assemblées législatives provinciales et que, d'autre part, ils considèrent d'autres organes législatifs tels que celui du territoire du Nunavut comme une incarnation de leur identité en tant que collectivités ou nations distinctes au sein de l'État canadien<sup>6</sup>. Les élections à ce dernier type d'organe législatif seraient ainsi caractérisées par une forte participation des électeurs autochtones, alors que cette participation serait moindre aux élections fédérales ou provinciales.

Dans cette étude, je cherche à aborder sous un angle différent la recherche sur la participation électorale autochtone en m'appuyant sur l'idée que la participation électorale est fondamentalement une question d'exercice des droits. Lorsque les Canadiens votent à une élection fédérale, il ne s'agit pas uniquement de participation au processus démocratique, mais aussi de l'exercice d'un droit fondamental du citoyen. De ce point de vue, le vote découle d'un statut juridique important au sein de la communauté concernée, un statut social ancré dans la légalité. Lorsque des individus ne votent pas, ils omettent d'exercer des droits, ce qui reflète à la fois leur statut et la façon dont ils se considèrent au sein de cette communauté. En somme, la participation électorale autochtone est un indicateur de l'identité des électeurs autochtones individuels et de l'importance qu'ils attachent au droit de vote.

Cette étude se divise en quatre parties. La première décrit le cadre théorique et méthodologique adopté. Elle explique notamment la raison pour laquelle il convient de se poser plusieurs questions sur la conscience juridique des électeurs autochtones : Comment les électeurs autochtones considèrent-ils la légalité de l'exercice d'un droit qu'implique le fait de voter? Quelles significations culturelles sont associées à l'acte de voter? Cela varie-t-il selon la nature du scrutin? Quelle sorte d'identité l'exercice du droit de vote suppose-t-il? La deuxième partie résume l'histoire du droit de vote des Premières nations au Canada. Ce contexte historique est essentiel pour situer la conscience juridique des électeurs des Premières nations. La troisième partie trace un portrait de la conscience juridique – les significations symboliques possibles du droit de vote – des électeurs des Premières nations. La dernière partie esquisse quelques implications de ce portrait sur les politiques visant l'accroissement de la participation électorale des collectivités des Premières nations et suggère certaines pistes de recherches futures.

Il importe de souligner que, même si je crois que le cadre théorique et méthodologique proposé dans cette étude est applicable à la recherche sur la participation électorale de tous les peuples autochtones du Canada – Premières nations, Inuits et Métis –, les arguments spécifiques sur la description de la conscience juridique ne sont applicables qu'aux membres des Premières nations. En effet, comme je le montre plus loin, la conscience juridique est fonction des histoires particulières et des expériences de chaque peuple face au droit de vote, et à cet égard, la situation n'a pas été la même pour tous les peuples autochtones. Par ailleurs, dans le présent document, les termes « Premières nations » et « Indien » (inscrit ou non inscrit) sont utilisés de manière interchangeable, bien que le terme « Indien » soit employé principalement dans les descriptions de dispositions législatives et d'énoncés de politique.

---

<sup>6</sup> Voir, par exemple, Kiera Ladner, « Désaffection et nation : les facteurs de la participation électorale autochtone », *Perspectives électorales*, vol. 5, n° 3, novembre 2003, p. 21-24; Jennifer Dalton, « Alienation and Nationalism: Is it Possible to Increase First Nation Voter Turnout in Ontario? », *Canadian Journal of Native Studies*, vol. 27, n° 2, 2007, p. 247-291.



## Cadre théorique et méthodologique

---

La présente analyse repose sur l'idée que le droit de vote et l'exercice de ce droit ont des significations juridiques importantes qui vont au-delà du simple effet des votes individuels sur les élections canadiennes et la représentation. La validité de cette idée ressort particulièrement des jugements des tribunaux canadiens, notamment ceux rendus dans les deux principales causes sur le droit de vote jugées par la Cour suprême du Canada au cours de la dernière décennie.

Dans la cause *Sauvé c. Canada* jugée en 2002, la Cour devait, au fond, se prononcer sur le statut juridique des détenus des prisons fédérales. Il s'agissait d'examiner une disposition législative fédérale qui privait du droit de vote aux élections fédérales les détenus condamnés à une peine de plus de deux ans. La cour a jugé que priver les détenus du droit de vote violait le statut juridique que leur confère la *Charte canadienne des droits et libertés*. Au nom de la majorité, la juge en chef McLachlin a écrit :

[...] priver certains citoyens du droit de vote va à l'encontre de notre engagement constitutionnel envers la valeur et la dignité intrinsèques de chaque personne. Comme la Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud l'a affirmé dans *August c. Electoral Commission*, 1999 (3) SALR 1, par. 17, [traduction] « [l]e vote de chaque citoyen est un symbole de dignité et d'identité individuelle. Littéralement, il signifie que tout le monde est important. » Le fait que la disposition sur la privation du droit de vote s'applique à un groupe particulier de personnes devrait nous porter à nous inquiéter plutôt davantage que moins de la possibilité qu'elle viole les principes d'égalité des droits et d'appartenance consacrés dans la *Charte* et protégés par celle-ci. [...] L'idée que certaines personnes ne sont pas moralement aptes à voter et à participer au processus d'élaboration des lois ou moralement dignes de le faire est ancienne et désuète. Édouard III a déclaré les citoyens qui commettaient des crimes graves passibles de « mort civile », c'est-à-dire qu'une personne reconnue coupable d'un acte criminel était réputée perdre tous ses droits civils. Jusqu'à récemment, des catégories entières de personnes, dont les prisonniers, étaient privées du droit de vote. La présomption qu'elles n'étaient pas aptes à voter ou « dignes » de le faire – que ce soit en raison de leur classe sociale, de leur race, de leur sexe ou de leur comportement – a joué un rôle important dans cette exclusion<sup>7</sup>.

La juge en chef McLachlin fait ainsi valoir que le droit de vote et son exercice comptent pour les prisonniers, non pas en raison de l'influence concrète de ce droit sur les élections – c'est-à-dire l'effet de leurs votes sur les résultats des scrutins – mais plutôt parce que la reconnaissance de ce droit témoigne du statut et de l'identité des détenus. Et la signification juridique symbolique du droit de vote est si importante qu'elle donne au tribunal les motifs constitutionnels pour annuler une disposition législative privant les détenus des prisons fédérales du droit de vote.

Trois ans plus tôt, dans *Corbiere c. Canada*, la Cour suprême avait examiné une contestation constitutionnelle de l'article de la *Loi sur les Indiens* de 1985 qui accordait le droit de vote aux élections des conseils de bande seulement aux membres de la bande « résidant ordinairement » sur la réserve. La Cour avait unanimement abrogé cet article de la loi et accordé le droit de vote aux élections des conseils de bande aux membres des bandes habitant hors réserve. Au nom de la

---

<sup>7</sup> *Sauvé c. Canada*, aux paragraphes 35 et 43.

majorité des juges, les juges McLachlin et Bastarache formulaient ensemble la conclusion suivante :

[...] la privation complète de leur droit de voter et de participer à l'administration de leur bande a pour effet de les traiter comme des individus moins dignes de reconnaissance et n'ayant pas droit aux mêmes avantages et ce, non pas parce que leur situation justifie ce traitement, mais uniquement parce qu'ils vivent à l'extérieur de la réserve. [...] il est clair que la privation du droit de vote découlant du par. 77(1) est discriminatoire. Cette privation refuse aux membres hors réserve des bandes indiennes, sur le fondement arbitraire d'une caractéristique personnelle, le droit de participer pleinement à l'administration de leur bande respective. Elle touche à l'identité culturelle des Autochtones hors réserve par l'effet de stéréotypes. Elle présume que les Autochtones hors réserve ne sont pas intéressés à participer concrètement à la vie de leur bande ou à préserver leur identité culturelle, et qu'ils ne sont donc pas des membres de leur bande aussi méritants que les autres. L'effet, comme le message, est clair : les membres hors réserve des bandes indiennes ne sont pas aussi méritants que les membres qui vivent dans les réserves. Cette situation [...] entraîne le déni du droit à l'égalité réelle. [...] Le texte de loi en cause a pour effet de forcer les membres à choisir entre deux partis : vivre dans la réserve et exercer leurs droits politiques, ou vivre hors de la réserve et renoncer à exercer ces droits. Les droits politiques en question sont liés à la race des individus concernés ainsi qu'à leur identité culturelle. Comme il a été indiqué plus tôt, la différence de traitement résultant du texte de loi est discriminatoire parce qu'elle implique que les membres hors réserve des bandes indiennes sont des membres de rang inférieur de leur bande respective ou des personnes qui ont choisi de s'assimiler à la société majoritaire<sup>8</sup>.

Comme dans *Sauvé*, l'idée que le droit de vote est porteur d'une signification juridique symbolique joue un rôle central dans l'abrogation par la Cour suprême de la disposition législative fédérale dans *Corbiere*. La similarité évidente de contenu et de ton entre les deux jugements montre nettement à quel point, pour les juges de la Cour suprême du Canada, le droit de vote d'une personne reflète son statut juridique.

L'exercice du droit de vote est chargé de signification symbolique juridique pour nos juges : il est donc compréhensible qu'il le soit aussi pour l'électeur. Dans *Sauvé* et dans *Corbiere*, on demandait à la Cour suprême d'annuler une disposition pour le motif que le droit de vote était plus que la simple expression d'une préférence en faveur d'un candidat à une élection. Toutefois, supposons que l'on pose une question du même genre mais sous un angle différent : « Que signifie le fait de voter, pour l'électeur autochtone? » Il est essentiel de comprendre la réponse à cette question pour comprendre la participation électorale autochtone.

Il s'agit fondamentalement d'examiner comment un individu perçoit le droit de vote en tant que statut juridique et expression de la légalité. Des études sociojuridiques récentes utilisent le terme « recherche sur la conscience juridique » pour désigner le mouvement de recherche qui s'intéresse à la manière dont les gens ordinaires – et non les professionnels du droit comme les juges et les avocats – appréhendent et comprennent la loi et le droit<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203, aux paragraphes 17, 18 et 19.

<sup>9</sup> David Engel et Frank Munger, *Rights of Inclusion: Law and Identity in the Life Stories of Americans With Disabilities*, Chicago, University of Chicago Press, 2003; Patricia Ewick et Susan Silbey, *The Common Place of*

La conscience juridique, dans cette acception, renvoie à la connaissance ou à la conscience qu'a un individu du droit, et de la capacité de la loi à résoudre des conflits et à influencer sur le changement social<sup>10</sup>. En d'autres termes, la conscience juridique fournit aux individus des cadres d'interprétation, guide leurs relations avec la loi et influence leurs croyances sur ses promesses ou ses dangers. Toute réponse à la question « Que signifie le fait de voter, pour l'électeur autochtone? » est une affirmation sur la conscience juridique de cet électeur.

La conscience juridique est plus que le simple reflet des attitudes ou des croyances concernant les droits juridiques. Elle se saisit mieux comme une forme de pratique culturelle où croyances et attitudes relatives aux droits juridiques influencent les pratiques et les actions personnelles, ce qui, à son tour, façonne croyances et attitudes. « Dans le cadre théorique de la conscience juridique comme participation à la construction de la légalité, expliquent Ewick et Silbey, la conscience n'est pas exclusivement un ensemble d'attitudes conceptuelles, abstraites ou décontextualisées à l'égard de la loi. Ce n'est pas seulement un état d'esprit. La conscience juridique est produite et se révèle dans ce que les gens font autant que dans ce qu'ils disent<sup>11</sup>. » Toutefois, cette conscience n'est jamais entièrement construite par un seul individu, ni simplement un point de vue subjectif<sup>12</sup>. Selon Ewick et Silbey, c'est « toujours une construction collective qui exprime, utilise et crée simultanément des significations échangées dans la sphère publique »<sup>13</sup>. La conscience juridique n'est pas fonction de la doctrine juridique, de sorte que les changements dans ce domaine ne mènent pas nécessairement à des changements parallèles dans la conscience juridique<sup>14</sup>. Par exemple, les modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* ne se répercutent pas forcément sur la conscience juridique des peuples des Premières nations.

La recherche sur la conscience juridique a pour but de déterminer ses formes et ses tendances. Cela suppose que, même si cette conscience change constamment chez une personne, il est éclairant d'examiner les différentes formes qu'elle peut prendre. Ces formes ou variétés de

---

*Law: Stories from Everyday Life*, Chicago, University of Chicago Press, 1998; Laura Beth Nielsen, « Situating Legal Consciousness: Experiences and attitudes of ordinary citizens about law and street harassment », *Law & Society Review*, vol. 34, 2000, p. 1055-1090; Martha Umphrey, « The Dialogics of Legal Meaning », *Law & Society Review*, vol. 33, 1999, p. 393-423.

<sup>10</sup> David Trubek, « Where the Action Is: Critical Legal Studies and Empiricism », *Stanford Law Review*, vol. 36, 1984; Sally Engle Merry, *Getting Justice and Getting Even: Legal Consciousness Among Working-Class Americans*, Chicago Series in Law and Society, Chicago, University of Chicago Press, 1990. Sur l'idée qu'il y a des conceptions concurrentes de la conscience juridique, voir Patricia Ewick et Susan Silbey, « Conformity, Contestation, and Resistance: An Account of Legal Consciousness », *New England Law Review*, vol. 26, 1992, p. 731-742.

<sup>11</sup> Patricia Ewick et Susan Silbey, *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life*, p. 46.

<sup>12</sup> Bien que presque toutes les études réalisées sur les variétés de conscience juridique aient surtout été centrées sur l'individu, certaines l'ont été sur les organisations. Voir par exemple Erik Larkson, « Institutionalizing Legal Consciousness: Regulation and the Embedding of Market Participants in the Securities Industry in Ghana and Fiji », *Law and Society Review*, vol. 38, 2004, p. 711-736; Lesley A. Jacobs, « Differentiated Corporate Legal Consciousness in International Human Rights Disputes: Security and Transnational Oil Companies in Sudan », *APDR Research Notes*, vol. 1, n° 3, octobre 2008, p. 37-49, (en ligne), [http://apdr.iar.ubc.ca/publications/ejournal/apdr\\_1.3/apdr\\_1.3\\_LJ.pdf](http://apdr.iar.ubc.ca/publications/ejournal/apdr_1.3/apdr_1.3_LJ.pdf).

<sup>13</sup> Ewick et Silbey, *op. cit.*, p. 46.

<sup>14</sup> Lesley A. Jacobs, « Legal Consciousness and the Promise of Law & Society », *Revue Canadienne Droit et Société*, vol. 18, n° 1, 2003, p. 61-66.

conscience juridique ne sont, bien entendu, que des types idéaux ou des approximations. Le comportement d'une personne dans un rapport donné avec les institutions politiques et juridiques et la loi en général (interpellation par la police, lettre de l'avocat d'une banque menaçant de saisir une maison pour non-paiement d'hypothèque, plainte pour discrimination contre un propriétaire) dépend en grande partie de la position ou de l'opinion générale de cette personne sur la loi et la légalité. De plus, cette opinion reflète la présence de la loi et son poids dans la vie quotidienne de la personne concernée. J'ai introduit ailleurs la notion de conscience juridique différenciée<sup>15</sup>. Au lieu de supposer l'existence d'une conscience juridique uniforme dans les situations de crise au sein d'une juridiction particulière, mon approche a consisté à traiter la conscience juridique comme un phénomène qui varie selon les groupes d'individus différemment situés dans la crise. L'avantage de cette approche différenciée est qu'elle me permet à la fois de cerner les contrastes entre les points de vue des groupes occupant des positions différentes dans une même juridiction – ce qui fait ressortir la non-homogénéité de certains groupes comme les peuples autochtones du Canada – et de relever les points communs entre des groupes occupant des positions semblables dans d'autres juridictions.

La recherche sur la conscience juridique examine également une autre question importante : les effets de la légalité sur l'identité. L'idée sous-jacente est que, souvent, pour exercer des droits, il faut adopter une identité particulière. L'exemple le plus clair est peut-être celui de la législation sur les droits des personnes handicapées<sup>16</sup>. Les trois dernières décennies ont vu un développement considérable de la législation et de la jurisprudence dans ce domaine. Toutefois, le mode d'exercice de ces droits est complexe. En effet, pour défendre ces droits, les personnes concernées doivent se déclarer handicapées. Or, il n'est pas facile d'adopter cette identité, et en fait les personnes concernées y résistent, ce qui influe sur leur capacité à exercer les droits garantis par la loi. Une étude récente sur l'exercice des droits des personnes handicapées notait que « [...] non seulement l'identité détermine comment et quand les droits deviennent actifs, mais qu'en fait, les droits peuvent aussi façonner l'identité »<sup>17</sup>.

J'ai observé plus haut qu'une réponse à la question « Que signifie le fait de voter, pour l'électeur autochtone? » constitue une affirmation sur la conscience juridique de cet électeur. La manière d'y répondre peut nous éclairer considérablement sur l'usage du droit de vote par les Autochtones, car l'exercice de tout droit dépend du sens que ce droit revêt pour ceux qui le détiennent. Au lieu de voir les droits comme des instruments ou des outils, on les étudie selon leurs effets réels et leur importance, ou leur absence d'importance, pour leurs bénéficiaires. Le droit de vote au Canada est un droit reconnu par la loi; que des électeurs choisissent de voter ou de ne pas voter, l'enjeu demeure l'exercice de leurs droits. En ce sens, la participation électorale autochtone est fondamentalement une question d'exercice de droits. C'est la raison pour laquelle la conscience juridique est une dimension importante de la participation électorale. Comment les

---

<sup>15</sup> Lesley A. Jacobs, « Rights and Quarantine During the SARS Global Health Crisis: Differentiated Legal Consciousness in Hong Kong, Shanghai, and Toronto », *Law and Society Review*, vol. 41, n°3, septembre 2007, p. 511-553.

<sup>16</sup> David Engel et Frank Munger, « Rights, Remembrance, and Reconciliation of Difference », *Law and Society Review*, vol. 30, 1996, p. 7-54; Engel et Munger, *Rights of Inclusion: Law and Identity in the Life Stories of Americans with Disabilities*, chap. 3.

<sup>17</sup> Engel et Munger, *Rights of Inclusion: Law and Identity in the Life Stories of Americans with Disabilities*, p. 242.

électeurs autochtones voient-ils, individuellement, la légalité de l'exercice de droits qu'implique l'acte de vote? Quelles significations culturelles sont liées à cet acte? Cela varie-t-il en fonction de l'objet du scrutin? Quelle sorte d'identité faut-il adopter pour exercer ce droit?

Les pages qui suivent portent sur la conscience juridique des électeurs des Premières nations et sur la nécessité d'en tenir compte pour mieux comprendre leur participation électorale. En inscrivant la discussion dans le contexte de l'histoire du droit de vote des Premières nations, j'en relèverai les faits saillants de façon à tracer le portrait de la conscience juridique des électeurs des Premières nations.



## Bref historique du droit de vote des Premières nations

---

Retracer l'évolution du droit de vote des Premières nations permet de contextualiser la conscience juridique des électeurs des Premières nations. L'histoire traditionnelle du droit de vote au Canada au cours des 150 dernières années présente l'élargissement graduel de ce droit, d'abord exercé par une très petite élite, puis par les hommes de la classe ouvrière, puis par les femmes et, enfin, par les jeunes adultes. C'est l'histoire à laquelle la juge en chef McLachlin fait allusion dans la citation en exergue au début du présent document, lorsqu'elle évoque « la marche constante du Canada vers le suffrage universel ». Toutefois, l'examen de l'histoire du droit de vote des Autochtones tend à montrer qu'il n'y a pas eu de « marche constante », mais plutôt une évolution complexe et en dents de scie.

Depuis la Confédération jusqu'en 1920, les Premières nations ne pouvaient voter ni aux élections fédérales ni aux élections provinciales. Le droit de vote était alors régi par la *Loi sur les Indiens*, qui stipulait que les « Indiens inscrits » n'avaient pas le droit de voter aux élections fédérales. (Je rappelle que les termes « Premières nations » et « Indien » – inscrit ou non inscrit – sont employés ici de manière interchangeable. Le terme « Indien » est utilisé surtout en raison de son usage fréquent dans la législation et les énoncés de politique.) La *Loi sur les Indiens* considérait les Indiens comme étant sous la tutelle de l'État, incapables de gérer leurs propres affaires et nécessitant des mesures paternalistes destinées à servir leurs meilleurs intérêts, même si les Indiens eux-mêmes contestaient que ces mesures fussent réellement dans leur intérêt. Durant cette période, en somme, les Indiens étaient jugés indignes du droit de vote<sup>18</sup>.

La *Loi sur les Indiens* de 1876 (à l'époque intitulée « *Acte des Sauvages* ») a introduit la notion « d'émancipation volontaire »<sup>19</sup>. Comme Larry Gilbert l'explique :

L'émancipation était le fait de renoncer au statut d'Indien et de membre d'une bande en échange de la citoyenneté canadienne et du droit à la propriété d'un bien-fonds en fief simple. On se fondait sur la théorie selon laquelle les peuples autochtones dans leur état naturel n'étaient pas civilisés. Une fois qu'un Autochtone avait acquis les compétences, les connaissances et les comportements valorisés par la société civilisée, il pouvait prétendre à la citoyenneté<sup>20</sup>.

La *Loi sur les Indiens* de 1876 autorisait les Indiens à demander l'émancipation. Médecins, avocats, notaires publics, ministres du culte ou prêtres, ou titulaires d'un diplôme universitaire voyaient leur demande automatiquement approuvée, ce qui leur donnait le droit de vote et leur permettait de retirer leur parcelle de terre de la réserve et de la posséder de manière privée. Les autres Indiens qui demandaient l'émancipation étaient soumis à un examen et, sur approbation,

---

<sup>18</sup> Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée : Rapport final*, vol. 4, Ottawa, Canada, 1991, p. 235-236; Jennifer Dalton, « Alienation and Nationalism: Is it Possible to Increase First Nation Voter Turnout in Ontario? », *Canadian Journal of Native Studies*, vol. 27, n° 2, 2007, p. 251-252.

<sup>19</sup> La distinction entre émancipation volontaire et émancipation involontaire est tirée de l'ouvrage de Larry Gilbert, *Entitlement to Indian Status and Membership Codes in Canada*, Toronto, Carswell, 1996, p. 24.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 23.

devenaient « Indiens à l'épreuve » pour trois ans. Après ces trois ans, ils pouvaient voter et retirer leur parcelle de terre de la réserve<sup>21</sup>. De 1876 jusqu'à 1920, seuls 250 Indiens sont parvenus à faire approuver leur demande d'émancipation<sup>22</sup>.

L'émancipation signifiait que légalement, un individu était ou bien Indien ou bien électeur. On ne trouve rien de comparable au Canada dans l'histoire de la « marche constante vers le suffrage universel ». Ainsi, les femmes n'ont pas été obligées de cesser d'être des femmes pour obtenir le droit de vote. Il n'y a pas eu non plus d'exigence analogue pour les personnes placées dans des établissements psychiatriques ni pour les détenus, ni pour les adultes âgés de 18 à 21 ans. Pour ces groupes marginalisés, la participation au suffrage a constitué un véritable avancement. Pour les Premières nations, il n'y a rien eu à célébrer.

En 1920, le Parlement a modifié la *Loi sur les Indiens* afin de permettre un processus d'« émancipation involontaire » pour les hommes des collectivités des Premières nations. En réalité, plutôt que de laisser les individus présenter la demande d'émancipation, il s'agissait de déterminer quels Indiens de sexe masculin « méritaient » l'émancipation et de faire pression sur eux pour qu'ils en fassent la demande<sup>23</sup>. Ce changement avait été motivé par le faible nombre de personnes qui optaient pour l'émancipation volontaire. Après deux ans, les objections des collectivités des Premières nations ont entraîné l'abrogation de cette modification, mais la voie de l'émancipation volontaire a été préservée.

Cependant, il importe de souligner que, pour les femmes et les enfants des collectivités des Premières nations, l'émancipation involontaire était, jusqu'en 1951, une caractéristique inhérente des dispositions visant l'émancipation dans la *Loi sur les Indiens*. En effet, lorsque les hommes demandaient l'émancipation, leurs épouses et leurs enfants étaient automatiquement considérés comme émancipés, même si la demande ne faisait pas référence à ces derniers. À partir de 1951, les hommes qui demandaient l'émancipation devaient faire référence aux femmes et aux enfants pour que ces derniers soient émancipés. Il convient de noter que jusqu'en 1985, les femmes autochtones perdaient leur statut d'Indien si elles épousaient un homme qui ne l'avait pas<sup>24</sup>.

En 1960, le Parlement a adopté la *Loi électorale du Canada*, qui accordait le droit de vote à tous les « Indiens inscrits ». Trois facteurs entraient en jeu dans l'adoption de cette loi. Le premier facteur important était la réprobation internationale dont le Sud des États-Unis faisait l'objet en excluant du suffrage les Afro-Américains. Le deuxième facteur était l'adoption en 1960 de la *Déclaration canadienne des droits*, qui faisait référence à l'égalité et à la non-discrimination sans inclure explicitement le droit de vote (contrairement à la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982). Troisièmement, ce changement s'inscrivait dans la politique indienne appliquée par le gouvernement depuis 1945, qui se traduisait par l'abandon de l'attitude traditionnelle de

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 23-24.

<sup>22</sup> Joseph Carens, *Culture, Citizenship, and Community: A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 186.

<sup>23</sup> Larry Gilbert, *Entitlement to Indian Status and Membership Codes in Canada*, Toronto, Carswell, 1996, p. 24.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 25. Il paraît évident que les dispositions de la *Loi sur les Indiens* de 1869 privant de leur statut d'Indien les femmes indiennes qui avaient épousé des non-Indiens pourraient être considérées comme une émancipation involontaire de fait.



protection et de paternalisme au profit de « l'autonomie gouvernementale pour les Indiens » et d'une « politique de décolonisation »<sup>25</sup>.

En 1948, le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes a proposé des modifications à la *Loi sur les Indiens* « permettant aux Indiens de passer graduellement de la tutelle à la citoyenneté et de favoriser leur avancement. [...] [et stipulant qu'il] incombait à tous les représentants de l'État traitant avec les Indiens de les aider à devenir pleinement des citoyens canadiens et à en assumer les responsabilités<sup>26</sup> ». L'octroi du droit de vote à tous les Indiens en 1960 faisait partie de cette transition graduelle.

La signification réelle de l'attribution inconditionnelle du droit de vote à tous les Indiens en 1960 demeure un sujet de controverse. Durant les années 1960, deux points de vue ont émergé et continuent dans une large mesure à orienter le débat, presque cinquante ans plus tard. L'un de ces points de vue a été clairement exprimé par un autre comité parlementaire en 1967, la Commission Hawthorn. Celle-ci a déclaré que « l'intégration ou l'assimilation ne sont pas des objectifs que quiconque puisse défendre au nom de l'Indien. [...] Il faut considérer les Indiens comme des « supercitoyens », car en plus des droits et des devoirs normaux qui se rattachent à la citoyenneté, ils possèdent d'autres droits en tant que membres fondateurs de la communauté des citoyens canadiens »<sup>27</sup>. En appelant les Indiens des « supercitoyens » ou des « citoyens-plus », la Commission Hawthorn voulait affirmer que les Indiens devaient avoir le droit de vote et les autres droits de citoyenneté comme complément à leur identité distincte et à leur statut spécial en tant que membres des Premières nations du Canada.

L'autre point de vue a été exprimé, dans sa formulation la plus connue, dans le Livre blanc de 1969 du gouvernement Trudeau, *La politique indienne du gouvernement du Canada*. A. D. Doerr résume ainsi ce document :

Au fond, l'objectif des propositions de 1969 était de promouvoir la participation pleine et égale des Indiens à la vie sociale, culturelle, économique et politique du Canada. Les Indiens devaient bénéficier des mêmes libertés, des mêmes droits et des mêmes chances que les autres Canadiens, en plus de se voir reconnaître leur héritage et leur identité culturels comme un élément vital d'une société multiculturelle. L'hypothèse de base sur laquelle se fondaient les propositions était le principe de l'égalité. [...] La position du ministère [des Affaires indiennes et du Nord canadien] était que la législation existante institutionnalisait un système d'apartheid et d'oppression. [...] La terre était la seule sphère dans laquelle le gouvernement fédéral estimait avoir l'obligation de continuer à

---

<sup>25</sup> Bruce G. Doern et Seymour V. Wilson (dir.), *Issues in Canadian Public Policy*, Toronto, MacMillan of Canada, 1974, p. 37.

<sup>26</sup> Richard H. Bartlett, *The Indian Act of Canada, Second Edition*, Saskatoon, Université de la Saskatchewan, Native Law Centre, 1988, p. 6 et p. 21. L'expression de 1967 « citoyen-plus » a été reprise par Alan Cairns, *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, UBC Press, 2000.

<sup>27</sup> Henry B. Hawthorn, dir., *A Survey of the Contemporary Indians of Canada: A Report on Economic, Political, Educational Needs and Policies*, vol. I, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien, 1966-1967, p. 13.

garantir une protection législative spéciale aux Indiens. [...] En définitive, les Indiens devaient être assujettis aux lois qui s'appliquaient aux autres Canadiens<sup>28</sup>.

En termes pratiques, la vision du « supercitoyen » était favorable à un statut spécial pour les Indiens alors que l'autre vision défendait la notion de statut égal.

Une bonne partie de la critique de la notion de statut égal, surtout de la part des organisations indiennes, était et demeure que cette vision finirait par conduire à l'assimilation. La réaction de la Fraternité nationale des Indiens au Livre blanc du gouvernement Trudeau de 1969 a été la suivante : « Si nous acceptons cette politique, et perdons par le fait même nos droits et nos terres, nous nous faisons complices de notre génocide culturel. Et c'est impensable<sup>29</sup>. » Ironiquement, une politique de statut égal aurait les mêmes conséquences que les dispositions de la *Loi sur les Indiens* de 1876 : l'obtention du droit de vote et des autres droits de citoyenneté excluait la possibilité de rester Indien. Un statut spécial, mais non un statut égal, était considéré comme la voie politique à suivre pour éviter l'assimilation et le génocide culturel.

Bien que tous les Indiens aient accédé au droit de vote en 1960, le changement de gouvernance découlant de cette évolution a été minime. Sauf dans de rares circonscriptions, les Indiens inscrits ne sont pas assez nombreux pour influencer sur l'élection d'un député fédéral. Et au cours des cinquante dernières années, très peu de candidats des Premières nations ont réussi à se faire élire<sup>30</sup>. Au moment de la publication du rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones en 1996, l'accès au droit de vote des membres des Premières nations était une préoccupation tout à fait secondaire dans leurs collectivités, où le droit de vote n'était vu ni comme un progrès majeur ni comme un instrument du changement<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> A. D. Doerr, « Indian Policy » dans Bruce G. Doern et Seymour V. Wilson (dir.), *Issues in Canadian Public Policy*, Toronto, MacMillan of Canada, 1974.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>30</sup> Jennifer Dalton, « Alienation and Nationalism: Is it Possible to Increase First Nation Voter Turnout in Ontario? », *Canadian Journal of Native Studies*, vol. 27, n° 2, 2007, p. 254-256.

<sup>31</sup> Voir Alan Cairns « La participation électorale des Autochtones dans la communauté canadienne », *Perspectives électorales*, vol. 5, n° 3, novembre 2003, (en ligne), [http://www.elections.ca/eca/eim/article\\_search/article.asp?id=21&lang=f&frmPageSize=&textonly=false](http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=21&lang=f&frmPageSize=&textonly=false). Alors que la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (dont Cairns a été le directeur de recherche) avait recommandé l'établissement de circonscriptions électorales autochtones avec des sièges correspondants au Parlement, la Commission royale sur les peuples autochtones a recommandé la création d'une assemblée législative autochtone distincte.

## **Portrait de la conscience juridique des électeurs des Premières nations**

---

Dans le cadre adopté pour le présent document, j'ai cherché à établir que la conscience juridique des électeurs des Premières nations est une dimension fondamentale pour comprendre la participation électorale autochtone au Canada. Participer aux élections, c'est exercer un droit. Répondre à la question « Que signifie le fait de voter, pour l'électeur autochtone? » est essentiel parce que l'exercice des droits dépend du sens qu'ont ces droits pour ceux qui les possèdent. Comment devrait-on alors aborder l'étude de la conscience juridique des électeurs des Premières nations?

La démarche adoptée ci-après s'inspire d'un ouvrage tout à fait original, *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life*, dans lequel les chercheuses Patricia Ewick et Susan Silbey décrivent la conscience juridique de gens ordinaires du New Jersey<sup>32</sup>. À partir d'entrevues détaillées auprès de 430 personnes, elles construisent trois différents récits sur la légalité qu'elles ont trouvés dans les opinions sur la loi exprimées par ces personnes et sur la manière dont ces opinions influençaient l'exercice des droits juridiques et le recours à d'autres ressources de leur société. Ces récits représentent en fait des types idéaux ou des formes de conscience juridique, ou des façons de participer au droit ou d'en faire l'expérience. Ils constituent un guide pour comprendre la conscience juridique des résidents du New Jersey, et nous aident à mieux saisir à quel moment ces individus – sujets de droit – se tournent vers les tribunaux, choisissent d'exercer leurs droits juridiques ou de ne pas le faire, et ainsi de suite. Bien entendu, les collectivités des Premières nations du Canada constituent des sujets de droit différents – le terrain n'est pas identique – de sorte qu'une représentation très différente de la conscience juridique est nécessaire.

Grâce à une approche semblable à celle d'Ewick et Silbey, je propose d'ébaucher le portrait de la conscience juridique des électeurs des Premières nations. Contrairement à la « cartographie » impressionnante d'Ewick et Silbey qui se base sur un travail de terrain considérable, le cadre que j'utilise ici repose largement sur des conjectures fondées sur le bref historique du droit de vote des Premières nations présenté ci-dessus. La possibilité de réaliser un travail de terrain approfondi, avec des questionnaires d'entrevue qui valideraient ou amélioreraient ce cadre, reste ouverte. L'objectif de cette « cartographie » est de mieux comprendre le terrain où se situe l'électeur des Premières nations.

J'ai souligné que la conscience juridique reflète les croyances sur les droits juridiques et la manière dont ces croyances influencent l'exercice de ces droits. Le lien avec le droit de vote est qu'il s'agit de l'exercice d'un droit juridique. Le portrait de la conscience juridique des Autochtones que je propose se fonde sur un classement qui définit trois formes ou types de conscience juridique selon lesquels un membre des Premières nations envisagerait le droit de vote. Chacune de ces formes fait appel à des tropes culturels, à des schèmes et à des ressources qui situent le statut juridique et positionnent l'électeur par rapport à ce statut. Circonscrire ces formes doit permettre de comprendre l'exercice du droit de vote chez les Autochtones du Canada, dans un cadre axé sur la conscience juridique, comme une manifestation de ce que ces

---

<sup>32</sup> Ewick et Silbey, *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life*, chap. 3.

droits signifient pour eux. C'est un guide pour découvrir les diverses manières dont les électeurs des Premières nations pourraient répondre aux questions fondamentales qui se posent au sujet de la conscience juridique : Comment les électeurs des Premières nations perçoivent-ils la légalité de l'exercice du droit qu'implique l'acte de vote? Quelles sortes de significations culturelles s'attachent à cet acte? Cela varie-t-il selon l'objet du scrutin? Quelle sorte d'identité faut-il adopter pour exercer le droit de vote? Les trois formes correspondantes de conscience juridique sont plus que de simples reflets de l'expérience historique du droit de vote parmi les peuples des Premières nations : elles décrivent les différentes significations symboliques juridiques du droit de vote pour les individus de ces collectivités et les raisons pour lesquelles ils pourraient exercer ou non ce droit.

## Le nouvel électeur

---

Pour la plupart des groupes désavantagés, le droit de vote est un droit acquis que l'on peut exercer sans perte ni coût symbolique. Pour le mouvement des suffragettes, accéder au droit de vote était une victoire de reconnaissance et un constat de différence<sup>33</sup>. Alors que l'exclusion des femmes de l'électorat était surtout basée sur la mise en doute de leur compétence à voter et sur l'argument que les électeurs masculins pouvaient représenter leurs intérêts, l'élargissement du suffrage aux femmes peut être vu comme le rejet de ces deux postulats. L'octroi du droit de vote aux femmes reconnaît l'égalité de statut des hommes et des femmes en matière électorale; chaque voix compte. On peut en dire autant de l'obtention du droit de vote par les Afro-Américains dans le mouvement des droits civils. Pour l'essentiel, les principaux droits civils obtenus aux États-Unis se fondent sur la reconnaissance du statut égal des Afro-Américains dans la société civile<sup>34</sup>.

Comme le montre le bref historique du droit de vote des Premières nations, l'idée du nouvel électeur n'a rien eu pour réjouir les collectivités des Premières nations. Sur ce plan, il y a peu de choses en commun entre les peuples des Premières nations du Canada et d'autres groupes exclus du suffrage comme les femmes et les Afro-Américains<sup>35</sup>. Jusqu'en 1960, les dispositions sur le suffrage de la *Loi sur les Indiens* étaient fondées sur le déni d'un statut égal aux Indiens. Le droit de vote fédéral n'était pas accordé à tous les membres des Premières nations. L'obtention de ce droit excluait la possibilité d'être reconnu en tant qu'Indien. La culture et l'identité des Premières nations n'étaient tout simplement pas reconnues comme égales aux autres identités nationales. Pour celui qui parvenait à échapper au joug et au poids de l'identité des Premières nations, le droit de vote était une possibilité, mais pas pour les autres. Dans cette forme de conscience juridique, l'identité symbolique juridique de l'électeur est celle de non-Indien.

Ainsi, l'accès au vote dans les collectivités des Premières nations revenait à un choix polarisé : exercer le droit de vote aux élections fédérales ou conserver son identité indienne. Voter ne signifiait pas seulement se désengager de la communauté, mais également renoncer à un statut légal et aux droits concrets rattachés à ce statut. C'était reconnaître l'idée que la culture et l'identité des Premières nations étaient de moindre valeur que celles d'autres identités nationales au Canada. Historiquement, la législation a rendu incompatibles le fait d'exercer le droit de vote et le fait de posséder l'identité de membre des Premières nations.

---

<sup>33</sup> Lesley A. Jacobs et Richard Vandewetering, « Introduction », introduction à *The Subjection of Women*, John Stuart Mill, New York, Caravan Books, 1999.

<sup>34</sup> Lesley A. Jacobs, *Pursuing Equal Opportunities*, New York, Cambridge University Press, 2004, chap. 3.

<sup>35</sup> Contrairement à ces autres groupes, les peuples des Premières nations possèdent un statut spécial reconnu par la loi qui a été compromis par l'élargissement du suffrage.

Dans cette perspective, l'abstention électorale de certains membres des Premières nations peut être vue comme une forme de résistance au discours traditionnel sur l'inégalité des statuts et au déni de reconnaissance. La possibilité de ne pas participer aux élections fédérales peut être considérée comme un moyen de créer un espace pour ce contre-récit. Ce qui peut apparaître comme une forme d'apathie est en fait une forte prise de position concernant le contentieux du droit de vote entre le gouvernement du Canada et les Premières nations. Lorsqu'un individu prend part à cette forme de résistance, il est engagé dans un processus de conscience juridique collective. Il participe à la construction d'une autre forme d'identité juridique pour les Autochtones. Chaque individu n'est pas en train de construire sa propre identité; les identités ne varient pas à l'infini : elles sont limitées.

À mon avis, cette forme de résistance est propre aux membres des Premières nations du Canada. Bien sûr, l'abstention électorale comme acte de résistance n'est pas unique en soi. Certaines personnes peuvent ne pas voter pour manifester leur résistance ou leur désaccord concernant les candidats proposés, un processus vicié, ou d'autres raisons de cet ordre. En général, pour les membres des groupes désavantagés, le vote est un moyen de renforcer leur statut en tant que membres égaux d'une société. Ce que j'avance, c'est que certains membres des Premières nations choisissent de ne pas voter pour renforcer leur revendication de statut égal.

Cette forme de conscience juridique peut aider à comprendre les faibles taux de participation électorale au sein des collectivités des Premières nations. Malgré des changements législatifs considérables, en particulier depuis 1960, le poids historique des dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens* pourrait bien façonner la conscience juridique de certains individus et contribuer à leur décision de ne pas participer aux élections fédérales. Il est certain que la portée réelle du souvenir de l'acquisition du droit de vote chez les membres des Premières nations (Ce phénomène de mémoire touche-t-il seulement les électeurs âgés? Le souvenir est-il moins vif chez les plus jeunes?) ne pourrait être analysée avec précision qu'au moyen d'entrevues et de travaux rigoureux sur le terrain.

## L'électeur supercitoyen

---

Dans une autre optique, le droit de vote des Indiens peut signifier non pas le déni d'un statut égal pour les membres des Premières nations, mais plutôt la reconnaissance d'un statut spécial<sup>36</sup>. Le concept de « citoyen-plus » ou de « supercitoyen » traduit l'idée que les Indiens peuvent bénéficier du droit de vote et d'autres droits de la citoyenneté canadienne en plus de leur identité distincte et de leur statut spécial de membres des Premières nations du Canada. L'exercice du droit de vote ne donne pas de substance particulière à ce statut spécial, mais renforce simplement l'idée que l'octroi du droit de vote ne menace pas l'identité d'un individu en tant qu'Indien. Cette notion est donc à l'opposé de celle de l'électeur émancipé.

Dans cette forme de conscience juridique, la participation électorale comporte un élément positif qui renforce le statut de l'électeur des Premières nations. Voter est un moyen valable pour les Premières nations, dans leur relation avec le gouvernement fédéral, de fonder leur revendication en tant que groupe national ayant un statut spécial au sein de l'État canadien. L'exercice du droit de vote oblige l'électeur à adopter une identité particulière, mais cette identité lui permet d'être à la fois membre d'une communauté des Premières nations et membre de la communauté canadienne dans son ensemble.

La logique de ce mode de conscience juridique est qu'il encourage la participation électorale plutôt que l'abstention. Alors que l'électeur indien émancipé peut avoir de bonnes raisons de ne pas voter, les membres des Premières nations dont le mode de conscience juridique est celui du supercitoyen ont un motif convaincant de participer aux élections fédérales.

---

<sup>36</sup> Pour des explications théoriques sur la manière dont statut égal et statut spécial peuvent coexister, voir Lesley A. Jacobs, *Pursuing Equal Opportunities*, et Will Kymlicka, *Liberalism, Community, and Culture*, Oxford, Oxford University Press, 1989.





## L'électeur sans droit de vote

---

Pour certains membres des Premières nations, surtout ceux qui ont obtenu le droit de vote aux élections fédérales en vertu de la *Loi électorale du Canada* de 1960, l'accession à ce droit n'a pas eu d'effet important sur la représentation parlementaire ni sur les politiques publiques relatives aux Affaires indiennes. Dans cette optique, voter aux élections fédérales est un geste futile ou une forme de complicité. Geste futile, parce que le vote des membres des Premières nations n'aurait pas d'influence réelle sur les résultats d'une élection fédérale. Seulement deux circonscriptions fédérales comptent une majorité d'électeurs des Premières nations, et moins d'une douzaine de candidats des Premières nations ont été élus au Parlement. Complicité, parce que, comme on le soutient souvent au nom de l'équité, si une personne participe à un processus électoral en votant, elle doit accepter la légitimité du résultat.

Comme pour le nouvel électeur, l'électeur indien sans droit de vote peut avoir de sérieux motifs de ne pas participer aux élections fédérales, bien que pour des raisons très différentes. Le droit de voter pour l'électeur indien sans droit de vote revêt une signification particulière qui le dissuade d'exercer ce droit. Cette interprétation ne s'appuie pas sur les retombées historiques de la *Loi sur les Indiens*, mais plutôt sur un pronostic concernant la portée actuelle et future de l'acte de vote.



## Conclusion

---

Cette étude visait à examiner la participation électorale autochtone sous l'angle de la conscience juridique de l'électeur autochtone. La « cartographie » de la conscience juridique des électeurs des Premières nations offre une piste prometteuse pour la compréhension du sens du droit de vote pour l'électeur individuel et les raisons pour lesquelles ce dernier exerce ou non ce droit. Le cadre ainsi esquissé indique le type de travail de terrain à mener dans les collectivités des Premières nations, à l'aide d'entrevues individuelles détaillées et de séances en petits groupes destinées à valider ou raffiner les trois formes de conscience juridique que j'ai définies.

Sur le plan des politiques, prendre en compte une conscience juridique ne veut pas dire simplement appliquer une formule. Il est clair que pour accroître la participation électorale des Premières nations, Élections Canada et d'autres organismes doivent adopter et faire connaître la vision qui fonde la conscience juridique de l'électeur supercitoyen. Dans cette vision, l'exercice du droit de vote des membres des Premières nations aux élections fédérales sert à renforcer la reconnaissance du statut spécial des peuples des Premières nations du Canada. Les initiatives de politique publique d'Élections Canada doivent surtout interpeller la conscience juridique des électeurs des Premières nations.

Avant de définir des initiatives stratégiques précises, il faut insister sur deux points d'ordre général. En premier lieu, les changements dans la conscience juridique résultent rarement de changements d'ordre législatif ou de preuves statistiques. Les professionnels du droit peuvent adapter leurs vues sur le droit en fonction des réformes législatives, mais les gens ordinaires le font rarement d'une manière tant soit peu fiable. Les perceptions et les expériences individuelles sont généralement les principaux facteurs d'évolution de la conscience juridique<sup>37</sup>. En deuxième lieu, dans leur vie quotidienne, la plupart des gens ne font pas appel à une seule forme de conscience juridique. Bien que les trois formes – électeur émancipé, électeur supercitoyen et électeur sans droit de vote – soient représentées comme distinctes et contradictoires, chacune est présente dans tout électeur des Premières nations et peut chercher à un moment donné à s'imposer.

---

<sup>37</sup> Une question intéressante à se poser est la suivante : est-il possible ou non que la conscience juridique de l'électeur autochtone change? Selon moi, il pourrait être fructueux de tracer un parallèle en examinant les changements intervenus dans la conscience juridique des collectivités des Premières nations avec les poursuites engagées au cours des dernières décennies. Au Canada, lorsque les Autochtones ont voulu faire changer la loi, ils se sont souvent tournés, non vers le Parlement du Canada, mais plutôt vers les tribunaux. En vingt-cinq ans, les Autochtones qui ont engagé des poursuites ont remporté des victoires importantes devant les tribunaux, souvent contre le gouvernement du Canada. (Pour des points de vue opposés sur le traitement de ces causes, voir R. Knopf et F. L. Morton, *The Charter Revolution and the Court Party*, Peterborough, Broadview Press, 2000; et Kent Roach, *The Supreme Court on Trial: Judicial Activism or Democratic Dialogue*, Toronto, Irwin Law, 2001.) Tout comme j'ai tracé le portrait de la conscience juridique des électeurs des Premières nations, il serait possible de le faire pour les membres des Premières nations qui engagent des poursuites, dans le but de mieux comprendre quand et pourquoi ces derniers exercent leurs droits et se tournent vers les tribunaux. Je pense qu'un travail de ce type révélerait des changements marqués dans la conscience juridique de ces personnes.

Les initiatives concrètes axées sur la conscience juridique des électeurs des Premières nations sont diverses et peuvent s’inspirer de certaines initiatives déjà entreprises par Élections Canada. La communication avec les jeunes des Premières nations en est un exemple prometteur. En fait, il existe très peu d’études empiriques sur la conscience juridique des jeunes (et pas seulement des jeunes Autochtones), qu’il ne faut pas confondre avec le champ de recherche déjà bien établi sur la connaissance du droit et de la citoyenneté parmi les jeunes Canadiens.

Toutefois, il semble probable que la conscience juridique des jeunes des Premières nations puisse être influencée par des expériences électorales positives. Bien que cela nécessite peut-être des modifications à la législation, Élections Canada pourrait par exemple établir un programme spécial offrant des postes rémunérés équivalents à ceux de représentants de candidat à des jeunes des Premières nations durant les élections fédérales. Élections Canada pourrait mener un tel projet de façon indépendante ou en collaboration avec les partis politiques fédéraux. De même, Élections Canada pourrait coopérer avec des groupes autochtones financés par le gouvernement fédéral afin d’organiser des forums avec des chefs de parti ou des candidats portant explicitement sur des enjeux intéressant les Autochtones, ou plus précisément les jeunes Autochtones, et fournir à ces derniers les moyens de participer, en assurant l’animation des débats à l’aide de technologies interactives.

Une bonne partie des activités d’Élections Canada en matière de participation électorale se déroule en dehors des périodes électorales. Le portrait de la conscience juridique des électeurs des Premières nations permet d’entrevoir une orientation générale pour tous les programmes éducatifs – pas uniquement ceux destinés aux jeunes – qui sont conçus pour augmenter la participation électorale dans les collectivités des Premières nations. Au lieu de s’efforcer principalement d’informer les membres de ces collectivités sur leur droit de vote, il serait probablement plus utile de débattre explicitement de l’histoire du droit de vote chez les Premières nations du Canada. Ces programmes devraient aborder la question de la signification du droit de vote pour les peuples des Premières nations. Une discussion sur la logique de la décision de la Cour suprême dans *Sauvé c. Canada* ou dans *Corbiere c. Canada*, par exemple, aurait plus de chance de mobiliser la conscience juridique de l’électeur des Premières nations.

## Bibliographie

---

- BARLETT, Richard H. *The Indian Act of Canada*, 2<sup>e</sup> éd., Saskatoon, Université de la Saskatchewan, Native Law Centre, 1988.
- CBC NEWS. « Voter Turnout Drops in Nunavut », CBC News, 28 octobre 2008, (en ligne), <http://www.cbc.ca/nunavutvotes/story/2008/10/28/voter-turnout.html>.
- CAIRNS, Alan. *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, UBC Press, 2000.
- CAIRNS, Alan. « La participation électorale des Autochtones dans la communauté canadienne », *Perspectives électorales*, vol. 5, n<sup>o</sup> 3, novembre 2003, p. 2-10, (en ligne), [http://www.elections.ca/eca/eim/article\\_search/article.asp?id=21&lang=f&frmPageSize=&textonly=false](http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=21&lang=f&frmPageSize=&textonly=false).
- CARENS, Joseph. *Culture, Citizenship, and Community: A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- CANADA. COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE ET LE FINANCEMENT DES PARTIS. *Pour une démocratie électorale renouvelée : Rapport final*, vol. 4, Ottawa, Canada, 1991.
- Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S 203.
- DALTON, Jennifer. « Alienation and Nationalism: Is it Possible to Increase First Nation Voter Turnout in Ontario? », *Canadian Journal of Native Studies*, vol. 27, n<sup>o</sup> 2, 2007, p. 247-291.
- DOERN, Bruce G., et Seymour V. WILSON (dir.). *Issues in Canadian Public Policy*, Toronto, MacMillan of Canada, 1974.
- DOERR A. D. « Indian Policy », dans Bruce G. Doern et Seymour V. Wilson (dir.), *Issues in Canadian Public Policy*, Toronto, MacMillan of Canada, 1974.
- ÉLECTIONS CANADA. *Quarantième élection générale 2008 – Résultats officiels du scrutin*, (en ligne), <http://www.elections.ca/scripts/OVR2008/>.
- ÉLECTIONS CANADA. *Lois, politiques et recherche électorales*, « Les Autochtones et le processus électoral fédéral : les tendances de la participation et les initiatives d'Élections Canada – janvier 2004 », (en ligne), <http://www.elections.ca/content.asp?section=loi&document=abor&lang=f&textonly=false>.
- ENGEL, David, et Frank MUNGER. « Rights, Remembrance, and Reconciliation of Difference », *Law & Society Review*, vol. 30, n<sup>o</sup> 7, 1996, p. 7-54.
- ENGEL, David, et Frank MUNGER. *Rights of Inclusion: Law and Identity in the Life Stories of Americans With Disabilities*, Chicago, University of Chicago Press, 2003.

- EWICK, Patricia, et Susan SILBEY. « Conformity, Contestation, and Resistance: An Account of Legal Consciousness », *New England Law Review*, vol. 26, 1992, p. 731-749.
- EWICK, Patricia, et Susan SILBEY. *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.
- GUÉRIN, Daniel. « La participation des Autochtones aux élections fédérales canadiennes : tendances et conséquences », *Perspectives électorales*, vol. 5, n° 3, novembre 2003, p. 11-17, (en ligne), [http://www.elections.ca/eca/eim/article\\_search/article.asp?id=22&lang=f&frmPageSize=&textonly=false](http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=22&lang=f&frmPageSize=&textonly=false).
- GILBERT, Larry. *Entitlement to Indian Status and Membership Codes in Canada*, Toronto, Carswell, 1996.
- HAWTHORN, Henry B. (dir.). *A Survey of the Contemporary Indians of Canada: A Report on Economic, Political, Educational Needs and Policies*, vol. 1, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1966-1967.
- JACOBS, Lesley A. « Legal Consciousness and the Promise of Law and Society », *Revue Canadienne Droit et Société*, vol. 18, n° 1, 2003, p. 61-66.
- JACOBS, Lesley A. *Pursuing Equal Opportunities*, New York, Cambridge University Press, 2004.
- JACOBS, Lesley A. « Rights and Quarantine During the SARS Global Health Crisis: Differentiated Legal Consciousness in Hong Kong, Shanghai, and Toronto », *Law & Society Review*, vol. 41, n° 3, septembre 2007, p. 511-553.
- JACOBS, Lesley A. « Differentiated Corporate Legal Consciousness in International Human Rights Disputes: Security and Transnational Oil Companies in Sudan », *APDR Research Notes*, vol. 1, n° 3, octobre 2008, p. 37-49, (en ligne), [http://apdr.iar.ubc.ca/publications/journal/APDR\\_1.3/APDR\\_1.3\\_LJ.pdf](http://apdr.iar.ubc.ca/publications/journal/APDR_1.3/APDR_1.3_LJ.pdf).
- JACOBS, Lesley A., et Richard VANDEWETERING. « Introduction », introduction à *The Subjection of Women*, John Stuart Mill, New York, Caravan Books, 1999.
- KYMLICKA, Will. *Liberalism, Community, and Culture*, Oxford, Oxford University Press, 1989.
- KNOPFF, Rainier, et F.L. MORTON. *The Charter Revolution and the Court Party*, Peterborough, Broadview Press, 2000.
- LADNER, Kiera. « Désaffection et nation : les facteurs de la participation électorale autochtone », *Perspectives électorales*, vol. 5, n° 3, novembre 2003, p. 24-30, (en ligne), [http://www.elections.ca/eca/eim/article\\_search/article.asp?id=24&lang=f&frmPageSize=&textonly=false](http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=24&lang=f&frmPageSize=&textonly=false).

- LARSON, Erik. « Institutionalizing Legal Consciousness: Regulation and the Embedding of Market Participants in the Securities Industry in Ghana and Fiji », *Law & Society Review*, vol. 38, 2004, p. 711-736.
- MERRY, Sally Engle. *Getting Justice and Getting Even: Legal Consciousness Among Working-Class Americans*, Chicago Series in Law and Society, Chicago, University of Chicago Press, 1990.
- NIELSEN, Laura Beth. « Situating Legal Consciousness: Experiences and attitudes of ordinary citizens about law and street harassment », *Law & Society Review*, vol. 34, 2000, p. 1055-1090.
- ROACH, Kent. *The Supreme Court on Trial: Judicial Activism or Democratic Dialogue*, Toronto, Irwin Law, 2001.
- Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, [2002] 3 S.C.R. 519, 2002 CSC 68.
- TRUBEK, David. « Where the Action Is: Critical Legal Studies and Empiricism », *Stanford Law Review*, vol. 36, 1984, p. 575-622.
- UMPHREY, Martha. « The Dialogics of Legal Meaning », *Law & Society Review*, vol. 33, 1999, p. 393-423.