

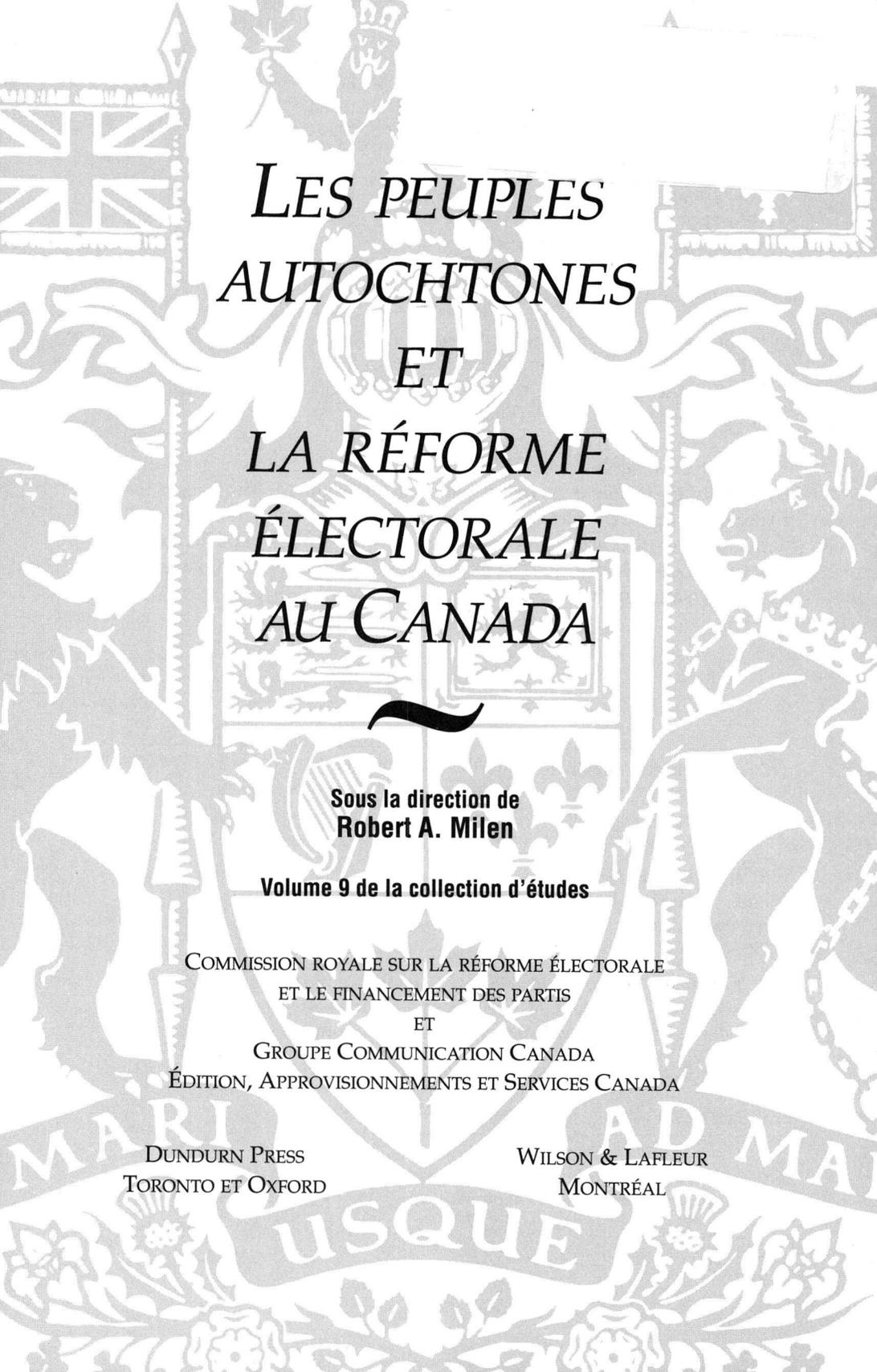


LIBR-00947

*LES PEUPLES
AUTOCHTONES
ET
LA RÉFORME
ÉLECTORALE
AU CANADA*



*Volume 9 d'une collection d'études
réalisées pour le compte de la Commission royale
sur la réforme électorale et le financement des partis,
dans le cadre de son programme de recherche.*



*LES PEUPLES
AUTOCHTONES
ET
LA RÉFORME
ÉLECTORALE
AU CANADA*

**Sous la direction de
Robert A. Milen**

Volume 9 de la collection d'études

COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE
ET LE FINANCEMENT DES PARTIS
ET
GROUPE COMMUNICATION CANADA
ÉDITION, APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES CANADA

DUNDURN PRESS
TORONTO ET OXFORD

WILSON & LAFLEUR
MONTRÉAL

© Ministre d'Approvisionnement et Services Canada, 1991
Imprimé et relié au Canada
ISBN 1-55002-128-1
ISSN 1188-2751
Catalogue Z1-1989/2-41-9F

Publié par Dundurn Press Limited et Wilson & Lafleur Limitée en collaboration avec la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnement et Services Canada.

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, stockée dans un système informatique ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre — sauf de courts passages pour la critique) sans la permission écrite du ministre des Approvisionnement et Services.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :
Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada

(Collection d'études; 9)

Publ. aussi en anglais sous le titre : Aboriginal peoples and electoral reform in Canada.

ISBN 1-55002-128-1

1. Indiens — Amérique du Nord — Canada — Politique et gouvernement.
2. Élections — Canada. I. Milen, Robert A. (Robert Alexander), 1948–
II. Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. III. Collection : Collection d'études (Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis); 9.

E78.C2A2614 1991

323.1'197071

C91-090546-0

Dundurn Press Limited
2181, rue Queen est
Bureau 301
Toronto (Canada)
M4E 1E5

Dundurn Distribution
73 Lime Walk
Headington
Oxford, England
OX3 7AD

Wilson & Lafleur Limitée
40, rue Notre-Dame est
Montréal (Québec)
H2Y 1B9

TABLE DES MATIÈRES



AVANT-PROPOS	ix
INTRODUCTION	xi
PRÉFACE	xvii
1. LES AUTOCHTONES ET LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE ET ÉLECTORALE	
ROBERT A. MILEN	3
La politique du gouvernement fédéral à l'égard des Autochtones de 1950 à 1973	4
Les années 70 — la décennie du changement	7
Le rapatriement	9
Un nouveau départ : la première Conférence constitutionnelle (les 15 et 16 mars 1983)	15
La réforme du Sénat	22
La deuxième Conférence constitutionnelle (les 8 et 9 mars 1984)	25
Un nouveau premier ministre face aux Autochtones (les 2 et 3 avril 1985)	30
La dernière Conférence constitutionnelle (les 26 et 27 mars 1987)	33
Les conséquences de l'Accord du lac Meech	35
Le comité Charest (1990)	37
Les événements récents	40
La réforme électorale et les Autochtones	45
Vers l'autonomie gouvernementale et la réforme électorale pour les Autochtones	52
Notes	58
Références	63
2. LES CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES AU CANADA — LES LEÇONS DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE	
AUGIE FLERAS	77
<i>Tangata whenua o aotearoa</i> : les Maoris de la Nouvelle-Zélande	78
En quoi consistent les sièges maoris ?	80

Origines et histoire	81
Protection ou endiguement ?	82
Évolution et consolidation	84
Réaction et réponse	85
Le pour et le contre de la représentation maorie	90
Les districts distincts dans un contexte comparable	96
Les leçons tirées de l'expérience néo-zélandaise	98
Conclusion : la mise en place de districts électoraux autochtones	111
Références	113
3. LES PEUPLES AUTOCHTONES ET LA COUVERTURE MÉDIATIQUE DES CAMPAGNES ÉLECTORALES DANS LE NORD	
VALERIE ALIA	117
Introduction	120
Les Autochtones, les communications et les élections : questions clés	121
Les transports, le climat, la géographie et la topographie ou la dure réalité de voter, de faire campagne et de survivre dans le Nord	126
Le nord des provinces et les territoires du Nord	139
Quelques suggestions en guise de conclusion : les stratégies pour améliorer la couverture médiatique des campagnes électorales et le service aux électeurs, aux candidats et aux journalistes autochtones	161
Notes	168
Bibliographie	170
4. LA RÉFORME ÉLECTORALE ET LA POPULATION AUTOCHTONE DU CANADA — ÉVALUATION DES CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES	
ROGER GIBBINS	179
Le rôle des élections dans les régimes démocratiques	180
Les lacunes du système électoral concernant les Autochtones	183
Les circonscriptions autochtones	188
Questions, préoccupations et problèmes particuliers	195
Conclusion	211
Notes	213
Références	213

*F*IGURES

3.	LES PEUPLES AUTOCHTONES ET LA COUVERTURE MÉDIATIQUE DES CAMPAGNES ÉLECTORALES DANS LE NORD	
3.1	Zones de la nordicité	119
3.2	Sociétés de communications autochtones du Canada	131
3.3	Carte du Territoire du Yukon et des communautés visitées	154

*T*ABLEAUX

3.	LES PEUPLES AUTOCHTONES ET LA COUVERTURE MÉDIATIQUE DES CAMPAGNES ÉLECTORALES DANS LE NORD	
3.1	Stations de radio communautaire autochtones au Canada, 1989	132
4.	LA RÉFORME ÉLECTORALE ET LA POPULATION AUTOCHTONE DU CANADA — ÉVALUATION DES CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES	
4.1	Taux de participation électorale indicatif dans divers bureaux de scrutin autochtones	187
4.2	Population autochtone du Canada	190
4.3	Population autochtone totale par province	193
4.4	Population autochtone des territoires du Nord	206

AVANT-PROPOS



LA COMMISSION ROYALE sur la réforme électorale et le financement des partis a été créée en novembre 1989 pour enquêter sur les principes et procédures qui devraient régir l'élection des députés et députées à la Chambre des communes et le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Pour procéder à une telle analyse exhaustive de notre système électoral, nous avons mené un vaste programme de consultations publiques et conçu un programme de recherche étoffé, afin que nos recommandations s'appuient sur des études et analyses empiriques solides.

L'étude approfondie du régime électoral à laquelle s'est livrée la Commission constitue une première dans l'histoire de la démocratie canadienne. Elle s'imposait d'autant plus que les changements d'ordre constitutionnel, social et technologique des dernières décennies ont profondément transformé la société canadienne et modifié les attentes des citoyens et citoyennes envers le processus politique. Qu'il suffise de mentionner l'adoption, en 1982, de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui a fortement sensibilisé les Canadiens et Canadiennes à leurs droits démocratiques et politiques ainsi qu'au fonctionnement de leur système électoral.

On ne saurait surestimer l'importance d'une réforme électorale. Alors que les travaux de la Commission se poursuivaient, les Canadiens se sont montrés vivement préoccupés par des questions constitutionnelles de nature à modifier en profondeur la Confédération. Au-delà de leurs opinions ou de leurs allégeances politiques, les Canadiens et Canadiennes conviennent que toute réforme constitutionnelle doit être animée par un souci de justice et de respect des règles démocratiques; nous ne pouvons supposer que le régime électoral actuel répondra toujours à ce critère ni qu'il ne saurait être amélioré. Il est essentiel que la légitimité du Parlement et du gouvernement fédéral ne puisse être mise en doute; dans ce contexte, la réforme électorale peut à la fois affermir la légitimité des institutions politiques et renforcer leur capacité à projeter une vision de l'avenir du Canada qui suscite la confiance et l'adhésion des citoyens et citoyennes de ce pays et qui promeut l'intérêt national.

Durant son travail, la Commission a veillé à protéger nos acquis démocratiques, sans nécessairement écarter les valeurs nouvelles qui insufflent une nouvelle dynamique à notre régime électoral. Pour que

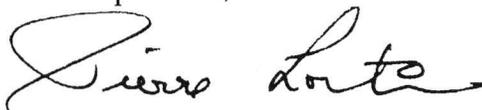
celui-ci reflète véritablement les valeurs politiques contemporaines, un simple rafistolage des lois et pratiques électorales actuelles ne suffira pas.

Étant donné la portée de notre mandat, nous nous devons d'examiner attentivement la gamme d'options possibles. Nous avons commandé plus d'une centaine d'études, réunies dans une collection comportant 23 volumes. Convaincus que le Canada doit se doter d'un régime électoral qui se compare avantageusement aux meilleurs régimes contemporains, nous avons étudié les lois et processus électoraux de nos provinces et territoires, ainsi que ceux adoptés par d'autres nations démocratiques. La somme impressionnante de données empiriques et d'avis spécialisés ainsi recueillis ont incontestablement enrichi nos délibérations. Nous nous sommes constamment efforcés de voir à ce que les recherches effectuées pour la Commission soient rigoureuses sur le plan intellectuel, mais aient aussi une portée pratique. Toutes les études ont été commentées par des pairs, et plusieurs auteurs ont pu soumettre leurs résultats provisoires à des experts politiques et universitaires à l'occasion de colloques nationaux consacrés aux principaux aspects du régime électoral.

La Commission a confié son programme de recherche à la tutelle compétente et avisée de M. Peter Aucoin, professeur de science politique et d'administration publique à l'Université Dalhousie. Nous avons la conviction que le travail du professeur Aucoin de même que celui des coordonnateurs de recherche et des chercheurs dont les résultats figurent dans ce volume et dans les autres de la collection seront pour longtemps une source précieuse d'information pour les historiens, les politicologues, les parlementaires et les fonctionnaires chargés de l'administration de notre législation électorale. Nous croyons que ces recherches intéresseront également de nombreux Canadiens et Canadiennes qui se préoccupent de nos pratiques électorales ainsi que la collectivité internationale.

Je me joins aux autres commissaires pour exprimer ma profonde reconnaissance envers le personnel de la Commission pour la détermination et le dévouement dont il a fait preuve. Je tiens aussi à remercier toutes les personnes qui ont participé à nos colloques, ainsi que les membres des équipes de recherche et des groupes consultatifs dont les conseils nous ont été d'un grand secours.

Le président,



Pierre Lortie

INTRODUCTION



LE PROGRAMME DE RECHERCHE de la Commission royale a embrassé tous les aspects du régime électoral canadien. L'ampleur même du mandat confié à la Commission commandait un programme de recherche d'envergure, susceptible d'enrichir concrètement les délibérations des commissaires.

Destiné à fournir aux commissaires une analyse détaillée des facteurs qui ont façonné notre démocratie électorale, ce programme fut axé principalement sur la législation électorale fédérale, bien que nos recherches se soient également attardées à la Constitution canadienne, aux institutions parlementaires, aux pratiques des partis politiques, aux organes de presse, aux organisations politiques non partisans et au rôle des tribunaux vis-à-vis les droits constitutionnels des citoyens. Nous nous sommes constamment efforcés d'envisager nos recherches sous un angle historique, de façon à situer les phénomènes contemporains dans le contexte de la tradition politique canadienne.

Nous savions que notre étude des facteurs influant sur la démocratie électorale canadienne, tout comme notre évaluation des propositions de réforme, serait incomplète sans un examen attentif de la situation des provinces et territoires canadiens et d'autres démocraties. Voilà pourquoi le programme de recherche a mis l'accent sur l'étude comparée des principales questions soumises à notre attention.

Outre les coordonnateurs de recherche, les agents de recherche et le personnel de soutien de la Commission, plus de 200 spécialistes provenant de 28 universités canadiennes, du secteur privé et, dans plusieurs cas, de l'étranger ont participé aux études. La plupart des chercheurs étaient des spécialistes en science politique, mais nous avons aussi eu recours à des experts d'autres domaines, notamment du droit, de l'économie, de la gestion, des sciences informatiques, de l'éthique, de la sociologie et des communications.

En plus de préparer des rapports de recherche pour la Commission, nous avons été amenés à contribuer à une série de colloques et d'ateliers auxquels ont participé, outre les commissaires, des chercheurs, des représentants des partis politiques et de la presse, et d'autres personnes possédant une expérience pertinente des partis politiques, des campagnes électorales et des affaires publiques. Ces rencontres ont permis aux participants de discuter de divers thèmes inhérents au

mandat de la Commission; elles auront aussi fourni l'occasion à des personnes ayant une connaissance intime du monde politique de jeter un regard critique sur nos travaux de recherche.

Cet examen public a été suivi de l'évaluation interne et externe de chaque étude par des spécialistes du domaine concerné. Dans chaque cas, la décision de publier l'étude dans la collection ne fut prise que si l'évaluation des pairs s'avérait favorable.

La Direction de la recherche de la Commission a été divisée en plusieurs secteurs, placés sous la tutelle de coordonnateurs de recherche responsables des études relevant de leur domaine, dont voici la liste :

F. Leslie Seidle	Le financement des partis politiques et des élections
Herman Bakvis	Les partis politiques
Kathy Megyery	Les femmes, les groupes ethno-culturels et les jeunes
David Small	Le redécoupage électoral; la délimitation des circonscriptions; l'inscription des électeurs
Janet Hiebert	L'éthique des partis
Michael Cassidy	Les droits démocratiques; l'organisation du scrutin
Robert A. Milen	La participation et la représentation électorales des Autochtones
Frederick J. Fletcher	Les médias et la couverture des élections
David Mac Donald (coordonnateur de recherche adjoint)	La démocratie directe

Ces coordonnateurs ont dans un premier temps recruté des chercheurs qualifiés, ont géré les projets de recherche et ont préparé les manuscrits pour publication. Ils ont également participé de près à l'organisation des colloques et ateliers de leur domaine de recherche, en plus de préparer des exposés et des synthèses pour appuyer les commissaires dans leurs délibérations et faciliter la prise de décisions. Ils ont, enfin, apporté leur concours à la rédaction du rapport final de la Commission.

Au nom de la Commission, je désire remercier les personnes ci-après qui ont généreusement contribué, chacune selon ses compétences particulières, à l'exécution du programme de recherche.

Qu'il me soit permis de souligner en premier lieu l'excellent ouvrage des coordonnateurs de recherche, qui ont contribué de façon notable aux travaux de la Commission. Confrontés à des délais serrés, ils ne se sont jamais départis de leur bonne humeur et de leur gentillesse, et je les remercie tous et toutes de leur appui et de leur coopération indéfectibles.

Je tiens en particulier à exprimer ma reconnaissance à Leslie Seidle, coordonnateur principal de recherche, qui a supervisé le travail de nos agents de recherche et du personnel de soutien à Ottawa. Son zèle, sa détermination et son professionnalisme ont été un modèle pour les autres membres de l'équipe. Je remercie de même Kathy Megyery, qui a assumé des fonctions semblables à Montréal avec autant de talent et de résolution. Son enthousiasme et son dévouement ont été une source d'inspiration pour nous tous.

Au nom des coordonnateurs de recherche et en mon nom personnel, je tiens à remercier nos agents et agentes de recherche, Daniel Arseneault, Eric Bertram, Cécile Boucher, Peter Constantinou, Yves Denoncourt, David Docherty, Luc Dumont, Jane Dunlop, Scott Evans, Véronique Garneau, Keith Heintzman, Paul Holmes, Hugh Mellon, Cheryl D. Mitchell, Donald Padget, Alain Pelletier, Dominique Tremblay et Lisa Young. Leur aptitude à effectuer des recherches dans une foule de domaines, leur curiosité intellectuelle et leur esprit d'équipe ont été d'un précieux secours à la Direction de la recherche.

Sans le professionnalisme et la coopération inestimables du personnel de la Direction de la recherche dont les noms suivent, la tâche des coordonnateurs et des analystes aurait été beaucoup plus ardue : Paulette LeBlanc, adjointe administrative qui a géré le cheminement des diverses études; Hélène Leroux, secrétaire des coordonnateurs de recherche, qui a produit les notes de synthèse destinées aux commissaires et qui s'est chargée, avec Lori Nazar, de surveiller l'avancement des projets vers la fin du programme; Kathleen McBride et son adjointe, Natalie Brose, qui ont créé et mis à jour la base de données des mémoires et des comptes rendus d'audiences; et Richard Herold et son adjointe, Susan Dancause, qui ont géré notre centre de documentation. Nous remercions aussi Jacinthe Séguin et Cathy Tucker, nos réceptionnistes, qui ont fait plus que leur devoir en nous aidant de nombreuses manières à respecter nos délais.

Nous avons eu la chance d'obtenir le concours de chercheurs hors pair, provenant aussi bien du milieu universitaire que du secteur privé. Leurs contributions forment la trame de ce volume et des 22 autres de

la collection. Je tiens à souligner l'excellence de leur travail, et je les remercie sincèrement d'avoir su se plier de bonne grâce à des délais toujours très serrés.

Nous avons bénéficié, pour notre programme de recherche, des conseils avisés de Jean-Marc Hamel, conseiller spécial du président de la Commission et ex-directeur général des élections du Canada, dont les connaissances et l'expérience se sont avérées un atout irremplaçable.

De nombreux autres spécialistes ont accepté d'évaluer les études, ce qui a permis non seulement d'améliorer leur teneur, mais aussi d'obtenir maints conseils précieux dans une foule de domaines. Mentionnons en particulier les professeurs Donald Blake, Janine Brodie, Alan Cairns, Kenneth Carty, John Courtney, Peter Desbarats, Jane Jenson, Richard Johnston, Vincent Lemieux, Terry Morley et M^{me} Beth Symes ainsi que Joseph Wearing.

Préparer, en vue de leur publication, un nombre aussi élevé d'études en moins d'un an exige une maîtrise absolue des métiers de l'édition, et nous avons eu la chance à ce chapitre de pouvoir compter sur le directeur des communications de la Commission, Richard Rochefort, et sur la directrice adjointe, Hélène Papineau, épaulés à leur tour d'une équipe talentueuse composée de Patricia Burden, Louise Dagenais, Caroline Field, Claudine Labelle, France Langlois, Lorraine Maheux, Ruth McVeigh, Chantal Morissette, Sylvie Patry, Jacques Poitras et Claudette Rouleau-O'Toole.

Pour mener à bien le projet, la Commission a aussi fait appel à plusieurs entreprises spécialisées. Nous sommes ainsi profondément reconnaissants à Ann McCoomb (vérification des références et des citations), à Marthe Lemery, Liette Petit, Pierre Chagnon et au personnel des Communications Com'ça (contrôle de la qualité des textes français), à Norman Bloom, Pamela Riseborough et aux associés de B&B Editorial Consulting (adaptation et contrôle de la qualité des textes anglais) et à Mado Reid de Quio (production des textes français). Al Albania et son équipe de la société Acart Graphics se sont chargés de la conception graphique des volumes et ont produit quelque 2 400 tableaux et figures.

La publication des études de la Commission constitue le plus vaste projet d'édition réalisé au Canada en 1991, projet que nous n'aurions pu mener à terme sans la coopération étroite des secteurs public et privé. Du côté du secteur public, nous tenons en particulier à souligner l'excellent service que nous ont fourni la section du Conseil privé du Bureau de la traduction du Secrétariat d'État du Canada, sous la

direction de Michel Parent, ainsi que Ruth Steele et Terry Denovan, du Groupe Communication Canada, du ministère des Approvisionnement et Services.

À titre de coéditeur des études de la Commission, la société Dundurn Press, de Toronto, s'est acquittée avec brio de sa tâche, ce dont nous lui sommes reconnaissants. La société Wilson & Lafleur, de Montréal, a de son côté collaboré avec le Centre de documentation juridique du Québec pour faire un travail tout aussi admirable en ce qui concerne la publication de la version française des études.

Des équipes de rédacteurs, de réviseurs et de correcteurs d'épreuves ont travaillé avec la Commission et avec les éditeurs, dans des délais souvent impitoyables, pour préparer quelque 20 000 pages de texte en vue de leur composition, de leur mise en page et de leur impression. Toutes ces personnes, citées ailleurs dans ce volume, ont fourni un travail qui fut grandement apprécié.

Nous adressons nos remerciements au directeur exécutif de la Commission, Guy Goulard, et aux équipes de soutien administratif et exécutif composées de Maurice Lacasse, Denis Lafrance et Steve Tremblay (finances); Thérèse Lacasse et Mary Guy-Shea (personnel); Cécile Desforges (adjoite au directeur exécutif); Marie Dionne (administration); Anna Bevilacqua (dossiers); et Michelle Bélanger, Roch Langlois, Michel Lauzon, Jean Mathieu, David McKay et Pierrette McMurtie (personnel de soutien); ainsi que Denise Miquelon et Christiane Séguin (bureau de Montréal).

Nous devons des remerciements spéciaux à Marlène Girard, adjoite au président, qui a grandement contribué au succès de notre tâche en supervisant les aspects logistiques du travail de la Commission, au milieu des horaires chargés du président et des commissaires.

Je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance à ma secrétaire, Liette Simard, dont le sens aigu de la gestion et la patience exemplaire ont réussi à contenir le côté désordonné de mon style de travail, propre à tant d'universitaires. Elle a également assuré la coordination administrative de la révision des dernières versions des volumes 1 et 2 du Rapport final de la Commission. Je dois beaucoup à ses efforts et à son aide inlassable.

Finalement, au nom des coordonnateurs de recherche et en mon nom personnel, je tiens à remercier le président de la Commission, Pierre Lortie, les membres Pierre Fortier, Robert Gabor, William Knight et Lucie Pépin, et les ex-membres Elwood Cowley et le sénateur Donald Oliver. Ce fut un honneur de travailler auprès de personnes aussi éminentes et éclairées, dont les connaissances et l'expérience nous ont

tellement apporté. Nous tenons en particulier à souligner l'esprit créateur, la rigueur intellectuelle et l'énergie du président, qualités qu'il a su insuffler à toute l'équipe. Sa direction exceptionnelle, qui nous incitait sans cesse à l'excellence, restera longtemps une source d'inspiration pour chacun de nous.

Le directeur de la recherche,

Peter Aucoin

PRÉFACE



LE PREMIER MINISTRE JOHN DIEFENBAKER était l'un des plus ardents partisans de l'égalité pour tous les Canadiens et Canadiennes. C'est à ce titre qu'il modifia en 1960 la *Loi électorale du Canada* pour supprimer une disposition qui retirait aux Amérindiens vivant dans les réserves le droit de vote aux élections fédérales. Depuis lors, les Autochtones jouissent, comme tout autre Canadien, du droit de prendre part au processus électoral.

Dans son souci d'humanisme, le premier ministre Diefenbaker avait-il toutefois envisagé que cette égalité électorale puisse un jour poser problème ? La loi électorale fédérale reconnaît la notion de « communauté d'intérêts » qui permet de tenir compte, dans la délimitation des circonscriptions électorales, de minorités linguistiques et ethniques concentrées dans certaines régions géographiques. Or, comment appliquer la notion de communauté d'intérêts aux Autochtones qui composent une tranche importante de la population canadienne au caractère distinct reconnu dans la Constitution, mais qui, en raison de leur dispersion géographique, ne constituent une majorité dans aucune circonscription électorale au sud du 60^e parallèle ? Depuis le début du siècle, seulement trois députés autochtones ont en effet été élus au sud du 60^e parallèle.

Les études réunies dans le présent volume traitent précisément des carences du système électoral du Canada quant à la juste représentation des Autochtones ainsi que des améliorations à apporter, le cas échéant, pour tenir compte de cette communauté d'intérêts. Les quatre études du volume examinent les principales questions liées à la représentation électorale des Autochtones et passent en revue les efforts déployés pour accroître leur participation aux élections fédérales.

J'ai réalisé moi-même la première étude, qui retrace l'évolution de la prise de conscience politique des Autochtones depuis les années 70. Ont été examinées les aspirations constitutionnelles et électorales des Autochtones à mesure qu'elles se sont manifestées au cours des années 80, y compris les récentes négociations constitutionnelles.

Augie Fleras présente ensuite le système de la représentation garantie des Maoris de Nouvelle-Zélande pour en relever les avantages et les inconvénients. D'après lui, on peut tirer de ce système de

représentation, adopté dès 1867, certaines leçons fort utiles pour la création de circonscriptions électorales autochtones au Canada.

Valerie Alia se penche sur le traitement qu'ont réservé les médias aux questions électorales autochtones dans le nord du Canada et tente de déterminer dans quelle mesure la couverture médiatique a encouragé ou pas la participation électorale des Autochtones. À partir des nombreuses entrevues qu'elle a réalisées avec des Autochtones, l'auteure tente de définir le rôle des médias, tel que perçu par les premiers intéressés, et elle propose des idées de réforme pénétrantes et innovatrices.

Roger Gibbins s'interroge enfin sur la possibilité et l'utilité de modifier le processus électoral afin d'offrir aux Autochtones une représentation garantie à la Chambre des communes. Il propose un modèle de réforme électorale fondé sur la création de circonscriptions électorales autochtones dont il évalue le mode de fonctionnement, l'incidence sur les pouvoirs politiques des collectivités autochtones et les liens avec les valeurs traditionnelles de la culture politique canadienne. Selon l'auteur, la réforme électorale est loin d'être le meilleur moyen de répondre aux aspirations des Autochtones.

Ces quatre études offrent une pluralité d'opinions sur l'égalité électorale des Autochtones. Les auteurs n'ayant pu s'entendre sur une formule en particulier, les lecteurs et lectrices devront tirer leurs propres conclusions quant à la meilleure façon d'atteindre l'objectif d'égalité électorale pour les Autochtones.

Je voudrais adresser mes remerciements aux personnes suivantes : F. Leslie Seidle et Richard Rochefort, tous deux membres du personnel de la Commission royale, pour leur patiente collaboration et les nombreux conseils qu'ils m'ont prodigués au moment de la préparation de ce volume ainsi que pour l'aide apportée dans l'exercice de mes autres fonctions au sein de l'équipe de recherche de la Commission royale; Daniel Arsenault pour les longues heures de recherche, de révision et de relecture qu'il a consacrées aux études du présent volume; Marc LeClair, du Bureau du sénateur Len Marchand, qui m'a obligeamment donné accès à sa précieuse bibliothèque et à ses documents de recherche; Judy Cavanagh, ma conjointe, qui m'a appuyé et encouragé tout au long de ce travail dont la réalisation m'a retenu de longs mois à Ottawa, alors qu'elle-même était restée à Vancouver.

Le coordonnateur de recherche,
Robert A. Milen

*LES PEUPLES
AUTOCHTONES
ET
LA RÉFORME
ÉLECTORALE
AU CANADA*



1

LES AUTOCHTONES ET LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE ET ÉLECTORALE



Robert A. Milen

LES PROBLÈMES ET LES PRÉOCCUPATIONS des Autochtones tels que les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale ont piqué l'intérêt des Canadiens et Canadiennes. La réaction des Autochtones à diverses questions telles que la réforme constitutionnelle et l'exploitation des ressources naturelles sur des terres non cédées a soulevé de nombreuses interrogations quant au rôle des peuples autochtones au sein de la Confédération canadienne.

Toutefois, ces problèmes et ces préoccupations n'ont pas toujours été présents dans l'esprit des Canadiens. Pendant plusieurs décennies, les Autochtones ont été perçus comme des bénéficiaires démunis de l'État, confinés dans de lointaines réserves ou relégués dans les quartiers les plus défavorisés des villes et des villages. Beaucoup se demandaient si les peuples autochtones avaient des droits particuliers et, le cas échéant, si ces droits devaient être maintenus. Les décideurs s'interrogeaient, plus particulièrement, à savoir si les droits collectifs des Indiens nuisaient à leur intégration dans la société canadienne.

Les Autochtones ont mis du temps à se faire une place au sein de la Confédération. Dans la présente étude, on se penche sur une partie de leur démarche en ce sens et on examine plus spécialement les efforts déployés au cours des dernières années pour assurer une plus grande représentation des Autochtones à la Chambre des communes.

LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL À L'ÉGARD DES AUTOCHTONES DE 1950 À 1973

Au moment de la Confédération, le Parlement du Canada a acquis l'autorité législative sur « les Indiens et les terres réservées aux Indiens » en application de l'article 91 ¶24 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* (en 1982, rebaptisé *Loi constitutionnelle de 1867*). Le Parlement a hérité cette responsabilité de la Couronne britannique. La *Proclamation royale de 1763* avait reconnu au peuple indien le statut de nation distincte des colons européens en Amérique du Nord britannique et avec qui seule la Couronne britannique pouvait conclure des traités. Ce pouvoir de conclure des traités avec les nations indiennes a été dévolu au Parlement. Un certain nombre de traités ont été conclus après la Confédération. La responsabilité du gouvernement fédéral envers les Indiens et la formule des traités ont confirmé le caractère distinct du peuple indien.

Cependant, le Parlement a choisi d'exercer sélectivement son mandat à l'égard des Autochtones. C'est pourquoi l'histoire administrative et législative des trois peuples autochtones du Canada — Indiens, Inuit et Métis — présente des différences.

Au début des années 50, la politique fédérale à l'égard des Autochtones reconnaissait des droits limités aux Indiens inscrits qui étaient perçus comme des pupilles de l'État. Les Indiens inscrits sont des personnes inscrites ou autorisées à être inscrites à titre d'Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens* fédérale. Par exemple, de 1876 à 1951, la *Loi sur les Indiens* empêchait toute personne indienne de la province du Manitoba, des Territoires du Nord-Ouest et du district de Keewatin (appelés plus tard les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta) d'acquérir une propriété (« homestead ») ou des terres de la Couronne. De 1927 à 1951, la *Loi sur les Indiens* rendait illégales les revendications territoriales des Indiens sans le consentement du gouvernement. Selon la Cour suprême du Canada :

Le langage de la *Loi sur les Indiens* concrétise l'idée reçue que les Autochtones sont, en tout état de cause, des pupilles de l'État dont la responsabilité et le bien-être constituent une obligation politique de la plus haute importance. Voilà pourquoi tout ce qui touchait à leurs privilèges devait être approuvé par le gouvernement. Il était donc impossible pour le gouverneur en conseil de transférer cette responsabilité au commissaire général. [Ministre des Affaires indiennes] (*St. Ann's Island* 1950, 232.)

Le gouvernement Diefenbaker a amorcé la réforme de certaines des dispositions de la *Loi sur les Indiens* qui portaient le plus sérieusement atteinte aux droits civils des Indiens. En 1959, le gouvernement a aboli les dispositions obligeant les Indiens à obtenir la permission de l'agent des Indiens avant de quitter la réserve. Auparavant, la Gendarmerie royale du Canada pouvait être appelée à ramener une personne dans la réserve, même contre son gré, si elle n'avait pas obtenu au préalable la permission de la quitter. En 1960, la *Loi électorale du Canada* a accordé le droit de vote à tous les Indiens aux élections fédérales¹. À ce moment, environ 3 Indiens sur 4 étaient privés du droit de vote aux élections fédérales, tandis que près de 6 Indiens sur 10 pouvaient exercer inconditionnellement ce droit (Hawthorn 1966, 1:259). Certains ont prétendu que ce déni des droits démocratiques prévalait pour tous les aspects de la politique fédérale et provinciale à l'égard des Indiens :

Il y a plus d'un siècle, des mesures législatives ont été prises à l'égard des Indiens du Canada pour les réduire à la tutelle et à un état de dépendance dans lequel le gouvernement fédéral les a abandonnés. (Bartlett 1980, 163.)

La politique du gouvernement fédéral à l'égard des Autochtones reconnaissait aux Indiens non inscrits et à leurs descendants les mêmes droits individuels accordés à tous les autres Canadiens, mais elle ne leur concédait aucun droit collectif. Les Indiens non inscrits sont ceux qui ont perdu le droit d'être inscrits au titre de la *Loi sur les Indiens*, soit involontairement, soit en renonçant volontairement à ce droit. Les Indiens non inscrits n'ont jamais eu de problèmes à exercer leur droit de vote puisqu'on les considérait comme des citoyens à part entière de la nation canadienne.

Les Inuit forment une minorité peu nombreuse qui habite le Grand Nord canadien. Un jugement de la Cour suprême du Canada (*Reference* 1939), en 1939, a confirmé la responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard des Inuit en application de l'article 91 ¶24 de ce que l'on désigne maintenant comme la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cependant, peu d'efforts ont été déployés pour exercer ce mandat. En fait, le gouvernement fédéral a pris des mesures législatives privant les Inuit du droit de vote de 1934 à 1950. Ce n'est qu'à l'élection fédérale de 1962 que des urnes ont finalement été placées dans toutes les collectivités inuit de l'Arctique de l'Est, permettant ainsi le plein exercice du droit de vote.

Même si aucune décision n'a été rendue sur le plan juridique au sujet de la responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard des

Métis, l'entrée du Manitoba dans la Confédération en 1870 reconnaissait les droits territoriaux des Métis à l'intérieur des frontières de cette province². Après 1879 et jusqu'au début du XX^e siècle, le gouvernement fédéral s'est penché sur les droits territoriaux des Métis du Nord-Ouest en consentant des concessions par certificat et, plus tard, des concessions par certificat ou des certificats monétaires pour régler les titres aborigènes. Aucune négociation n'a eu lieu et aucun traité n'a été signé; on a plutôt fait appel, pour régler ces droits territoriaux, à des mesures législatives fédérales unilatérales. À l'époque, et encore aujourd'hui, la politique du gouvernement fédéral précise que l'attribution de concessions ou de certificats met fin à toute revendication qu'avaient ou que pourraient avoir les Métis en matière de droits collectifs. Les Métis ont été perçus comme ayant les mêmes droits que tous les autres Canadiens et, par conséquent, il n'y a jamais eu d'obstacles législatifs pour les empêcher d'exercer leur droit de vote. La politique actuelle du gouvernement fédéral à l'égard des Autochtones rejette toute responsabilité envers les Métis, sauf au nord du 60^e parallèle où les Métis participent à des négociations avec les Indiens concernant les revendications territoriales.

Durant les années 60, de plus en plus de Canadiens se sont intéressés à la condition des Indiens et à leurs difficultés. Les Canadiens étaient témoins de la montée du militantisme en faveur des droits civils et de la situation critique des Noirs américains. Ils s'interrogèrent sur la pauvreté des Indiens du Canada et sur la façon dont ceux-ci étaient traités. En 1966, une évaluation de la situation des Indiens par le gouvernement fédéral rejeta l'intégration ou l'assimilation comme objectif acceptable de la politique fédérale à l'égard des Autochtones (Hawthorn 1966, 1:13). Les évaluateurs en vinrent à la conclusion suivante :

Les Indiens devraient être considérés comme « plus que des citoyens »; en plus des droits et des responsabilités normales découlant de la citoyenneté, les Indiens jouissent de certains droits additionnels à titre de membres fondateurs de la collectivité canadienne. (Hawthorn 1966, 1:13.)

On conclut que le ministère des Affaires indiennes devait se porter à la défense des besoins des Indiens et avait :

[...] une responsabilité particulière de voir à ce que les privilèges des Indiens sur le plan de la citoyenneté soient respectés et que

les gouvernements et le peuple canadiens soient sensibilisés à accepter leur existence. (Hawthorn 1966, 1:13.)

À la fin de la décennie, la politique fédérale à l'égard des Autochtones avait comme objectif d'éliminer les barrières et les obstacles à une participation plus grande des Autochtones — en particulier des Indiens — à la trame de la société canadienne. En 1969, le gouvernement fédéral publia un Livre blanc (Canada, Ministère 1969) préconisant une approche tout à fait différente de la politique fédérale à l'égard des Autochtones. On demandait d'abolir les droits collectifs des Indiens. La politique s'inspirait d'un principe égalitaire : les Indiens connaissaient des problèmes socio-économiques que ne pouvaient accepter les Canadiens. La solution proposée était d'abolir le ministère des Affaires indiennes et de permettre aux Indiens de s'intégrer librement à la société sans les restrictions et les barrières imposées par les dispositions d'une *Loi sur les Indiens* paternaliste. Les provinces leur offriraient et leur dispenseraient des services comme elles le faisaient avec tous les autres Canadiens³.

D'aucuns estiment que cette démarche a mis le feu aux poudres et a réveillé chez les Indiens une conscience de soi qui les a incités à rechercher une plus grande maîtrise des aspects économiques et politiques de leur existence. Cette théorie affirme que :

Le document était si provocateur qu'il a déclenché une vague d'autodéfinition chez les bandes, les conseils de tribu et les associations provinciales et nationales d'un bout à l'autre du pays. (Cassidy et Bish 1989, 11.)

D'autres ont laissé entendre que la lutte pour l'autonomie des Autochtones s'était amorcée beaucoup plus tôt (Cassidy et Bish 1989, 11).

LES ANNÉES 70 — LA DÉCENNIE DU CHANGEMENT

La réaction des Indiens au Livre blanc incita le gouvernement fédéral à revenir sur sa politique dès 1973. « Depuis, le gouvernement a modifié sa politique officielle de façon radicale en faveur de l'acceptation du droit à un caractère distinct au sein de la société canadienne. » (Morse 1989, 43.)

En 1973, le gouvernement fédéral accordait un financement de base aux organisations politiques autochtones. La même année, la Cour suprême du Canada, dans un jugement visant une cause venant de la Colombie-Britannique (*Calder* 1973), statuait que les titres aborigènes

étaient encore valables à certains endroits au Canada malgré les affirmations contraires du gouvernement fédéral.

Durant les années 70, les organisations autochtones ont commencé à s'interroger sur leurs rapports avec l'État canadien. Elles ont entrepris leurs propres recherches sur les revendications territoriales et sur d'autres questions. Par exemple, le Conseil national des Autochtones du Canada (CNAC), qui représente les Métis et les Indiens non inscrits, a fait connaître sa position sur la représentation autochtone garantie à la Chambre des communes. Une déclaration du CNAC du 19 mars 1979 affirmait que les Autochtones « [...] ont droit à une représentation garantie dans toutes les assemblées législatives ». Plus tard, le CNAC a modifié sa position et a demandé que l'on garantisse dans la Constitution une représentation autochtone au Parlement et dans les assemblées législatives et territoriales au prorata de leur nombre (Conseil national 1981, 34-40). Voici ce qu'affirmait le CNAC :

De prime abord, la demande concernant une représentation distincte et particulière au Parlement semble aller à l'encontre du principe fondamental régissant les institutions démocratiques canadiennes, à savoir qu'il ne doit y avoir aucune distinction entre les citoyens fondée sur leurs antécédents culturels, raciaux, linguistiques ou socio-économiques. Le fait que l'on n'accorde pas de privilèges à des particuliers est toutefois une vérité qui repose sur une présomption d'égalité, non seulement une égalité officielle devant la loi mais une égalité de condition, de ressources et de pouvoir de négociation. En demandant que la Constitution protège les minorités nationales et en accordant cette protection, on reconnaît que l'égalité officielle pour les particuliers n'accorde pas automatiquement une protection aux minorités et à leurs membres contre les pressions du groupe dominant. (Conseil national 1981, 34.)

À la fin des années 70, les questions d'autonomie politique et les revendications territoriales étaient en tête de l'ordre du jour des Autochtones. Le droit de bien-fonds s'exprimait de diverses façons : titres aborigènes, titres indiens, droits des Autochtones et titres de biens-fonds. L'expression « autonomie gouvernementale » n'était pas encore en usage. À mesure que le Canada s'est engagé dans la réforme constitutionnelle, le débat a gagné les collectivités autochtones. Les organisations politiques autochtones ont commencé à revendiquer l'enchâssement de leurs droits en tant que peuple indigène dans la Constitution. De même, à la fin de la décennie, on a constaté une frustration croissante des Indiens par rapport à ce qu'ils percevaient

comme une « sous-utilisation du pouvoir législatif du gouvernement fédéral » (Conseil national 1981, 73). Cette constatation s'ajoutait à une réalité, celle du rôle grandissant des provinces, perçue comme menaçant le rapport particulier entre les Indiens et le gouvernement fédéral (*ibid.*). Ces diverses questions se sont retrouvées au premier plan de la campagne pour le rapatriement de la Constitution dans la décennie qui a suivi.

LE RAPATRIEMENT

Le mot « rapatriement » désigne la démarche par laquelle le Canada a cherché à réaliser son entière indépendance vis-à-vis de la Grande-Bretagne en obtenant le droit de modifier sa « Constitution ». En 1980, le Canada ne possédait aucun document particulier qu'il pouvait désigner comme étant « sa » Constitution. Le document qui s'en rapprochait le plus était une loi britannique, la *Loi constitutionnelle de 1867* (Hogg 1985, 2). Le gouvernement Trudeau a cherché à faire de la Constitution une loi canadienne assortie d'une formule de modification interne, de sorte que toute modification ultérieure puisse être adoptée exclusivement par le Parlement canadien. Ce gouvernement s'était senti contraint d'entreprendre cette démarche à la suite des résultats du référendum de 1980 sur la souveraineté-association au Québec et de l'échec d'une conférence des premiers ministres sur la Constitution qui s'était tenue en septembre 1980.

La démarche devant mener au rapatriement de la Constitution du Canada a été alimentée, au milieu des années 70, par deux événements : la montée de forces politiques cherchant à réaliser la souveraineté politique du Québec et l'accroissement du pouvoir économique de l'Ouest canadien mêlé à un fort sentiment d'aliénation économique (Romanow 1985, 73). En outre, la recherche de nouvelles réserves d'énergie d'utilisation sûre a marqué le début d'une période d'expansion nationale intérieure au cours de laquelle la prospection s'est étendue aux terres nordiques occupées par les Autochtones, terres ne faisant l'objet d'aucun traité. Cette recherche a poussé le gouvernement fédéral à amorcer des revendications territoriales dans le nord du Canada afin d'abolir toute prétention que pourraient avoir les Autochtones sur le bien-fonds, un problème qui n'est toujours pas résolu aujourd'hui.

Les peuples autochtones, et spécialement les Indiens, ont cherché à s'assurer que le rapatriement de la Constitution ne modifierait pas leur rapport de confiance particulier avec la Couronne. Ils craignaient surtout que le Parlement puisse adopter unilatéralement des changements qui porteraient atteinte à leurs droits. Les Indiens, notamment,

n'avaient pas oublié le Livre blanc de 1969. Ils déployèrent des efforts considérables de « lobbying » en Grande-Bretagne dans le but de convaincre les parlementaires britanniques de modifier la *Loi constitutionnelle de 1867* pour protéger leurs droits, avant même de permettre au Canada de prendre la gouverne de sa propre Constitution.

Le 30 janvier 1981, les membres d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution se sont entendus avec les dirigeants de trois organisations autochtones nationales sur une disposition qui reconnaîtrait et affirmerait les droits autochtones et les droits issus de traités dans une nouvelle résolution constitutionnelle destinée à être approuvée par le Parlement avant son envoi au Parlement britannique pour y acquérir force de loi. Le libellé de la résolution stipulait que :

35. (1) Les droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

(2) Dans la présente loi, « peuples autochtones du Canada » s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada. (Canada, Ministre de la Justice 1981.)

Comme les droits des Autochtones n'étaient pas définis, l'article 37 de la résolution prévoyait une conférence constitutionnelle regroupant le premier ministre du Canada et les premiers ministres des provinces et dont l'ordre du jour comprendrait une rubrique portant sur les questions constitutionnelles ayant une incidence directe sur les Autochtones, y compris la détermination et la définition des droits devant être enchâssés dans la Constitution. Le premier ministre devait inviter des représentants des Autochtones à participer à ces discussions.

On s'était aussi entendu sur un autre article pour faire en sorte que les garanties offertes aux droits individuels dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, comprise dans la première partie de la résolution, ne puissent porter atteinte aux droits des Autochtones garantis par l'article 35. L'article 25 se lisait comme suit :

25. Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada, notamment :

a) aux droits ou libertés reconnus par la proclamation royale du 7 octobre 1763;

b) aux droits ou libertés existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis. (Canada, Ministre de la Justice 1981.)

Ainsi, l'article 25 établissait, pour les Autochtones, une classe de droits qui échappait aux autres dispositions de la Charte. Pour certains, cela voulait dire que les dispositions de la Charte visant les droits en matière d'égalité pouvaient ne pas s'appliquer aux femmes des collectivités autochtones.

L'entente conclue avait une portée inégalée. Aucune autre constitution au monde ne protégerait les droits autochtones et les droits issus de traités dans la même mesure ni ne prévoirait des rencontres entre les plus hauts dirigeants politiques du pays et les représentants des Autochtones. La reconnaissance des Métis en tant que peuple autochtone constituait une grande victoire pour ces derniers. Avant l'entente du 30 janvier, beaucoup ne reconnaissaient pas les Métis en tant que peuple autochtone (Hawkes 1985a, 9 et 10). Cette reconnaissance aiderait les Métis à réclamer le règlement de leurs revendications territoriales dans l'ouest du Canada.

Le critique du Parti progressiste-conservateur du Canada en matière de constitution s'exprima ainsi : « Je l'affirme ouvertement [...] il est souvent difficile d'expliquer aux autres Canadiens que si l'on entend rendre justice dans ce pays il importera [...] d'abord de rendre justice au peuple autochtone du Canada. » (Valpy 1981, 12.)

Les réjouissances furent de courte durée : de nombreux Indiens contestèrent la sagesse de leurs dirigeants qui avaient accepté les modifications. Les pressions auprès de l'Angleterre se poursuivirent tout au long de l'année. À terme, certains représentants intentèrent un procès infructueux afin d'arrêter le processus de rapatriement tant que la Constitution n'offrirait pas une plus grande protection des droits des Indiens.

D'abord favorable à l'entente, le Conseil national des Autochtones du Canada (CNAC) est revenu lui aussi sur sa position, craignant que le rapatriement n'ait des retombées négatives sur les droits de ses membres. Cependant, les pressions exercées par le CNAC furent loin d'atteindre l'envergure de celles du peuple indien.

Les Inuit continuèrent d'appuyer le rapatriement de la Constitution. Ils étaient prêts à respecter l'entente du 30 janvier voulant que les questions relatives à leurs droits soient traitées lors du rapatriement.

En 1981, la Cour suprême du Canada a entendu un renvoi, à savoir s'il existait une convention obligeant que l'on obtienne le consentement des provinces comme condition préalable à l'adoption, par le Parlement britannique, d'une modification à la Constitution qui puisse avoir une incidence sur les pouvoirs des provinces (voir *Manitoba (Procureur général)* 1981). La Cour suprême a jugé que ce consentement n'était pas prescrit par la loi :

La majorité du tribunal a jugé qu'il y avait une convention et que cette convention obligeait le gouvernement fédéral à obtenir le consentement des provinces dans une « bonne mesure » avant de solliciter les modifications nécessaires du Royaume-Uni. (Hogg 1985, 14.)⁴

La Cour suprême a jugé que le gouvernement fédéral devait obtenir le consentement de plus de deux gouvernements provinciaux pour que le projet de rapatriement ait toute sa légitimité constitutionnelle. Afin d'obtenir le consentement des provinces, le premier ministre du Canada et les premiers ministres des provinces convoquèrent une autre ronde de discussions constitutionnelles en novembre 1981. À l'issue des rencontres à huis clos, huit premiers ministres anglophones et le premier ministre du Canada en vinrent à une entente sur la Constitution. Le neuvième premier ministre anglophone, celui du Manitoba, avait quitté plus tôt la conférence à cause de la campagne électorale qui battait son plein dans la province. Le procureur général du Manitoba a de fait signé l'entente constitutionnelle, mais sous réserve d'une condition voulant que l'Assemblée législative du Manitoba donne son accord à une disposition concernant les droits à l'instruction dans la langue de la minorité dans les provinces (Canada, Conférence fédérale-provinciale 1981). Peu après, le nouveau premier ministre désigné a convenu d'éliminer cette condition.

L'entente constitutionnelle supprimait presque toutes les mentions concernant la protection des droits des Autochtones. Les premiers ministres ont quand même convenu de la tenue d'une conférence constitutionnelle avec les représentants des peuples autochtones selon les conditions fixées le 30 janvier, telles que décrites ci-dessus (Canada, Conférence fédérale-provinciale 1981, 2). L'article 25 qui protégeait les droits autochtones des autres dispositions de la Charte a aussi été retenu.

Les chefs autochtones ont vivement réagi aux conditions de l'entente⁵. Le premier ministre avait d'abord affirmé qu'il ne voulait pas modifier l'entente conclue avec les premiers ministres des provinces, de crainte que tout ne soit remis en question (Sheppard 1981a, 1). Il a par la suite déclaré que si les chefs autochtones arrivaient à convaincre les premiers ministres des provinces, il serait d'accord pour effectuer des changements. Un peu plus tard en novembre, on s'est entendu pour rétablir les garanties supprimées à l'exception de l'une d'elles, très importante : seuls les droits autochtones « existants », qu'il s'agisse de droits ancestraux ou de ceux issus de traités, allaient être reconnus et confirmés. Même si l'on affirmait aux Autochtones que l'ajout du

mot « existants » était sans conséquence, le premier ministre du Canada et ceux des provinces n'étaient pas disposés à le supprimer. Les chefs autochtones croyaient au contraire que la présence de ce mot avait des incidences juridiques et visait à éviter le renouvellement de droits supprimés antérieurement, particulièrement à l'égard des Métis, ou à éviter toute situation où les droits autochtones ou ceux issus de traités pourraient nuire aux droits des provinces de disposer des ressources naturelles à l'intérieur des limites provinciales (Royaume-Uni, Chambre des communes 1982, 785). Un an plus tard, le premier ministre de l'Alberta, Peter Lougheed, expliquait ainsi sa position :

Notre difficulté [...] tenait à ce que le sens de cette disposition n'était pas clair. Le gouvernement de l'Alberta appuyait alors, et il appuie toujours entièrement, les droits existants ancestraux et issus de traités. Cependant, on pouvait interpréter le projet de disposition sur les droits ancestraux comme signifiant qu'il pouvait créer pour les Autochtones de nouveaux droits qui n'étaient pas auparavant reconnus par la loi. Comme ils n'avaient pas participé aux discussions antérieures entre le gouvernement fédéral et les chefs indiens, les premiers ministres des provinces n'étaient pas disposés, le 5 novembre 1981, à inclure des dispositions additionnelles s'ils ne comprenaient pas entièrement ce que l'on demandait ni les conséquences de ces demandes. (Lougheed 1983a, 1.)

Le texte final, approuvé par le Parlement de Grande-Bretagne, se lit comme suit :

25. Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada, notamment :

a) aux droits ou libertés reconnus par la proclamation royale du 7 octobre 1763;

b) aux droits ou libertés acquis par règlement de revendications territoriales.

PARTIE II

DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES DU CANADA

35. (1) Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

(2) Dans la présente loi, « peuples autochtones du Canada » s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

PARTIE IV CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE

37. (1) Dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la présente partie, le premier ministre du Canada convoque une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même.

(2) Sont placées à l'ordre du jour de la conférence visée au paragraphe (1) les questions constitutionnelles qui intéressent directement les peuples autochtones du Canada, notamment la détermination et la définition des droits de ces peuples à inscrire dans la Constitution du Canada. Le premier ministre du Canada invite leurs représentants à participer aux travaux relatifs à ces questions.

(3) Le premier ministre du Canada invite des représentants élus des gouvernements du territoire du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest à participer aux travaux relatifs à toute question placée à l'ordre du jour de la conférence visée au paragraphe (1) et qui, selon lui, intéresse directement le territoire du Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. (Canada, *Loi constitutionnelle de 1982*.)

Nonobstant les progrès réalisés, les dirigeants indiens et inuit ont exprimé leurs préoccupations à l'égard du rôle que devraient maintenant jouer les provinces. Non seulement les provinces participeraient-elles aux prochaines conférences portant sur les droits des Autochtones, mais il faudrait aussi obtenir leur consentement en vertu de la formule de modification enchâssée avant de pouvoir modifier la Constitution eu égard à leurs droits. Bon nombre de dirigeants autochtones estimaient que les provinces, en particulier celles de l'Ouest, ne cherchaient qu'à protéger leurs sphères de compétence contre la possibilité d'un empiétement constitutionnel par les peuples autochtones. Historiquement, les gouvernements provinciaux ont craint que la reconnaissance des droits autochtones ou issus de traités puisse nuire au pouvoir d'une province de disposer des ressources naturelles sur son territoire (Hall 1991a, 125; 1991b, 100 et 101). Certains dirigeants percevaient la démarche de rapatriement et les conférences constitutionnelles comme constituant un empiétement des provinces sur les droits autochtones ou issus de traités. Cela allait à l'encontre des obligations fiduciaires du gouvernement fédéral, en vertu desquelles il était tenu de protéger les droits autochtones ou issus de traités contre l'empiétement des provinces (Robinson et Quinney 1985). D'autres croyaient cependant que les chefs d'État étaient plus préoccupés par le nationalisme au Québec et l'aliénation de l'Ouest canadien (Romanow 1985, 80).

Les Métis des Prairies ne s'opposaient pas complètement à la participation des provinces. Même si les Métis soutenaient qu'ils relevaient du gouvernement fédéral, ils étaient bien conscients que les provinces étaient maîtres de leurs ressources naturelles. Comme chaque palier de gouvernement imputait à l'autre la responsabilité législative des Métis, ceux-ci espéraient, en regroupant les deux paliers à la même table, pouvoir conclure une entente quelconque.

Par ailleurs, les gouvernements fédéral et provinciaux étaient satisfaits d'avoir pris les mesures nécessaires pour préserver l'état existant de la loi concernant les Autochtones en enchâssant les droits existants — ancestraux ou issus de traités — et en prévoyant un mécanisme pour définir de nouveaux droits et possiblement les enchâsser.

UN NOUVEAU DÉPART : LA PREMIÈRE CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE (LES 15 ET 16 MARS 1983)

Le 17 avril 1982 eut lieu la proclamation de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Conformément à ses dispositions, une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et les représentants des peuples autochtones devait être convoquée dans l'année suivant son entrée en vigueur. Les dates retenues furent les 15 et 16 mars 1983.

La Conférence de 1983 fut précédée d'un certain nombre de rencontres ministérielles au cours desquelles le Conseil national des Autochtones du Canada (CNAC) souleva la question de la représentation des peuples autochtones au Parlement (Conseil national 1982; 1983a). L'objectif de ces rencontres était de fixer un ordre du jour pour la réunion historique des premiers ministres et des dirigeants autochtones et « possiblement de jeter les bases d'une entente entre les premiers ministres » (Schwartz 1985, 19). Les représentants fédéraux et provinciaux invités à la rencontre « cherchaient à évaluer et à comprendre précisément ce que voulaient dire les diverses propositions présentées par les peuples autochtones » (Dalon 1985, 87), alors que les peuples autochtones se présentaient pour négocier.

Avant même la réunion des premiers ministres et des représentants autochtones, la dissension éclata au sein du CNAC. Les tensions entre les Métis des Prairies et le reste des membres indiens et métis provoquèrent un schisme au sein du CNAC. Les Métis des Prairies estimaient que les deux sièges réservés au CNAC à la Conférence des premiers ministres ne devaient être occupés que par des représentants métis. Ils ne s'entendaient pas avec le reste du CNAC sur la définition du terme « Métis » et, conséquemment, sur les personnes habilitées à occuper les sièges lors de la conférence.

Les Métis des Prairies se percevaient comme un peuple d'ascendance mixte — autochtone et non autochtone — ayant constitué un peuple autochtone distinct dans une région géographique distincte de l'Ouest canadien et qui partageait une histoire, une culture et une conscience politique communes. Le CNAC utilisait le terme « Métis » au sens racial pour désigner les personnes d'ascendance mixte — autochtone et non autochtone —, quelle que soit leur provenance au Canada.

Les Métis des Prairies se séparèrent du CNAC et intentèrent une poursuite contre le premier ministre pour l'amener à inviter leur organisation, le Ralliement national des Métis (RNM), nouvellement formée, à la Conférence des premiers ministres. Après l'échec de cette tentative, les Métis demandèrent une injonction pour empêcher le premier ministre de donner suite à la rencontre des premiers ministres. Le gouvernement fédéral et les dirigeants du RNM conclurent un règlement politique plutôt que d'attendre le jugement des tribunaux. Les Métis des Prairies auraient un siège à la Conférence constitutionnelle. Dorénavant, les trois peuples autochtones seraient représentés par quatre organisations autochtones nationales à toutes les réunions ministérielles ainsi qu'aux réunions des premiers ministres sur les questions constitutionnelles ayant trait aux Autochtones.

La Conférence constitutionnelle regroupant les premiers ministres et les représentants des peuples autochtones eut lieu les 15 et 16 mars 1983. Comme il avait refusé de parapher l'Accord constitutionnel de 1981, le Québec n'était présent qu'à titre d'observateur.

Dans son allocution d'ouverture aux premiers ministres provinciaux et aux représentants autochtones, le premier ministre Trudeau affirma la volonté du gouvernement fédéral d'accepter la notion d'autonomie gouvernementale autochtone, tout en rejetant les extrêmes que constituaient l'assimilation et la souveraineté intégrale. Il s'exprima ainsi :

[...] les citoyens que nous représentons s'attendent à ce que nous prenions les moyens de parvenir le plus rapidement possible à un nouveau consensus auquel tous les Canadiens pourront se rallier avec fierté et dignité. (Trudeau 1983, 17.)

Les peuples autochtones parlèrent de la place qu'ils occupent au sein du Canada. Le chef David Ahenakew, grand chef de l'Assemblée des Premières Nations (APN), déclara :

Je tiens à souligner que nous avons plus investi dans l'avenir de ce pays que quiconque et que nous y avons plus d'intérêts en jeu. Nous

nous engageons à renforcer et à construire le Canada, non pas à le démanteler. (Ahenakew 1983a, 5.)

À mesure que progressaient les discussions, les 17 délégations représentées à la table — le gouvernement fédéral, les dix gouvernements provinciaux (y compris le Québec), les deux gouvernements territoriaux et les quatre organisations autochtones — adoptaient des positions et des perspectives différentes, chacun ayant son point de vue particulier, notamment sur ce que la conférence pourrait et devrait donner comme résultat. Par exemple, les gouvernements cherchaient à *définir* les droits des peuples autochtones, tandis que l'APN cherchait à ce qu'on *explique en détail* les droits autochtones ou issus de traités auxquels l'Assemblée avait ajouté la notion de « titre aborigène » et qu'on *obtienne des garanties* en ce sens. Aux yeux des gouvernements, l'expression « titre aborigène » avait un sens technique juridique à distinguer des mesures judiciaires; l'Assemblée assimilait le terme à la propriété foncière. Les Métis cherchaient à faire inscrire dans la Constitution une annexe distincte portant sur les droits des Métis (Sinclair 1983a, 145), tandis que les Inuit rejetaient cette idée pour les raisons suivantes :

Nous croyons que la Constitution devrait comprendre un ensemble de principes généraux et que les détails devraient être définis à la suite des négociations et à la mise au point de traités. (Gordon 1983, 149.)

Le RNM cherchait à assurer aux Métis une assise territoriale où ils pourraient exercer leur autonomie gouvernementale. Les membres du RNM, tout comme ceux du CNAC, ne possédaient pas de terres. Les Indiens avaient les territoires occupés par les réserves ou étaient, tout comme les Inuit, en négociations concernant des revendications territoriales.

Le RNM, tout comme le CNAC, a abordé le sujet de la représentation garantie au Parlement, en faisant la remarque suivante :

Historiquement, les Métis voulaient obtenir le statut de province au sein de la Confédération afin de jouir de l'autonomie politique et d'une représentation garantie au Parlement. Aujourd'hui, les Métis tiennent toujours à obtenir l'autonomie politique et une participation garantie dans le régime politique global. (Ralliement national 1983a, 14.)

Le CNAC affirmait de son côté : « Nous avons droit à une représentation garantie au Parlement et dans les assemblées législatives. » (Conseil national 1983b, 6.)

Le gouvernement du Manitoba a déposé un document présentant le point de vue des Métis de la province sur des questions telles que la représentation au Parlement :

Une représentation directe des Métis au Parlement et à la législature du Manitoba nous donnerait plus de légitimité et nous aiderait à protéger nos droits. Cependant, nous ne voulons pas de sièges symboliques au lieu d'un vrai gouvernement autonome. (Manitoba 1983, 11.)

Aucun des participants à la conférence n'a réagi à cette question lorsqu'elle a été soulevée. Le RNM, tout comme le CNAC, a vite abandonné la question de la représentation parlementaire pour concentrer ses efforts sur les questions d'assises territoriales et d'autonomie gouvernementale. Cependant, les deux organisations ont continué de favoriser une structure de représentation à deux paliers — l'autonomie gouvernementale sur un territoire qui leur soit propre et des institutions autonomes à l'extérieur de ces territoires — assortie d'une garantie de représentation au Parlement et dans les assemblées législatives. Comme aucun des effectifs de ces deux organisations n'avait d'assises territoriales, elles ont cherché à être représentées dans les dispositifs administratifs des institutions non autochtones (Hawkes 1985a, 36). La représentation garantie permettrait :

[...] au peuple autochtone habitant la société canadienne de participer plus activement aux décisions de l'État afin d'assurer la protection et la promotion de ses intérêts collectifs. Sans gouvernement propre et sans une concentration de la population pouvant favoriser l'élection de candidats autochtones, ce peuple a été aliéné du système politique et privé d'une représentation efficace au sein des institutions politiques. Les propositions en vue de garantir une représentation cherchent à assurer la pleine participation des Autochtones aux décisions des institutions publiques telles que les assemblées législatives et les gouvernements régionaux qui ont une incidence directe sur leurs intérêts collectifs. (Weinstein 1986, 7.)

Les provinces et le gouvernement fédéral avaient aussi leurs différends. Les deux paliers de gouvernement ne s'entendaient pas sur le partage des coûts pour la prestation de services aux Autochtones à

l'extérieur des réserves. Cette situation préoccupait grandement l'ouest du Canada où les Autochtones s'étaient déplacés vers les vieux quartiers des centres urbains à la recherche d'une amélioration de leur situation économique. Leur échec en ce sens avait conduit à « [...] une désintégration sociale rapide, accompagnée du cortège habituel de statistiques sinistres, et à une dépendance croissante à l'égard de l'État » (Weinstein 1986, 21). Le gouvernement fédéral percevait les provinces comme ayant un rôle de premier plan à jouer dans la mise sur pied et la prestation des services. Les gouvernements provinciaux voyaient plutôt cette responsabilité comme étant du ressort fédéral. C'est le premier ministre Grant Devine qui a le mieux résumé les positions :

De son côté, la Saskatchewan insistera sur la responsabilité nationale qu'exerce le gouvernement fédéral au nom des Autochtones du Canada. Il n'y a pas lieu de modifier la Constitution pour soutenir ce fait. Il faut plutôt démontrer une volonté politique et peut-être modifier des attitudes. (Devine 1983, 81.)

Les quatre organisations autochtones ne voulaient pas se mêler de ce débat intergouvernemental sur la prestation des services et préféraient faire porter leurs efforts sur les questions de droits telles que l'autonomie gouvernementale. Seulement 2 des 4 organisations autochtones — l'APN (Ahenakew 1983b) et le RNM (Ralliement national 1983a) — présentèrent des propositions étoffées sur le contenu et le financement de l'autonomie gouvernementale, le financement devant se faire principalement à même les fonds publics. Le Comité inuit sur les affaires nationales n'a présenté aucune proposition constitutionnelle (Comité inuit 1983a). Ces documents escamotaient toutefois des questions telles que celles posées par le premier ministre de l'Alberta, Peter Lougheed :

Quant aux propositions sur l'autonomie gouvernementale, jusqu'à quel point signifient-elles qu'ils seraient obligés de respecter les lois provinciales, en supposant évidemment qu'ils demeurent dans une des provinces canadiennes ? (Lougheed 1983b, 266.)

Durant la conférence, il est rapidement devenu apparent que les représentants autochtones et les premiers ministres percevaient de façon différente les droits des peuples autochtones. Tous ont cependant convenu de modifier la Constitution afin de garantir que

les droits autochtones ou issus de traités s'appliquent également aux hommes et aux femmes.

Cette modification constituait un jalon important dans une campagne concertée pour éliminer la discrimination en fonction du sexe contenue dans la *Loi sur les Indiens* et dans tous les aspects de la politique canadienne à l'égard des Autochtones. (Hall 1989, 435.)

On s'est aussi entendu pour modifier la Constitution, de sorte que les nouveaux règlements de revendications territoriales soient garantis par la Constitution de la même façon que les droits issus de traités. L'article 35 se lisait donc comme suit :

35. (1) Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

(2) Dans la présente loi, « peuples autochtones du Canada » s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

(3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

(4) Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits — ancestraux ou issus de traités — visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes. (Canada, *Proclamation* 1983.)

L'alinéa *b*) de l'article 25 a par conséquent été modifié pour tenir compte de la modification ci-dessus. L'article intégral se lisait comme suit :

25. Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada, notamment :

a) aux droits ou libertés reconnus par la proclamation royale du 7 octobre 1763;

b) aux droits ou libertés existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis. (Canada, *Proclamation* 1983.)

Durant la conférence, les peuples autochtones avaient cherché à obtenir un droit de veto sur toutes les modifications constitutionnelles ayant une incidence sur leurs droits. Les premiers ministres se sont

effectivement entendus sur une disposition faisant en sorte que les peuples autochtones soient consultés sur toute modification constitutionnelle qui les toucherait directement. Le texte final se lisait comme suit :

35.1 Les gouvernements fédéral et provinciaux sont liés par l'engagement de principe selon lequel le premier ministre du Canada, avant toute modification de la catégorie 24 de l'article 91 de la « *Loi constitutionnelle de 1867* », de l'article 25 de la présente loi ou de la présente partie :

a) convoquera une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même et comportant à son ordre du jour la question du projet de modification;

b) invitera les représentants des peuples autochtones du Canada à participer aux travaux relatifs à cette question. (Canada, *Proclamation 1983*.)

Les participants à la conférence ont convenu d'enchâsser deux autres rencontres constitutionnelles prévues pour 1985 et 1987. Une entente politique a été paraphée afin de convoquer une autre conférence en 1984 (Canada, *Entente constitutionnelle 1983*). Compte tenu qu'on avait éliminé les garanties concernant les droits autochtones ou issus de traités le 5 novembre 1981, les représentants des Autochtones cherchèrent à obtenir des garanties afin que les conférences constitutionnelles prévues aient bel et bien lieu. On répondit à leur méfiance en enchâssant les rencontres prévues. Ainsi un document crucial destiné à enchâsser des droits fondamentaux fut modifié pour régler un point de méthode, tandis que les questions de substance restaient en suspens. Néanmoins, les modifications adoptées lors de la conférence en firent « un grand succès » (Hawkes 1985b, 8). Ces modifications firent l'objet d'une entente, malgré la nouveauté des mécanismes, l'ordre du jour chargé, les délais restreints et le grand nombre de parties en cause (16 plus le Québec). Les parties elles-mêmes entretenaient d'importants différends sur le fond : le gouvernement fédéral et les provinces ne s'entendaient pas sur la nature et la portée de la responsabilité fédérale à l'égard des peuples autochtones; le RNM et le CNAC ne s'entendaient pas sur la définition du terme Métis; chaque peuple autochtone avait des aspirations et des droits différents; et, enfin, les peuples autochtones et les gouvernements ne s'entendaient pas sur la nature et la portée des droits qui pouvaient ou devaient être enchâssés.

Même si les modifications constitutionnelles ne portaient pas directement sur les points importants de l'ordre du jour, notamment les titres aborigènes et l'autonomie gouvernementale réclamés par les représentants autochtones⁶, il reste qu'elles représentent les seules modifications constitutionnelles adoptées depuis le rapatriement en vertu de la formule générale de modification. L'accord concernant les conférences à venir indiquait qu'aucun des participants n'avait cessé d'espérer. Le premier ministre a affirmé que, même si tous les objectifs n'avaient pas été atteints, « nous n'avons notre Constitution que depuis un an et je tiens à dire aux peuples autochtones qu'ils se débrouillent assez bien. J'espère qu'ils continueront de progresser » (Sallot 1983, 10).

LA RÉFORME DU SÉNAT

En 1983, un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes a été constitué pour étudier la question de la réforme du Sénat. Au cours des audiences publiques de ce comité, le Conseil national des Autochtones du Canada (CNAC) et l'un de ses organismes affiliés, l'Association des Métis et des Indiens non inscrits du Nouveau-Brunswick, ont réclamé des garanties de représentation au Parlement. Voici, à cet égard, la position du CNAC :

Le Conseil national des Autochtones du Canada voit dans la représentation garantie des Autochtones tant au Parlement qu'au sein des gouvernements provinciaux et territoriaux l'un des nombreux mécanismes dont aura besoin la communauté autochtone. Une telle mesure permettra à tous les Autochtones de participer au processus décisionnel qui façonne la vie quotidienne au Canada. (Conseil national 1983c, 51.)

Le Conseil estime que ces garanties de représentation s'inscrivent dans la foulée du droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale.

Même s'il s'est dissocié du CNAC, le Ralliement national des Métis (RNM) continue de réclamer des mécanismes de représentation au Parlement. Au cours des audiences de 1983 sur la réforme du Sénat, le RNM a fait la déclaration suivante :

Tout au long de leur histoire, les Métis n'ont cessé de réclamer l'autonomie politique au sein de la fédération canadienne, justement parce que nous n'avions pas opté pour la souveraineté complète. Nous voulions participer au système politique dans son ensemble tout en accédant à l'autonomie gouvernementale à l'intérieur de ce système.

Les gouvernements provisoires mis sur pied par Louis Riel au Manitoba en 1869 et en Saskatchewan en 1885 ont tenté d'obtenir l'autonomie gouvernementale au niveau provincial ainsi que des garanties de représentation au Parlement. Encore aujourd'hui, nous revendiquons certaines formes d'autonomie gouvernementale ainsi que le droit d'être représentés au sein des institutions politiques. (Ralliement national 1983b, 4 et 5.)

Cette position a reçu l'appui de trois organismes associés au RNM, à savoir l'Association des Métis et des Indiens non inscrits de la Saskatchewan, l'Association des Métis de l'Alberta et la Louis Riel Métis Association of British Columbia, organismes qui sont également venus témoigner devant le Comité mixte.

Ni l'Assemblée des Premières Nations ni aucun de ses organismes affiliés n'ont comparu devant ce comité, mais le Comité inuit sur les affaires nationales (CIAN) y a longuement abordé la question suivante :

La représentation des peuples autochtones au sein des institutions centrales du Canada est un corollaire de notre droit à l'autonomie gouvernementale au sein de la fédération.

C'est sur la base de cette conviction que nous réclamons une plus grande représentation des Inuit au sein des deux chambres du Parlement afin que notre peuple ait droit de parole au sein des principales institutions de la fédération canadienne. [...] La représentation est un outil indispensable pour protéger nos intérêts et orienter les politiques nationales qui nous concernent. À titre de premiers habitants du Canada, nous souhaitons voir les institutions nationales s'imprégner de notre histoire, de nos valeurs et de nos convictions. Nous croyons avoir droit en retour à une reconnaissance de la part des centres de pouvoir politique du Canada. (Comité inuit 1983c, 19 et 20.)

Le CIAN réclame « une participation réelle à la vie canadienne » et souligne que :

Depuis la création de la circonscription de Nunatsiak à la Chambre des communes, les Inuit peuvent plus aisément rejoindre le gouvernement fédéral. Notre député, Peter Ittinuar, a travaillé sans relâche à nous expliquer les rouages du gouvernement et les avantages qui pouvaient en découler pour notre peuple, tout en nous aidant à faire connaître nos problèmes et préoccupations au Parlement. Cette représentation a été très bénéfique pour nous; pour vous, législateurs

et Canadiens du Sud, elle a en général permis de vous assurer que les gens du Nord se sentent partie intégrante du Canada et planifient leur destinée à l'intérieur de ce pays. Bref, la participation des Inuit à la vie politique a facilité et continuera de faciliter le dialogue politique. (Comité inuit 1983c, 20.)

Les Inuit réclament un plus grand nombre de sièges au sein des deux chambres du Parlement :

Nous sommes convaincus qu'une participation accrue et efficace des Autochtones aux affaires parlementaires permettra de consolider grandement l'autorité du Parlement dans la mesure où elle augmentera la contribution des peuples autochtones du Canada à la vie politique de ce pays. (Comité inuit 1983c, 20 et 21.)

Et les Inuit ajoutent :

Nous nous sommes interrogés sur le mode de désignation de nos représentants et plusieurs options ont été envisagées. La première consisterait à recourir à la méthode traditionnelle utilisée lors du redécoupage des circonscriptions électorales; la seconde consisterait à réserver des sièges aux Autochtones. Ces deux options ont été examinées mais, dans les deux cas, nous ne sommes parvenus à aucune conclusion ferme. Le redécoupage des circonscriptions électorales nous semble soulever certains problèmes. Nos populations ne sont jamais assez nombreuses, d'où la nécessité d'englober un grand nombre de résidents du Sud et d'étendre les limites des circonscriptions électorales très au sud pour être capables d'atteindre le nombre d'électeurs requis tant dans les circonscriptions fédérales que provinciales.

Le fait d'avoir un certain nombre de sièges garantis au sein de l'une ou l'autre des assemblées législatives ou au Sénat soulève également, à notre avis, un autre problème. Cela signifierait que les représentants autochtones seraient plus ou moins en retrait de la politique générale de la Chambre des communes ou du Sénat. C'est là une de nos craintes, qu'ils soient marginalisés, tenus à l'écart de la vie politique normale. Une personne dont l'élection découle de règles applicables à tous peut plus aisément se sentir membre à part entière du système politique que si elle détient tout simplement un siège garanti. (Comité inuit 1983c, 31 et 32.)

Dans son rapport final, le Comité mixte spécial a proposé de ne prendre aucune mesure visant à créer des sièges distincts pour les Autochtones. Le comité s'est dit d'avis que la question du Sénat, comme toute autre question constitutionnelle intéressant les Autochtones, pourrait faire l'objet de discussions dans le cadre du processus d'échanges permanents fourni par les conférences constitutionnelles entre les premiers ministres et les représentants autochtones. Le comité a de plus souligné que le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie gouvernementale des Indiens s'était déjà prononcé contre une représentation particulière des Premières Nations au sein du Parlement (Canada, Parlement 1984, 13).

LA DEUXIÈME CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE (LES 8 ET 9 MARS 1984)

En octobre 1983, le Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien a demandé que l'on reconnaisse l'autonomie gouvernementale des Indiens et que ce droit soit explicitement énoncé et enchâssé dans la Constitution du Canada (Canada, Chambre des communes 1983, 44). Toutefois, ce comité n'a pas pour mandat d'étudier l'autonomie gouvernementale des Inuit ou des Métis, son mandat se limitant à l'étude des gouvernements de bandes dans les réserves indiennes. Un tel enchâssement remplacerait la seule forme de gouvernement indien reconnu par le gouvernement fédéral, à savoir le système de conseils de bande mis en place par la *Loi sur les Indiens* et imposé aux nations indiennes.

Le comité s'est également intéressé au concept de la représentation assurée des nations indiennes à la Chambre des communes et est parvenu à la conclusion suivante :

Le comité est d'avis que la meilleure façon de promouvoir les droits des Indiens est de leur accorder l'autonomie gouvernementale et non pas une représentation spéciale pour les Premières Nations au Parlement. Il n'en demeure pas moins que l'autonomie gouvernementale modifiera la situation des Indiens et que la représentation spéciale au Parlement peut comporter des avantages qu'il est difficile d'entrevoir pour l'instant. (Canada, Chambre des communes 1983, 135.)

Le comité rappelle que la majorité des intervenants s'est montrée sceptique à l'égard du système de sièges parlementaires réservés aux représentants du peuple maori en Nouvelle-Zélande. En 1867, les Maoris s'étaient vu attribuer quatre districts électoraux recouvrant l'ensemble du territoire électoral du pays. Cette mesure devait assurer

aux Maoris de toutes les régions du pays d'être représentés au Parlement. Les électeurs maoris ne pouvaient exercer leur droit de vote que dans leur circonscription maorie de résidence. Depuis 1975, les électeurs maoris ont le choix de s'inscrire sur la liste électorale maorie de leur région et de voter dans une circonscription électorale maorie ou, encore, de s'enregistrer et de voter dans la circonscription électorale générale où se trouve leur résidence.

Le comité « en conclut que le modèle adopté par la Nouvelle-Zélande soulève un certain nombre de problèmes : les Maoris sont sous-représentés au Parlement, les représentants élus ont peu de pouvoir et le système a affaibli les structures gouvernementales traditionnelles maories » (Canada, Chambre des communes 1983, 135).

Il est intéressant d'examiner les antécédents des députés qui ont fait partie de ce comité. Exerçant le droit de vote qui leur avait été accordé en 1960, les électeurs indiens ont contribué à l'élection d'un petit groupe de députés non autochtones dans les années 70. Ceux-ci provenaient de circonscriptions où étaient concentrés un nombre important d'électeurs indiens. Ces députés connaissaient assez bien les problèmes indiens; jamais auparavant n'avait existé un groupe de ce genre au sein du Parlement (Tennant 1985, 327 et 328).

Certains faisaient partie du comité. Leurs connaissances particulières leur ont permis d'obtenir la collaboration des Indiens aux travaux du comité à des niveaux jamais atteints auparavant. En fait, « le comité a servi d'intermédiaire pour obtenir la collaboration des Indiens et pour organiser et articuler les demandes des nations indiennes » (Weaver 1984, 217).

Le rapport du comité a eu pour effet d'orienter les réunions ministérielles subséquentes ainsi que la rencontre de 1984 des premiers ministres vers l'autonomie gouvernementale des Autochtones (Schwartz 1985, 99).

Les représentants autochtones étaient prêts à négocier des accords lors des rencontres ministérielles qui ont précédé la deuxième conférence constitutionnelle, alors que les gouvernements fédéral et provinciaux venaient tout simplement entendre ce que les Autochtones avaient à dire. Comme de nombreux gouvernements n'avaient pas encore élaboré de politique sur cette question, les rencontres ministérielles ont été jugées comme étant un échec, tant par les Autochtones que par les gouvernements participants (Hawkes 1985a, 85).

Le premier ministre a ouvert la Conférence constitutionnelle avec le commentaire suivant :

Nous avons commencé par insérer dans la Constitution en 1982 l'article 35, qui reconnaît et confirme les droits ancestraux et les droits issus de traités des peuples autochtones. Nous savions alors qu'il fallait déterminer ces droits et en préciser la définition par un processus constitutionnel. À mon avis, le travail de *détermination* des droits est bien avancé. De part et d'autre, nous avons une meilleure idée des sujets auxquels les peuples autochtones font allusion lorsqu'ils parlent de leurs droits. Cependant, ni eux ni nous n'avons une perception aussi claire de la *définition* de ces droits. Mais cela n'est pas surprenant, car les sujets en question sont complexes. (Trudeau 1984, 3 et 4.)

En ce qui concerne l'autonomie gouvernementale des Autochtones, le premier ministre affirme que :

L'idée de gouvernement autochtone n'a rien de révolutionnaire ni de menaçant. Les collectivités autochtones souhaitent, et c'est légitime, prendre une part accrue à la gestion de leurs affaires et aux décisions qui les touchent. Il s'agit là d'activités normales indissociables du respect de soi qui caractérise les êtres vivant dans une société libre. Le gouvernement du Canada est toujours résolu à accorder aux Autochtones le droit de s'administrer eux-mêmes, et j'ai l'impression que les provinces penchent aussi nettement pour une telle mesure. (Trudeau 1984, 10 et 11.)

Les représentants autochtones ont réclamé l'enchâssement de droits juridiques à l'autonomie gouvernementale en dépit de divergences quant à la nature de cette autonomie. L'Assemblée des Premières Nations (APN) a défini la souveraineté des Premières Nations comme étant « l'entière autonomie et l'autodétermination *au sein* du Canada et de la Constitution canadienne » (Ahenakew 1984a, 5). L'Assemblée a proposé toute une série de projets de modification de la Constitution qui auraient eu pour effet de traduire en termes juridiques les propositions détaillées déposées lors de la précédente conférence constitutionnelle, en 1983. Ces modifications comprenaient notamment « le droit inhérent des Premières Nations à l'autonomie gouvernementale » (Ahenakew 1984b, 1).

Le Ralliement national des Métis (RNM) et le Conseil national des Autochtones du Canada (CNAC) n'ont parlé ni de « souveraineté » ni de droit « inhérent », mais de leur droit à l'autonomie gouvernementale en tant que peuples autochtones (Ralliement national 1984; Conseil national 1984). Le RNM a réclamé une entente ferme sur le

droit des Métis d'établir leur propre registre ainsi qu'un processus de recensement leur permettant de dresser une liste de leurs membres (Ralliement national 1984, 1). Le RNM ajoute :

Jusqu'à présent, le processus en place n'a pas facilité les échanges. Il n'est pas réaliste de penser que les différents peuples autochtones — dont l'identité, la culture, les situations juridiques et les aspirations ne sont pas les mêmes — et 13 gouvernements vont s'asseoir à la table des ministres et des dirigeants pour accomplir quoi que ce soit. (Ralliement national 1984, 5.)

Le RNM a réclamé la création d'une table sectorielle — dont lui-même ferait partie ainsi que les trois provinces des Prairies, la Colombie-Britannique, l'Ontario et les Territoires du Nord-Ouest, qui comptent tous des populations métisses.

Le processus sectoriel [...] permettrait de fixer les limites d'un territoire métis et de déterminer les pouvoirs et les responsabilités que l'on pourrait confier au gouvernement autonome de ce territoire. Le processus exigerait également des arrangements politiques spéciaux pour les Métis qui choisiraient de vivre à l'extérieur du territoire ainsi délimité. (Ralliement national 1984, 6.)

Les Inuit, représentés par le Comité inuit sur les affaires nationales (CIAN), ont exprimé leurs aspirations à l'autonomie gouvernementale en réclamant la création d'un gouvernement populaire non ethnique sur un nouveau territoire appelé Nunavut, qui serait établi dans la partie est des Territoires du Nord-Ouest.

Un gouvernement Nunavut serait élu par tous les résidents permanents du territoire mais comme ce sont les Inuit qui forment la vaste majorité de notre population, ce gouvernement serait adapté à nos besoins — à notre langue, à notre culture et à nos us et coutumes. (Comité inuit 1984, 5.)

Un gouvernement inuit aurait compétence en matières d'éducation, de services sociaux, de développement économique local, de logement, de gestion de la faune et de travaux publics. Comme l'affirme Zebedee Nungak (Comité inuit 1984), « l'autonomie gouvernementale consiste pour un peuple à contrôler les questions qui le concernent directement ».

Les représentants autochtones ont été irrités de la lenteur des négociations⁷. À l'issue des pourparlers, seulement trois provinces

— l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba — appuyaient l'initiative fédérale visant à insérer dans la Constitution le droit inaliénable des Autochtones à l'autonomie gouvernementale. La proposition fédérale affirmait en effet :

2. Le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux s'engagent à négocier avec les représentants des peuples autochtones du Canada en vue de déterminer et de définir la nature, le champ de compétence et les pouvoirs d'institutions gouvernementales adaptées aux besoins de leurs collectivités, de même que les arrangements financiers afférents, et à présenter au Parlement et aux législateurs les mesures législatives propres à donner effet aux accords issus de ces négociations. (Canada, *Projet d'accord 1984*, 8.)

S'opposant à la résolution fédérale, l'APN, le CIAN et le CNAC ont déposé conjointement une résolution par laquelle ils réclamaient un droit réel à l'autonomie gouvernementale. Cette résolution énonçait en partie que :

2. Dans les limites de leurs champs de compétence respectifs, le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux s'engagent à négocier avec les représentants des peuples autochtones du Canada des traités concernant l'autonomie gouvernementale de ces derniers. Les négociations porteront sur l'étendue, les champs de compétence et les pouvoirs de ce gouvernement autonome ainsi que sur des sujets connexes tels que la fiscalité, les territoires et les ressources. Ces traités devront être des traités au sens défini dans le paragraphe 35(1). (Assemblée 1984.)

La conférence n'a pas permis d'en arriver à une entente sur la modification de la Constitution qui permettrait d'accorder l'autonomie gouvernementale aux Autochtones. La majorité des premiers ministres a voulu établir les modalités précises de ce gouvernement autonome avant d'accepter quelque enchâssement que ce soit. Voici, à cet égard, la déclaration de Grant Devine, premier ministre de la Saskatchewan :

Il nous semble qu'avant d'apporter d'autres modifications à la Constitution, il nous faille discuter en détail de tout projet de modification, en analyser toutes les répercussions, bien les comprendre et s'entendre entre nous [...].

Un exemple de ces différences fondamentales de points de vue est la position adoptée par les associations autochtones, selon laquelle

il est possible d'insérer immédiatement un droit général à un gouvernement autochtone dans la Constitution.

Pour leur part, les gouvernements adoptent la position selon laquelle les concepts doivent être parfaitement définis et compris avant que cette insertion soit envisagée. (Devine 1984a, 4 et 5.)

Le premier ministre a qualifié la proposition d'autonomie gouvernementale du fédéral de « chat en poche » (Devine 1984b, 279).

La conférence s'est terminée sans que l'on parvienne à s'entendre sur un plan d'action. Selon un observateur, ce fut un échec énorme (Hawkes 1985b, 10). Tous les représentants autochtones furent déçus des résultats de la conférence. En dépit des insatisfactions exprimées, il faut toutefois noter que pour la première fois le gouvernement fédéral ainsi que trois provinces avaient exprimé un appui réservé à la reconnaissance du droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale.

Par la suite, les représentants autochtones assujettiront toutes les questions qui les concernent, notamment leurs revendications territoriales, à celle de l'autonomie gouvernementale.

UN NOUVEAU PREMIER MINISTRE FACE AUX AUTOCHTONES (LES 2 ET 3 AVRIL 1985)

En septembre 1984, un gouvernement progressiste-conservateur est porté au pouvoir. Les représentants autochtones espèrent que le nouveau premier ministre pourra modifier le ton des discussions constitutionnelles. À l'ouverture de la troisième conférence constitutionnelle, le 2 avril 1985, le premier ministre Mulroney reconnaît la nécessité de changer d'approche. Dans son allocution d'ouverture, il affirme comprendre, de par son expérience antérieure à titre de négociateur syndical, comment on se sent face à de puissants intérêts assis de l'autre côté de la table de négociations. « Le Canada du XXI^e siècle que nous sommes en train de construire doit prévoir l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones », dit-il (Mulroney 1985a, 5). Le premier ministre est d'avis que « la clé du changement réside dans l'autonomie gouvernementale des Autochtones au sein de la fédération canadienne » (*ibid.*, 30). La question n'est pas de savoir s'il faut accorder l'autonomie gouvernementale aux Autochtones, mais comment la mettre en œuvre.

Les représentants autochtones continuent toujours de réclamer l'enchâssement dans la Constitution d'un droit réel à l'autonomie gouvernementale. Les représentants inuit résumant ainsi les principaux objectifs que comporte ce but commun :

Premièrement, la Constitution doit faire clairement état de notre droit à l'autonomie gouvernementale.

Deuxièmement, il doit y avoir un mécanisme de négociation des ententes visant l'établissement d'institutions gouvernementales autochtones et la mise en œuvre de notre droit à l'autonomie gouvernementale.

Troisièmement, il doit y avoir un moyen de garantir que ces ententes sur l'autonomie gouvernementale seront protégées par la Constitution. (Comité inuit 1985, 5.)

Le premier ministre dépose une proposition visant à insérer le droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale dans la Constitution, moyennant certaines conditions. La nature et la portée de ce droit doivent faire l'objet d'ententes préalables. Les gouvernements fédéral et provinciaux prendraient l'engagement constitutionnel d'entamer des négociations en vue de parvenir à des ententes en matière d'autonomie gouvernementale. Les parties pourraient accepter d'accorder une protection constitutionnelle aux droits des Autochtones reconnus dans ces ententes. Ces ententes feraient l'objet de négociations au niveau des collectivités (Mulroney 1985b). Conscient des différences de points de vue entre la majorité des provinces et les peuples autochtones, le premier ministre déclare :

Il semble [...] que l'enjeu véritable consiste à déterminer comment on peut concilier le désir des peuples autochtones de voir leur droit à l'autonomie gouvernementale enchâssé dans la Constitution et celui des gouvernements de définir ces droits de manière satisfaisante. (Canada, *Self-Government* 1985, 1.)

L'approche de type communautaire ou axée sur des négociations à la base que propose le premier ministre contraste avec celle, autoritariste, des deux conférences antérieures au cours desquelles les peuples autochtones avaient cherché à faire enchâsser dans la Constitution leur droit à l'autonomie gouvernementale et proposé que ce droit soit actualisé par des ententes à cette fin ou, en cas d'échec, que soit confié aux tribunaux le soin d'en déterminer la nature et la portée. À ceux qui réitérent la nécessité de définir d'abord ce que l'on entend par autonomie gouvernementale avant d'insérer un tel droit dans la Constitution, le ministre de la Justice, John Crosbie, rétorque :

Certains prétendent que nous donnons en quelque sorte notre accord à un engagement ou à un droit non défini. J'estime quant

à moi qu'aucune Constitution au monde ne présume, au moment de son adoption, de l'acceptation de toute une série d'engagements et de droits. (Crosbie 1985, 13.)

Au fur et à mesure que progresse la conférence, le premier ministre se rend compte que sa proposition ne recueille pas l'appui d'un certain nombre de provinces et de l'ensemble des représentants autochtones. Afin d'obtenir l'aval d'un plus grand nombre de provinces, le premier ministre dépose un projet d'entente contenant des dispositions plus attrayantes pour les provinces plus réticentes, comme la Saskatchewan. Au lieu d'être enchâssée dans la Constitution comme l'avait d'abord proposé le gouvernement fédéral, la clause prévoyant des négociations avec les peuples autochtones serait non exécutoire. La Saskatchewan s'était objectée à « la possibilité de demander aux tribunaux de se prononcer sur la façon dont les engagements devaient être respectés » (Devine 1985, 9). De même, cette province réclamait une clause prévoyant que toutes les ententes conclues ne puissent être enchâssées dans la Constitution sans le consentement du Parlement et des provinces concernées. Le gouvernement fédéral a également accédé à cette requête (Canada, *Proposed 1985 Accord* 1985).

L'accord réussit ainsi à recueillir l'appui de sept provinces et de deux organisations autochtones, le Ralliement national des Métis et le Conseil national des Autochtones du Canada⁸. Ces deux organisations acceptent d'appuyer la proposition à la suite d'une rencontre privée et tenue séparément de leurs dirigeants respectifs avec le premier ministre. Celui-ci s'engage à rencontrer les deux groupes pour discuter des problèmes métis, notamment de la question du territoire, et réitère publiquement son offre au cours de la conférence. Comme les membres de chacune des deux organisations ne peuvent justement pas se réclamer d'un territoire, leurs représentants se sentent obligés d'accepter l'offre du premier ministre. En outre, les deux groupes sont sympathiques à l'idée de négociations de type communautaire visant à conclure des ententes en matière d'autonomie gouvernementale et à discuter des priorités de leurs membres vivant à l'extérieur des territoires réservés. « Les négociations tripartites apparaissaient comme un moyen concret et réaliste de parvenir à des ententes régionales tout en échappant au lourd processus de négociations prévu à l'article 37. » (Weinstein 1986, 18.)

L'Assemblée des Premières Nations refuse de donner son appui au projet d'accord fédéral et indique qu'elle ne peut accepter rien de moins que l'enchâssement du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale dans la Constitution, une position qu'elle maintient depuis

le début de la conférence (Ahenakew 1985; Assemblée 1985). Ses représentants ne peuvent s'engager à négocier des ententes, à moins que ce droit ne soit inséré dans la Constitution et que les tribunaux soient autorisés à le faire respecter. Le Comité inuit sur les affaires nationales réclame quant à lui davantage de temps pour discuter du projet d'accord fédéral. Ses représentants disent craindre la division au sein des groupes inuit s'ils acceptent une proposition qu'ils jugent insatisfaisante (Platiel et Sallot 1985, 2). Les deux organisations s'opposent à la ratification des ententes par les gouvernements provinciaux, prétextant que cela équivaut à accorder un droit de veto aux provinces (Weinstein 1986, 18).

Les discussions se dirigent vers une impasse. Quand il devient évident qu'aucune partie n'entend céder du terrain au cours des réunions houleuses qui suivent, le premier ministre décide d'ajourner la conférence. Les 5 et 6 juin, les participants à la conférence, à l'exclusion des premiers ministres, se réunissent de nouveau. Après deux jours de discussions infructueuses, la proposition fédérale est retirée.

Les gouvernements provinciaux — surtout ceux des trois provinces de l'Ouest — continuent de s'opposer à l'enchâssement d'un droit indéfini à l'autonomie gouvernementale, donnant ouverture à une action. Ils exigent de connaître tous les détails de ce droit avant de donner leur appui. En offrant de considérer la possibilité d'insérer dans la Constitution un droit à l'autonomie gouvernementale des Autochtones qui n'aurait pas force de loi, les provinces cherchent à se protéger contre tout recours aux tribunaux⁹.

Impossible donc de s'entendre sur une clause acceptable pour les quatre organisations autochtones. On peut même affirmer qu'un fossé s'est maintenant creusé entre ces quatre organisations.

LA DERNIÈRE CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE (LES 26 ET 27 MARS 1987)

À l'ouverture de la conférence, le premier ministre déclare : « Ce que nous essayons de faire, c'est de transformer le principe de l'autonomie gouvernementale en réalité pour les peuples autochtones du Canada. » (Mulroney 1987a, 1.) Georges Erasmus (1987b, 4), grand chef de l'Assemblée des Premières Nations, affirme que « seule l'autonomie gouvernementale peut assurer la survie des Autochtones en tant que nation distincte ». Les autres organisations autochtones partagent ce point de vue¹⁰. À la fin de la première journée de la conférence, aucun progrès n'est enregistré. Trois provinces seulement — l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba — ont un discours constitutionnel

qui laisse entrevoir un mince espoir de se rapprocher de la position des peuples autochtones (Platiel et Fraser 1987, 1). Le premier ministre clôtura cette première journée en affirmant « la nécessité d'établir un processus de négociations constitutionnelles qui permettrait de s'attaquer à la définition des droits des Autochtones » (Mulroney 1987b, 2).

Au début de la dernière journée de la conférence, le gouvernement fédéral dépose un projet d'accord politique non exécutoire prévoyant enchâsser dans la Constitution le droit à l'autonomie gouvernementale des Autochtones, moyennant certaines conditions. Les champs de compétence, les pouvoirs législatifs et les droits de ce gouvernement autonome doivent être déterminés et définis par des ententes préalables. Les gouvernements doivent s'engager à discuter de la nature et de la portée de ces ententes ainsi que d'un calendrier d'exécution avec les représentants des peuples autochtones. Ils doivent également accepter de négocier de telles ententes. Ces dernières pourraient être enchâssées dans la Constitution à la condition que le Parlement et l'assemblée législative de la province signataire de l'entente donnent leur consentement. Une autre conférence des premiers ministres pourrait être convoquée dans dix ans pour vérifier les progrès accomplis (Mulroney 1987c).

Le projet d'accord est rejeté par la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et Terre-Neuve, ces quatre provinces ayant durci leurs positions à l'égard de l'insertion des droits des Autochtones dans la Constitution. Don Getty, premier ministre de l'Alberta, déclare ce qui suit :

Le fait d'enchâsser dans la Constitution le principe de l'autonomie gouvernementale des Autochtones sans l'avoir auparavant défini de manière satisfaisante irait à l'encontre de notre tradition démocratique et de l'évolution historique du Canada. Nous devons reconnaître que la responsabilité de définir clairement l'autonomie gouvernementale incombe aux membres élus du Parlement et de nos gouvernements provinciaux, en collaboration avec les peuples autochtones. C'est notre responsabilité; en agissant autrement, nous risquons de créer de la confusion et de l'incertitude et de devoir ensuite nous en remettre aux tribunaux pour trancher la question; ces derniers auraient alors la tâche d'interpréter la signification de l'autonomie gouvernementale. (Getty 1987, 86.)

Les représentants autochtones rejettent également la proposition fédérale. Conscientes des inquiétudes que soulève l'imprécision du

principe d'autonomie gouvernementale et désireuses d'afficher leur solidarité, les quatre organisations autochtones nationales déposent une proposition conjointe demandant qu'on leur reconnaisse le droit « inhérent » à l'autonomie gouvernementale (Assemblée 1987). Le premier ministre ajourne la réunion avant que l'on ait pu discuter de la proposition autochtone. La conférence se termine sans que l'on soit parvenu à une entente et les représentants autochtones expriment haut et clair leur colère et leur amertume (Fraser 1987, A4).

En dépit de la déception des Autochtones quant au résultat des quatre conférences, le dossier progresse. L'autonomie gouvernementale des Autochtones fait désormais l'objet de débats publics. Nombreux sont ceux qui affirment que la question n'est pas de savoir s'il faut accorder l'autonomie gouvernementale aux Autochtones mais plutôt de s'entendre sur les modalités d'application de cette autonomie.

Le sujet prête le flanc à la controverse. Si la discussion va bon train autour de la table de négociations constitutionnelles, de profondes différences, apparemment inconciliables, se font jour entre les parties. Les gouvernements voient dans l'autonomie gouvernementale des Autochtones un droit créé de toutes pièces dont l'existence repose sur une modification à la Constitution. Les représentants autochtones le considèrent plutôt comme un droit inhérent existant indépendamment du processus constitutionnel et datant d'avant la création du Canada lui-même.

LES CONSÉQUENCES DE L'ACCORD DU LAC MEECH

Le 30 avril 1987, un mois après l'échec de la Conférence constitutionnelle de 1987, les premiers ministres se réunissent de nouveau et parviennent à s'entendre en principe sur les voies constitutionnelles qui permettraient au Québec d'accepter la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le pivot de cette entente est une clause reconnaissant le Québec comme « société distincte ».

L'entente suscite des sentiments mitigés chez les Autochtones, sentiments qu'ils expriment au cours des audiences du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur l'Accord du lac Meech. Témoignant devant le comité en août 1987, les représentants autochtones expriment leur appui aux aspirations du Québec qui souhaite être un partenaire à part entière de la Confédération (Erasmus 1987b, 49)¹¹. Ils exigent toutefois en retour que l'on reconnaisse également la contribution des Autochtones à l'ordre constitutionnel établi au Canada (Bruyère 1987b, 96; Gordon 1987, 26).

Les représentants des quatre organisations autochtones expriment leurs inquiétudes concernant tant le contenu de l'Accord que le

processus politique lui-même. Sur ce chapitre, ils disent craindre être en présence d'un système de deux poids, deux mesures. Il est contradictoire de rejeter l'enchâssement dans la Constitution du droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale après plusieurs réunions ministérielles et quatre conférences constitutionnelles en cinq ans et d'accepter, après une période plus courte de négociations, d'y insérer la clause de la « société distincte », sur laquelle les tribunaux peuvent être appelés à se prononcer. Les peuples autochtones se demandent pourquoi leurs sociétés distinctes ne peuvent pas elles aussi être reconnues. Ainsi s'expriment leurs représentants :

Affirmer que le Québec est la seule et unique société du Canada qui peut être définie dans la Constitution comme étant « distincte » apparaît comme une déformation de l'histoire et de la réalité présente. Les peuples autochtones, dont certains parlent encore la langue de leurs ancêtres, unique à ce pays, se sentent une fois de plus mis à l'écart par des politiciens canadiens de souche européenne dont le respect pour le multiculturalisme semble se limiter à la seule reconnaissance de leur propre grande division linguistique. Le fait que l'Accord retienne uniquement l'anglais et le français comme langues représentatives de la réalité canadienne ajoute du poids à la position des Autochtones qui soutiennent que l'Accord du lac Meech a confirmé symboliquement leur exclusion des grands débats de la vie politique canadienne. Cette exclusion pourrait fort bien influencer fortement sur l'avenir de la jurisprudence canadienne et sur les institutions du gouvernement canadien. (Hall 1989, 441.)

Les représentants autochtones sont préoccupés par le respect du plan d'action établi en 1983 lors de la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones. Le Conseil national des Autochtones du Canada est d'avis que la clause de l'unanimité contenue dans l'Accord concernant la formule de modification signifie que des questions telles que la représentation des Autochtones à la Chambre des communes et au sein des gouvernements des provinces ne seront jamais examinées (Bruyère 1987b, 107). Les représentants autochtones craignent que le libellé même de l'Accord compromette les objectifs constitutionnels. L'Accord ne garantit pas la participation des Autochtones aux conférences des premiers ministres traitant de questions qui les concernent. Les représentants autochtones redoutent que les premiers ministres profitent de ces occasions pour empiéter sur leurs droits collectifs, menaçant ainsi l'intégrité de leur groupe. L'Assemblée des Premières

Nations offre de donner son appui à l'Accord à la condition, notamment, qu'aucune entente fédérale-provinciale ne porte préjudice aux droits des peuples autochtones (Erasmus 1987b, 49 et 50).

Divers représentants autochtones relèvent d'autres aspects de l'Accord qu'ils jugent préoccupants tels que : les dispositions de retrait permettant aux provinces de se retirer de programmes nationaux au risque de priver les collectivités autochtones d'un accès à ces programmes (Erasmus 1987b, 52 et 53); le contrôle par le Québec des questions culturelles (Gordon 1987, 26); les clauses d'unanimité concernant la reconnaissance de nouvelles provinces¹²; et la formule retenue pour les nouvelles nominations à la Cour suprême du Canada et au Sénat. L'Accord prévoit confier aux seules provinces le soin de proposer au gouvernement fédéral le nom de personnes susceptibles d'être nommées à la Cour suprême et au Sénat. Les populations autochtones du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest seraient exclues de ce processus.

Les représentants autochtones dénoncent en termes virulents le contenu de l'Accord ainsi que tout le processus qui a présidé à son élaboration¹³.

LE COMITÉ CHAREST (1990)

Après presque trois ans de débats publics, les inquiétudes du Nouveau-Brunswick au sujet du contenu de l'Accord du lac Meech amènent son premier ministre, l'honorable Frank McKenna, à rédiger une résolution d'accompagnement à l'Accord du lac Meech en avril 1990. Les audiences sont ensuite placées sous l'égide d'un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, également appelé le comité Charest, du nom de son président, l'honorable Jean Charest.

Comparaisant devant le comité, le premier ministre McKenna fait la remarque suivante :

L'Accord du lac Meech n'a pas pour but de protéger les intérêts des collectivités autochtones du Canada. Je crois que nous pouvons tous comprendre leur frustration devant l'impossibilité d'établir un processus leur permettant d'élever leurs préoccupations au niveau des premiers ministres. C'est ce point de vue que nous avons tenté de privilégier dans cette résolution d'accompagnement. Nous sommes d'avis que tout processus de réforme constitutionnelle qui ne reconnaît pas les Premières Nations et ne leur rend pas justice est forcément incomplet. Cela ne peut se faire en ajoutant quelques mots ou quelques phrases à l'Accord du lac Meech. Nous savons que

ce processus exigera de longues et laborieuses négociations avec les collectivités autochtones. Nos recommandations ont pour effet de nous orienter vers ce processus de consultation. Je crois que tous les gouvernements, et la population canadienne en général, devraient dès maintenant accepter d'inclure dans les prochains pourparlers constitutionnels des questions concernant directement les peuples autochtones. La résolution du Nouveau-Brunswick contient une telle disposition et prévoit également inviter des représentants des Autochtones et des Territoires à participer à ces discussions¹⁴. (McKenna 1990, 24.)

Trois des quatre organisations autochtones nationales, l'Assemblée des Premières Nations, le Conseil national des Autochtones du Canada (CNAC) et le Comité inuit sur les affaires nationales, affirment devant le Comité que la résolution d'accompagnement ne répond toujours pas aux préoccupations fondamentales des Autochtones (Assemblée 1990; Amagoalik 1990; McCormick 1990). L'un des représentants déclare que pour être conforme aux attentes des Autochtones, une résolution d'accompagnement devrait tout au moins comporter les quatre éléments suivants :

[...] premièrement, la reconnaissance des peuples autochtones comme sociétés distinctes et membres à part entière du Canada; deuxièmement, un processus limpide et permanent de réforme constitutionnelle qui soit adapté à nos besoins; troisièmement, le retour à des règles normales pour la formation de provinces dans le nord du pays; et quatrièmement, le rétablissement de l'égalité dans la représentation des populations du Nord au sein des institutions nationales. (Amagoalik 1990, 37.)

Malgré ces objections, les peuples autochtones accordent quand même leur appui aux aspirations du Québec :

Les droits et les besoins collectifs sont une réalité au Canada. Nous devons les respecter. C'est là une raison pour laquelle nous comprenons que l'Accord du lac Meech reconnaît le caractère distinct du Québec au sein du Canada et nous ne nous y opposons pas. Ce n'est pas en faisant fi de nos réalités collectives ou en les étouffant que nous parviendrons à des résultats intéressants. L'incapacité du Canada de comprendre les enjeux autochtones montre bien à quel point cette voie est peu fructueuse. (McCormick 1990, 32 et 33.)

Les représentants autochtones jugent une fois de plus déplorable le processus ayant conduit à cet Accord ainsi que son contenu¹⁵. Comme le fait remarquer le CNAC :

[...] l'un des principaux obstacles à la signature de l'Accord du lac Meech est la question du Sénat. Le Conseil national des Autochtones du Canada estime que les Autochtones doivent obtenir des garanties de représentation au Sénat de ce pays. Ce n'est pas en nous refusant une participation aux discussions de la Conférence des premiers ministres que cet espoir se transformera en réalité. (McCormick 1990, 45.)

Les représentants autochtones rejettent l'idée que les droits autochtones ne puissent être examinés qu'après la signature de l'Accord du lac Meech et que, advenant son échec, il faille attendre le siècle prochain pour ouvrir de nouveau les négociations. Le Ralliement national des Métis (RNM) modifie considérablement ses positions, passant d'une vigoureuse opposition à l'Accord au désir de l'adopter avec ou sans résolution d'accompagnement. Le RNM est maintenant convaincu qu'il faut d'abord s'occuper des demandes du Québec avant de se pencher sur la question des droits autochtones. Le représentant du RNM déclare : « [...] je crois que le rejet de l'Accord du lac Meech signifie que nous ne pourrions plus jamais retourner à la table de négociations pour discuter de nos problèmes constitutionnels » (Dumont 1990, 176).

Mis à part cet appui du RNM, le projet de résolution d'accompagnement du premier ministre McKenna ne reçoit l'aval d'aucun des intervenants autochtones venus témoigner devant le comité Charest. Tous sont d'avis que cette résolution n'aborde pas les questions qui leur tiennent le plus à cœur. La bonne volonté et l'initiative politique du premier ministre McKenna sont certes saluées, mais de nombreux représentants sont d'avis que c'est trop peu, trop tard.

En juin 1990, le processus du lac Meech prend fin. À leur rencontre du 9 juin 1990, les premiers ministres décident d'adopter l'Accord du lac Meech sans le modifier. Pour ce faire, les provinces du Nouveau-Brunswick, du Manitoba et de Terre-Neuve doivent ratifier l'Accord dans un court laps de temps. En vertu de la formule d'amendement prévue dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'Accord du lac Meech de 1987 doit être ratifié dans les trois ans. L'Accord ne réussit toutefois pas à obtenir le consentement unanime de toutes les provinces, lorsque le député provincial autochtone Elijah Harper en bloque l'adoption à l'Assemblée législative du Manitoba et que Terre-Neuve refuse de le

soumettre au vote. Les questions autochtones se retrouvent alors dans une impasse sans pour autant que les gouvernements envisagent d'agir.

LES ÉVÉNEMENTS RÉCENTS

En 1990, deux événements distincts ont attiré l'attention de la population sur les Autochtones. D'une part, le député provincial du Manitoba, Elijah Harper, s'est levé fièrement en Chambre, brandissant une plume d'aigle, pour déclarer « non, monsieur l'Orateur », et bloquer ainsi l'adoption de l'Accord du lac Meech à l'Assemblée législative du Manitoba. Symbole percutant des conséquences de l'élection de législateurs autochtones, cette scène se situait aux antipodes des événements d'Oka, au Québec.

Les litiges touchant les terres avoisinant la municipalité d'Oka remontent à 1717 (Canada, Chambre des communes 1991a, 7). Dernièrement, la municipalité a voulu permettre l'expansion d'un club de golf privé sur des terres revendiquées par les Mohawks de Kanesatake. L'escalade du conflit, au printemps de 1990, a amené l'intervention de la Sûreté du Québec afin d'évacuer des Warriors Mohawks armés, retranchés sur les terres en litige (la Pineraiie). Il s'est ensuivi un échange de coups de feu au cours duquel un policier a trouvé la mort. Ces événements ont également précipité la fermeture du pont Mercier, une des principales voies d'accès à Montréal, par des Mohawks armés de Kahnawake.

Les événements d'Oka ont captivé les Canadiens et Canadiennes. Ils ont suivi, rivés à leur téléviseur, la confrontation entre les Warriors d'Oka et l'Armée canadienne. Pour la première fois depuis la résistance du Nord-Ouest en 1885, l'Armée canadienne avait été chargée de faire respecter la loi, l'ordre et les droits civils sur un territoire contrôlé par des Autochtones armés.

Le Comité permanent des affaires autochtones, présidé par le député Ken Hughes, affirmait dans son cinquième rapport :

Les revendications des Premières Nations en matières de droits territoriaux et d'autodétermination ont la sympathie du public, bien que celui-ci croit aussi profondément aux vertus de la non-violence dans la poursuite de changements sociaux et politiques. [...] Les Canadiens veulent que les peuples autochtones du Canada obtiennent justice, mais ils n'acceptent pas que d'un côté ou de l'autre, on ait recours aux armes comme instrument de négociation [...]. Lorsque les intérêts divergent et que, parfois, les perspectives et les valeurs s'affrontent, la résolution pacifique des conflits est la seule façon de

garantir le respect des droits de la personne et de la bonne marche du gouvernement. (Canada, Chambre des communes 1991a, 35.)

Pendant et après les événements d'Oka, les Autochtones ont contesté de diverses façons¹⁶, sans que l'on ne sache trop si ces gestes laissaient présager de nouvelles flambées de violence. Le premier avertissement de violence autochtone a été lancé en 1967 par Howard Adams, qui était alors président de la Métis Society of Saskatchewan. Formé à Berkeley durant les années les plus chaudes de la contestation étudiante, il est revenu au pays en important cette idée de radicalisme à l'américaine. Certes, les mises en garde contre la violence sont aujourd'hui chose courante, mais à l'époque, sa déclaration diffusée à l'échelle nationale a fait la manchette.

L'ancien grand chef de l'Assemblée des Premières Nations (APN), George Erasmus, a affirmé que la frustration risquait d'engendrer la violence : « La violence interne a pu être contenue jusqu'à maintenant. Cela ne saurait durer. » (Turner 1990, A1.) Il reste que les six candidats qui ont cherché à succéder au grand chef Erasmus à la direction de l'APN en juin 1991 ont condamné tout recours à la violence (Henton 1991, A23). Par ailleurs, les Canadiens et Canadiennes continuent de recevoir des informations préoccupantes quant à la situation économique et sociale des Autochtones, qui va en se détériorant. Dans le cadre d'une importante étude fédérale-provinciale du système pénal de l'Alberta, le Groupe de travail sur le système de justice pénale et ses effets sur les populations indiennes et métisses de l'Alberta s'est penché sur le rôle des Autochtones dans ce système. Le Groupe de travail a constaté que les Autochtones sont souvent les victimes de ce qui leur apparaît comme un système pénal étranger administré dans une grande mesure par des non-Autochtones (Alberta, Task Force 1991, 1:1).

Le Groupe de travail a aussi constaté que l'imposition à la minorité autochtone du système de justice pénale de la majorité engendre souvent l'injustice et l'inéquité (Alberta, Task Force 1991, 1:2). Les constatations du Groupe de travail (connu sous le nom de « commission Cawsey » d'après le nom de son président) sont reprises dans un quotidien qui souligne que la commission Cawsey a trouvé dans toutes les couches de la société albertaine des preuves de racisme et d'une forme d'apathie souvent cruelle. La commission a ajouté que les Canadiens et Canadiennes ne toléreraient jamais une telle violation des droits de la personne dans un autre pays.

Le rapport de l'Enquête sur la justice pénale et les Autochtones, dans laquelle on s'est penché sur le système de justice pénale du Manitoba, affirme que :

Le système de justice pénale a trahi le peuple autochtone du Manitoba. [...] Non seulement le système de justice pénale n'a-t-il pas répondu aux besoins des peuples autochtones, mais ceux-ci ont été privés de toute justice. Pendant plus d'un siècle, les droits des peuples autochtones ont été bafoués et affaiblis, ce qui a donné lieu à une profonde injustice. Le Canada a laissé en héritage à un peuple qui régissait autrefois ses propres affaires en toute autonomie la pauvreté et l'impuissance. (Manitoba, Public Inquiry 1991, 1:1.)

La conclusion du rapport était la suivante : « La façon dont le Canada traite ses premiers citoyens est une honte internationale. » (Manitoba, Public Inquiry 1991, 1:674.)

La Commission canadienne des droits de la personne a signalé que, malgré les progrès réalisés au cours des vingt-cinq dernières années, l'avancement des peuples autochtones n'a pas été aussi prononcé que l'exigeaient les obligations internationales du Canada (Commission canadienne 1990, 2). Le rapport intérimaire du Forum des citoyens (commission Spicer) a constaté que les Canadiens et Canadiennes étaient presque unanimes à déclarer que : « [...] les peuples autochtones du Canada ont été fort mal traités, que ceci a entaché notre réputation internationale et choqué nos principes d'équité et de justice » (Canada, Forum 1991b, 4).

De plus en plus de Canadiens et Canadiennes envisagent sérieusement l'autonomie gouvernementale pour les Autochtones. La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald) signalait que : « La revendication par les peuples autochtones de l'autonomie gouvernementale est la conséquence logique de circonstances sociales, économiques et historiques et de l'éveil politique manifeste des populations autochtones du monde entier. » (Canada, Commission royale 1985, 3:419.)

Toutefois, la commission estimait ambigu le concept d'autonomie gouvernementale et doutait que celle-ci puisse assurer la réalisation des objectifs des Autochtones. Les commissaires craignaient « que la poursuite unilatérale de l'autonomie gouvernementale ne vienne injustement résoudre les principaux problèmes sociaux et économiques des collectivités autochtones » (Canada, Commission royale 1985, 3:420).

Selon l'Association du Barreau canadien, « il est largement reconnu que le droit à l'autodétermination exprimé dans l'autonomie gouvernementale est un droit fondamental pour tous les peuples » (Association du Barreau canadien 1988, 31).

Depuis un an, on a réalisé certains progrès sur les questions en suspens. S'adressant au congrès des Premières Nations à Victoria (Colombie-Britannique) en avril 1991, le premier ministre Mulroney constatait que le reste des Canadiens et Canadiennes n'avaient pas toujours répondu par la pareille « aux gestes d'amitié et à l'attitude raisonnable » des peuples autochtones. À son avis, les peuples autochtones « ont trop souvent été traités de manière insensible et injuste, voire illégale » (Mulroney 1991, 2). Afin de régler les questions en suspens, le premier ministre a promis l'adoption de certaines mesures importantes, notamment : la création d'une commission royale pour examiner la situation économique, sociale et culturelle des Autochtones; la multiplication par quatre des ressources affectées à certaines revendications territoriales bien précises; l'examen des revendications territoriales antérieures à la Confédération; des mesures pour améliorer la situation socio-économique dans les réserves indiennes; et la révision en profondeur des modalités de logement des Indiens (*ibid.*, 2-4)¹⁷. Le premier ministre a aussi accepté de créer la Commission d'étude des revendications des Indiens, ce qui fut fait au cours de l'été. Le 27 août 1991, il annonçait la création de la Commission royale sur les peuples autochtones. À cette occasion, le premier ministre déclarait que « il ne fallait pas être très perspicace pour constater, en traversant une réserve indienne, que les conditions qui y prévalaient étaient celles du tiers monde; or, ces conditions, nous les déplorerions n'importe où à l'étranger » (Speirs 1991, A4).

Quelques provinces ont aussi adopté des mesures de redressement. La Colombie-Britannique a accepté de discuter des revendications territoriales des Indiens de la province, et ce après avoir refusé de reconnaître leur légitimité pendant plus de un siècle. L'Ontario a reconnu le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale. La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick envisagent tous deux la création d'une circonscription autochtone pour garantir la représentation des Indiens à leur assemblée législative respective (*Ottawa Citizen* 1991, 8; *Globe and Mail* 1991, A1). Le Québec songe à créer une circonscription dans le nord de la province pour les Inuit (*Gazette* (Montréal) 1991, 12). On reconnaît que les peuples autochtones doivent pouvoir participer à toute nouvelle tentative de modification constitutionnelle (Gougeon 1991, 2). En août 1991, neuf premiers ministres ont entendu les propos des dirigeants des quatre organisations autochtones sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones, l'absence du premier ministre du Québec s'expliquant par son refus de participer à toute rencontre des premiers ministres, à la suite de l'échec de l'Accord du lac Meech. Cette invitation à

rencontrer les premiers ministres était sans précédent. La première ministre de la Colombie-Britannique, Rita Johnson, a par la suite déclaré que les premiers ministres avaient convenu d'accepter le concept d'autonomie gouvernementale (Cernetig *et al.* 1991, A1; Simpson 1991, A8).

Dans le rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le processus de modification de la Constitution du Canada (le comité Beaudoin-Edwards), publié en juin 1991, on recommandait : que toute modification constitutionnelle qui toucherait directement les peuples autochtones obtienne le consentement de ces derniers; que les peuples autochtones soient invités à participer à toute conférence constitutionnelle future; et que des conférences constitutionnelles sur les droits des peuples autochtones soient convoquées tous les deux ans (Canada, Parlement 1991, 17). De plus, Joe Clark, ministre des Affaires constitutionnelles, s'est entendu en juillet avec l'APN sur la participation des peuples indiens à un nouveau plan d'unité nationale. Les peuples autochtones participeraient à leur propre « processus parallèle » en vue de régler les questions touchant les Autochtones. Toutefois, les quatre organisations autochtones nationales ne se sont pas encore entendues sur leur mode de participation au processus parallèle (Cernetig 1991, A1; *Winnipeg Free Press* 1991, 6; *Toronto Star* 1991, A8).

En septembre 1991, le premier ministre Mulroney publiait ses propositions de réforme constitutionnelle. Il y soulignait l'importance de reconnaître la place des peuples autochtones au sein de la société canadienne. À son avis :

Ce rôle de premier plan qu'ont joué les Autochtones dans l'histoire du Canada constitue un élément vital de l'identité canadienne. De plus en plus, l'échange de points de vue entre Autochtones et non-Autochtones est considéré comme une source d'enrichissement qu'il faut savoir apprécier et admirer, et qui doit être préservée dans un esprit de respect mutuel. (Canada 1991, 6.)

Pour la première fois, le gouvernement du Canada s'engageait à enchâsser dans la Constitution un droit, qui peut être invoqué devant les tribunaux, à l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Ce droit ne serait pas un droit inhérent, mais plutôt un droit à exercer dans le cadre constitutionnel canadien et assujéti à la *Charte canadienne des droits et libertés* et aux nombreuses lois d'application générale des gouvernements fédéral et provinciaux (Canada 1991, 8). Le droit à l'autonomie gouvernementale ne deviendrait exécutoire qu'après une

période de dix ans au cours de laquelle on tiendrait « régulièrement des conférences des premiers ministres » pour régler les questions autochtones en suspens et pour contrôler l'évolution des négociations sur les ententes relatives à l'autonomie gouvernementale (*ibid.*). Le premier ministre a aussi proposé que les « gouvernements s'engagent à négocier des ententes d'autonomie gouvernementale avec les peuples autochtones » (*ibid.*). De même, il a demandé d'inclure les peuples autochtones dans l'actuel débat constitutionnel et de garantir leur représentation dans un Sénat réformé (*ibid.*, 9). Il a, de plus, suggéré d'enchâsser une « clause Canada » « pour affirmer l'identité et les aspirations de la population canadienne » (*ibid.*, 10). Certaines « caractéristiques et valeurs » des Canadiens et Canadiennes doivent être énoncées dans la « clause Canada », notamment « la reconnaissance que les peuples autochtones jouissaient à l'origine de l'autonomie gouvernementale ainsi que la reconnaissance de leurs droits au sein du Canada » (*ibid.*).

LA RÉFORME ÉLECTORALE ET LES AUTOCHTONES

Au cours des audiences tenues en 1990 par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, les représentants autochtones ont déclaré qu'une meilleure représentation de leurs peuples à la Chambre des communes constituait un objectif important. Ils ont proposé la création de circonscriptions spéciales établies en fonction de la proportion d'Autochtones au sein de la population canadienne.

Le Conseil national des Autochtones du Canada

Dans son exposé devant la Commission royale, le Comité national des Autochtones du Canada (CNAC) a prôné une représentation garantie au Parlement, essentielle à la participation des peuples autochtones aux décisions qui les touchent. Le CNAC a déclaré que l'autonomie gouvernementale est illusoire si elle ne se reflète pas dans les institutions nationales (Conseil national 1990a, 6). Deux organismes affiliés au CNAC qui se sont adressés à la Commission ont souscrit à cette position, soit le New Brunswick Aboriginal Peoples Council et le Conseil des Autochtones de la Nouvelle-Écosse.

Un représentant d'un organisme affilié a déclaré :

Les Autochtones de ce pays ont non seulement le droit collectif mais aussi le besoin social, économique et politique de participer au processus politique canadien, processus qui permet l'élection des parlementaires, lesquels gouvernent le pays et adoptent des lois qui

touchent tous les citoyens; or, ce processus bafoue depuis trop longtemps les droits des peuples autochtones. (Gould 1990b, 11244.)

Un autre représentant a posé la question suivante : « Un gouvernement qui n'assure pas la représentation d'une minorité à la Chambre des communes, là où les lois qui touchent cette minorité sont débattues et adoptées, peut-il être responsable et juste ? » (Robinson 1990b, 11213.)

Sur les lois étudiées par la Chambre des communes, ce même représentant a déclaré : « Seule une personne autochtone et seuls ses représentants peuvent se prononcer sur la pertinence d'un projet de loi en fonction de ses répercussions ou de ses effets sur les peuples autochtones du Canada. » (Robinson 1990b, 11216.)

Le Ralliement national des Métis

La Commission royale n'a reçu qu'un mémoire au nom des Métis des Prairies. La Métis Society of Saskatchewan (MSS) s'est déclarée en faveur de la création de circonscriptions autochtones tout en proposant la création d'une nouvelle circonscription dans le nord de la Saskatchewan, où les Autochtones composent la majorité de la population. De l'avis de la MSS, il n'existe aucune contradiction entre le but que constitue l'autonomie gouvernementale et la représentation au Parlement :

La reconnaissance constitutionnelle de l'autonomie gouvernementale des Autochtones, à titre de troisième ordre de gouvernement, n'influera pas sur la participation des Autochtones aux gouvernements fédéral et provinciaux. En fait, il deviendra d'autant plus nécessaire de prévoir une représentation des Autochtones à ces deux ordres de gouvernement. Pour ce faire, on pourra prévoir une représentation garantie au Parlement et au Sénat. (Morin 1990, 143 et 144.)

L'Inuit Tapirisat du Canada

Comme par le passé, les représentants des Inuit ont continué d'appuyer une plus forte représentation de leur peuple au Parlement. Ils ont signalé que leur influence au Parlement s'était accrue depuis la création de la circonscription fédérale de Nunatsiak en 1975. Les représentants des Inuit ont exprimé, comme ils l'avaient fait lors des audiences sur la réforme du Sénat de 1983 mentionnée précédemment, le désir d'une représentation supplémentaire des Inuit dans le nord du Québec et au Labrador. Les Inuit ont admis ne pas avoir modifié leur point de vue au sujet de l'efficacité d'une représentation garantie au Parlement.

Certes, ils acceptent d'envisager la création de circonscriptions garanties comme on en trouve en Nouvelle-Zélande, mais ils préfèrent la création d'une nouvelle circonscription dans le nord du Québec qui engloberait les collectivités inuit. Une telle démarche garantirait aux Inuit la majorité dans cette circonscription (Nungak 1990, 13238 et 13239). Comme le mentionnait un porte-parole : « Je crois que d'autres intervenants ont déjà signalé que nous ne voyons jamais de candidats en période électorale. Nous n'avons même jamais vu leur photo. C'est donc dire que lorsque nous votons, nous votons à l'aveuglette. » (*Ibid.*, 13225.)

La création d'une nouvelle circonscription dans le nord du Québec à l'intention de l'ensemble des peuples autochtones a reçu l'appui du député de la région.

Le processus d'autonomie gouvernementale pour les Inuit et les autres populations autochtones devrait prévoir l'élection d'un député autochtone à la Chambre des communes. Il m'est très difficile de représenter et de défendre les intérêts des populations autochtones, et ce pour une foule de raisons allant des différences culturelles à l'éloignement, en passant par la langue. (Langlois 1990, 1 et 2.)

Un projet de loi d'initiative parlementaire a aussi été déposé par l'honorable Warren Allmand à la Chambre des communes en vue de créer une nouvelle circonscription dans le nord du Québec sur le territoire visé par la Convention de la baie James et du Nord québécois de 1975 (Canada, Chambre des communes 1990, 15682).

L'Assemblée des Premières Nations

L'Assemblée des Premières Nations (APN) permet à ses membres d'exprimer leurs propres points de vue sur des questions d'ordre national telles que la réforme électorale touchant les Autochtones. Certains d'entre eux se sont présentés devant la Commission royale. Le grand chef Matthew Coon Come du Grand Conseil des Cris du Québec a déclaré :

Je suis venu aujourd'hui témoigner devant cette Commission royale parce que je suis un Indien et que, à ce titre, ma voix ne compte pas. Je ne peux voter pour le candidat de mon choix, je n'ai jamais vu le nom d'une personne qui me représente ou représente mon peuple sur un bulletin de vote et je suis à toutes fins utiles privé de mon droit de vote. (Coon Come 1990, 622.)

Le chef Coon Come a ajouté :

Bien que nous ayons maintenant le droit de vote, les attitudes sociales et les politiques qui ont entravé notre droit de participation au processus politique pendant plus de cent ans régissent toujours le processus électoral dans ce pays et nous empêchent encore de participer librement à l'exercice du gouvernement. (Coon Come 1990, 623.)

Les Cris du Québec ont envisagé diverses possibilités telles que la mise en place d'un système de représentation fondé sur l'expérience néo-zélandaise ou une circonscription distincte réservée à leur peuple (Cris du Québec 1990, 18–21). La Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. a réclamé une plus forte représentation à la Chambre des communes afin que ses voix aient un impact. L'organisme a affirmé :

Il nous faut des députés à qui il n'est pas nécessaire d'apprendre qui nous sommes, ce que nous voulons et pourquoi nous importons à ce pays. Il faut que les nôtres siègent au Parlement en plus grand nombre que ne le permettent le pouvoir ou l'influence que nous accordent nos voix [...]. En d'autres mots, le maintien de l'actuel système électoral équivaut à faire fi de notre droit de vote et à condamner notre peuple à la loi de la majorité. Pour être efficaces, nous devons pouvoir élire nos propres représentants à la Chambre des communes. (Manitoba Keewatinowi Okimakanak 1990, 133 et 134.)

La Nation Siksika a fait état du « [...] besoin de siéger à la Chambre des communes plutôt que de battre du tambour sur les marches de la Chambre des communes sans être remarqués [...] » (Favel 1990). À son avis, la solution est de créer partout au Canada des circonscriptions en fonction des territoires visés par les traités où seuls des candidats et des électeurs indiens seraient permis. On a aussi envisagé un type de représentation fondé sur l'expérience néo-zélandaise.

D'autres mémoires réitéraient le besoin d'une meilleure représentation à la Chambre des communes; on a cependant soulevé des questions sur les chances de voir la Commission royale aborder sérieusement la question. L'Assembly of Manitoba Chiefs a déclaré :

[...] nous ignorons si la Commission prendra au sérieux nos points de vue et nos préoccupations. Les expériences des dernières années nous portent à croire que les propos des Autochtones importent peu à ceux

qui prennent toutes les décisions touchant la population canadienne. (Fontaine 1990b, 9587.)

Leur représentant a aussi émis l'opinion suivante :

Lorsque nous nous présentons à une tribune telle que celle-ci, nous sommes inquiets et nous ignorons si nos points de vue et nos préoccupations seront pris au sérieux. Nous ignorons donc si cette tribune particulière a invité des représentants autochtones pour légitimer une démarche qui, en fin de compte, nous refusera de nouveau la place qui nous revient dans ce pays ainsi qu'un rôle véritable dans les institutions où s'expriment vos peuples; nous espérons, évidemment, que tel ne sera pas le cas. (Fontaine 1990b, 9590.)

Le représentant du Conseil tribal Dakota-Ojibway a déclaré que « les personnes élues au Parlement sont insensibles; ou devrions-nous plutôt dire que quelques personnes n'ont aucune sensibilité et ne manifestent aucune compréhension à l'égard des questions indiennes, encore moins à l'égard des traités ou des articles de ces traités » (Conseil tribal 1990, 110 et 111).

Le Conseil tribal a affirmé qu'il était contradictoire d'instituer des relations officielles entre un gouvernement indien et un gouvernement du Canada pour ensuite élire des Autochtones au Parlement.

Ovide Mercredi, alors vice-chef de l'APN pour la région du Manitoba, a déclaré :

[...] notre confiance dans le Canada s'érousse. Individuellement et collectivement, nous ressentons un profond sentiment d'aliénation et de rejet. Nos dirigeants pensent de plus en plus que nous gaspillons notre énergie et nos ressources à tenter de trouver acceptation et amitié là où l'on ne veut pas des Indiens. (Mercredi 1990, 179.)

Il a ajouté :

Nous reconnaissons pouvoir participer et participer effectivement à la vie politique de notre pays. Toutefois, nous n'agissons pas ainsi pour dénoncer ou amoindrir notre droit ancestral inhérent à l'autonomie gouvernementale. Nous participons au processus électoral dans l'espoir de favoriser un meilleur traitement de notre peuple et d'obtenir la pleine jouissance de nos libertés et droits collectifs. (*Ibid.*, 182.)

La question de l'autonomie gouvernementale des Autochtones a été maintes fois soulevée lors des audiences de la Commission royale. La plupart considéraient l'autonomie gouvernementale et l'amélioration de la représentation à la Chambre des communes comme complémentaires. Toutefois, l'autonomie gouvernementale demeurerait la priorité. George Erasmus, alors grand chef de l'APN, s'est dit d'avis que la réforme électorale n'allait pas à l'encontre de la souveraineté et de l'autonomie gouvernementale recherchées par les Autochtones (Platiel 1991, A5), mais que les circonscriptions autochtones ne pouvaient remplacer l'autonomie gouvernementale (Richardson 1991, 3).

D'autres ont aussi abordé la question d'une meilleure représentation autochtone au Parlement. Le premier Indien élu au Parlement, le sénateur Len Marchand, a déclaré :

J'ai toujours cru que le système électoral est le principal lien entre les citoyens et les assemblées législatives. Sa légitimité et, partant, celle du Parlement, reposent sur son aptitude à garantir que tous les Canadiens ont l'occasion d'y participer sur le même pied.

Aujourd'hui, madame et messieurs les commissaires, je constate que les Autochtones ne participent pas au processus électoral sur le même pied que les autres Canadiens; par conséquent, les Autochtones n'ont pas plus l'occasion de participer au processus parlementaire sur le même pied que les autres Canadiens.

À l'heure actuelle, le Parlement est réservé aux pionniers, ce qui témoigne sans doute du fait que le système électoral a été conçu par ceux-ci au profit de ceux-ci, et mis au point pour exclure les peuples autochtones. [...] Pour la vaste majorité des Canadiens et des Autochtones, le Parlement apparaît au loin, mais aucun sentier n'y mène. Les sentiers qui existent ne conviennent qu'aux bottes des pionniers. Ils recèlent trop d'obstacles pointus et coupants pour les mocassins de notre peuple. (Marchand 1990, 661-663.)

Les mémoires présentés à la Commission royale et mentionnés ci-dessus ont été complétés par une série de consultations auprès des dirigeants autochtones du Canada, en janvier 1991. Les constatations de cette démarche, animée par le sénateur Marchand, ont permis de confirmer ce qui avait été entendu lors des audiences publiques. On y a observé un appui massif aux mesures destinées à rehausser la représentation des peuples autochtones à la Chambre des communes. Les Autochtones ont fait remarquer que leurs propres députés pourraient faire valoir avec plus de dynamisme les questions qui leur semblent prioritaires, à la différence de certains députés autochtones

actuels qui ne peuvent agir sans « craindre d'aliéner leurs commettants non autochtones » (LeClair *et al.* 1991, 4). Mais ce ne sont pas tous les dirigeants consultés qui prônaient la création de circonscriptions autochtones; certains ont mentionné d'autres questions prioritaires telles que l'autonomie gouvernementale. « Toutefois, la plupart des dirigeants croyaient que la représentation des Autochtones au Parlement pouvait compléter l'autonomie gouvernementale et appuyer les institutions autonomes. » (*Ibid.*)

D'autres refusaient de souscrire à l'idée de circonscriptions autochtones distinctes à ce moment-là. Toutefois, tous ont dit ne pas vouloir s'opposer à la création de circonscriptions autochtones si d'autres peuples autochtones le souhaitaient.

En mai 1991, le Comité sur la réforme électorale autochtone a été chargé de réaliser des consultations plus poussées sur le concept de circonscription autochtone. Présidé par le sénateur Len Marchand, le comité était composé de cinq députés ou anciens députés¹⁸. Ils ont affirmé que :

L'opinion générale des Autochtones est que le régime électoral leur est tellement défavorable que seule la création de circonscriptions autochtones leur permettra d'obtenir à la Chambre des communes une représentation proportionnelle à leur poids démographique.

La représentation directe des Autochtones permettrait de contrer l'impression traditionnelle que le processus électoral ne peut tenir compte de la communauté d'intérêts et d'identités autochtone. Les électeurs autochtones choisiraient des députés fédéraux qui les représenteraient directement et qui leur rendraient directement des comptes à intervalles réguliers. Les députés des circonscriptions autochtones connaîtraient bien les droits et les intérêts de leur électorat, ainsi que son opinion sur les grandes questions d'intérêt public. (Comité 1991b, cité dans Canada, Commission royale 1991, 4:274.)

Le comité a relevé de solides appuis à la création de circonscriptions autochtones et indiqué qu'un tel concept complétait l'autonomie gouvernementale sans pour autant déroger ou porter atteinte aux droits ou libertés autochtones existants, issus de traités ou autres. Le comité a déclaré que :

L'absence de voix autochtones à la Chambre des communes va à l'encontre de l'engagement canadien envers le pluralisme. De plus, cette absence oblige les porte-parole autochtones à défendre leurs opinions et à présenter leurs revendications à l'extérieur de l'enceinte

parlementaire, ce qui leur permet certes de se faire entendre mais non d'obtenir satisfaction. Aujourd'hui encore, ce sont les chefs autochtones et leurs organisations, ainsi que les gouvernements autochtones, qui sont obligés d'exprimer seuls les points de vue de la communauté autochtone. Or, les Autochtones sont aussi des citoyens du Canada et ils ont à ce titre le droit de participer librement au processus parlementaire, sur un pied d'égalité avec tous les autres Canadiens.

Si la population canadienne favorise vraiment un rapprochement avec la communauté autochtone, elle se doit de modifier son processus électoral de façon à garantir aux Autochtones non seulement la possibilité de participer, mais aussi le droit de participer efficacement. (Comité 1991b, cité dans Canada, Commission royale 1991, 4:301.)

VERS L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET LA RÉFORME ÉLECTORALE POUR LES AUTOCHTONES

Les Autochtones occupent une situation particulière sur l'échiquier constitutionnel canadien, situation dans laquelle leur caractère distinct à titre de peuple autochtone s'est affirmé de plus en plus depuis la Confédération. Les droits fonciers des Métis ont été reconnus au sein des frontières originales de la province du Manitoba dans la *Loi constitutionnelle de 1871*. Lorsque les provinces des Prairies ont adhéré à la Confédération, la propriété et le contrôle des ressources naturelles à l'intérieur des frontières provinciales ont été confiés au gouvernement fédéral. La *Loi constitutionnelle de 1930* a remis les compétences en matière de ressources à chacune de ces provinces. La Loi constitutionnelle protégeait les droits des peuples autochtones de chaque province quant aux dispositions foncières des traités non encore exécutés ainsi que certains droits de chasse, de pêche et de piégeage. En 1939, la Cour suprême du Canada a jugé que les Inuit relevaient du gouvernement fédéral en vertu de l'article 91 ¶24 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La *Loi constitutionnelle de 1982* a maintenu la reconnaissance du caractère distinct des peuples autochtones en reconnaissant et en confirmant les droits autochtones existants ainsi que les droits issus des traités avec les trois peuples autochtones du Canada. La loi intégrait, par référence, la *Proclamation royale de 1763*, document qui précédait l'existence du Canada de cent quatre ans. Cette loi protégeait les droits et libertés accordés aux nations indiennes dans la Proclamation. On y prévoyait une conférence constitutionnelle des premiers ministres et des représentants autochtones. En fait, quatre conférences du genre ont eu lieu au début des années 80.

Les représentants autochtones se sont présentés à ces conférences avec leur vision d'un Canada dans lequel leur place était assurée par la Constitution. Ces conférences historiques, uniques au monde, ont vu les représentants autochtones exprimer les droits de leurs peuples dans leurs propres termes politiques et juridiques.

L'expression de ces droits et leur protection allait à l'encontre des démarches adoptées par les gouvernements participant à ces conférences. Les représentants autochtones voulaient que la Constitution garantisse les droits ancestraux et les droits conférés par traités. Les gouvernements voulaient cerner et définir ces droits, et peut-être même enchâsser d'autres droits. Pour les Autochtones, le titre même d'« Autochtone » était synonyme de propriété foncière, tandis que les gouvernements s'en tenaient à une définition étroite, technique et juridique du terme, qui reposait sur les décisions des tribunaux.

On a convenu lors de la première conférence de modifier la *Loi constitutionnelle de 1982* afin de s'assurer que les droits ancestraux et issus de traités s'appliquent également aux hommes et aux femmes, de conférer le statut de traités aux accords contemporains sur les revendications territoriales et de prévoir qu'aucune modification ne puisse être apportée à l'article 91 ¶24 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ainsi qu'aux articles 25 et 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* sans consultation avec les Autochtones dans le cadre d'une conférence constitutionnelle.

Au cours de ces conférences, l'autonomie gouvernementale s'est révélée une question primordiale. Pour les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale est le droit inhérent d'une collectivité de contrôler ses propres terres et de prendre des décisions au sujet des institutions culturelles, sociales, financières, éducatives et politiques qui forgent la collectivité, y compris celles qui touchent l'appartenance à cette collectivité (ou la citoyenneté) et la mise en valeur de ses terres. Jamais les Autochtones n'ont renoncé à ce droit à l'autonomie gouvernementale, qui est jugé inhérent puisqu'il existait avant la Confédération; ce droit existe donc toujours aujourd'hui. Les gouvernements ont essentiellement considéré l'autonomie gouvernementale comme un droit révocable ou créé de toutes pièces qui exigerait d'être reconnu par une modification constitutionnelle. Les conférences constitutionnelles ont achoppé sur cette divergence d'opinions fondamentale.

Tout au long des négociations entourant l'Accord du lac Meech, les Autochtones se sont élevés contre des mesures qui, à leur avis, leur portaient préjudice. Leurs représentants ont exercé des pressions pour qu'on reconnaisse leurs droits grâce à un nouveau processus constitutionnel auquel ils participeraient. Les derniers événements témoignent

d'une tendance vers la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale. Les dernières propositions constitutionnelles du gouvernement fédéral prévoient l'enchâssement d'un droit à l'autonomie gouvernementale des Autochtones, qui peut être invoqué devant les tribunaux, mais assorti de limites considérables qui n'ont pas l'heur de plaire aux représentants autochtones. On refuse notamment de reconnaître l'autonomie gouvernementale en tant que droit inhérent. Toutefois, le ministre des Affaires constitutionnelles, le très honorable Joe Clark, a fait la déclaration suivante lors d'une rencontre avec les chefs de l'Assemblée des Premières Nations (APN) :

Je me réjouis de ce que je perçois comme une nouvelle tendance chez les dirigeants autochtones : ils traitent des droits inhérents dans le contexte de la fédération canadienne. Je crois qu'il vaut la peine de discuter d'une telle approche avec le Comité mixte spécial et je vous encourage à le faire. Le cas échéant, et si cette démarche reçoit l'appui du comité, je ne crois vraiment pas que notre gouvernement s'y oppose. (Clark 1991, 4.)

C'est l'Ontario qui a modifié le plus sensiblement son point de vue. En effet, au début de l'été de 1991, cette province reconnaissait le droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale.

L'autonomie gouvernementale tient pour acquise l'existence d'un territoire, ce qui n'est pas le cas des Métis et des Indiens « non inscrits ». Leurs représentants politiques ont cherché à promouvoir et à protéger leurs intérêts collectifs grâce à des institutions autonomes indépendantes d'un territoire et par la représentation au Parlement et dans les assemblées législatives. Grâce à une représentation dans des institutions politiques de ce genre, ces peuples autochtones cherchent à participer aux décisions des institutions qui touchent directement leurs libertés et leurs droits collectifs. Le Ralliement national des Métis et le Conseil national des Autochtones du Canada ont soulevé la question de la représentation au Parlement et dans les assemblées législatives lors de la première conférence constitutionnelle en 1983. Ils ont par la suite remis à plus tard les discussions sur cette question au profit d'un front commun avec l'APN et le Comité inuit sur les affaires nationales pour lutter en faveur de l'autonomie gouvernementale.

Les représentants des Inuit sont en faveur d'une participation électorale de leur peuple au Parlement. Ils invoquent l'influence accrue dont ils jouissent au Parlement depuis la création de la circonscription fédérale de Nunatsiaq en 1975¹⁹. Les Inuit du Nord québécois cherchent à obtenir des arrangements semblables.

Bien que le Comité sur la réforme électorale autochtone ait constaté qu'il y avait de solides appuis à la création de circonscriptions autochtones, il a néanmoins relevé une certaine opposition. En raison des empêchements législatifs à l'exercice du droit de vote fédéral, les collectivités indiennes n'ont pas acquis de tradition de participation politique au même rythme que le reste de la société canadienne. Même lorsque les peuples indiens ont pu jouir du droit de vote en 1960, de nombreux Autochtones s'y sont opposés.

Beaucoup craignaient en somme que le droit de vote ne signale le début d'une attaque contre les droits conférés par traités. Les porte-parole des Indiens ont souligné que, puisqu'on leur disait depuis des décennies que le droit de vote était incompatible avec leur statut d'Indien, on ne devait pas s'étonner qu'ils se méfient d'un soudain renversement de la politique fédérale qui laissait maintenant croire à leur compatibilité complète. (Hawthorn 1966, 1:260; voir aussi Dempsey 1986, 174-176; Hall 1991b, 92-94.)

En 1960, les inquiétudes manifestées par les peuples autochtones ont amené le premier ministre Diefenbaker à s'engager personnellement à voir à ce que l'extension du droit de vote ne porte nullement atteinte aux droits conférés par traités.

J'affirme aux personnes de race indienne qu'en déposant cette loi, la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (Mme Fairclough) verra, comme elle y a vu à ce jour, à ce que les droits issus des traités ainsi que les droits traditionnels ou autres des Indiens ne soient nullement abrogés ou limités par le droit de vote. C'est là un élément qui, depuis longtemps, éveille la suspicion chez les Indiens qui perçoivent l'obtention du droit de vote comme une étape vers la perte de droits ancestraux. (Canada, Chambre des communes 1960, 67.)

Les opinions divergentes des Indiens au sujet de leur propre souveraineté ont aussi entravé la formation d'une tradition de participation électorale. Le Comité sur la réforme électorale autochtone affirme que les Indiens sont des citoyens du Canada, point de vue que ne partage pas nécessairement la collectivité indienne. La plupart des Autochtones se voient comme citoyens de leurs propres nations souveraines qui entretiennent des relations de nation à nation avec le gouvernement fédéral (Cassidy et Bish 1989, 55-57). Ils ont surtout cherché, en matière de réforme constitutionnelle, à faire confirmer par la Constitution leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale tout

en continuant de se développer comme peuple distinct jouissant de libertés et de droits collectifs (Mercredi 1988).

Un tel point de vue n'exclut pas nécessairement la participation au système électoral fédéral. De nombreux Indiens habitent à l'extérieur des réserves et continueront de le faire. Cette reconnaissance de l'autonomie gouvernementale n'endigera pas nécessairement l'émigration des réserves. La décision d'émigrer échappe peut-être au contrôle des gouvernements autochtones et peut dépendre de facteurs tels que la meilleure situation économique des agglomérations urbaines avoisinantes (Gerber 1984). Les personnes dans cette situation pourraient profiter d'une représentation à la Chambre des communes afin de participer aux décisions susceptibles d'avoir des répercussions sur leurs libertés et droits collectifs à l'extérieur du territoire d'une réserve.

Le Comité sur la réforme électorale autochtone estime que « la plupart des chefs autochtones considèrent que la représentation parlementaire autochtone peut constituer un complément à l'autonomie gouvernementale et être profitable pour les institutions autochtones autonomes » (Comité 1991b, cité dans Canada, Commission royale 1991, 4:283). Dans un document de consultation, le « Comité a tracé un parallèle avec la Communauté économique européenne, où des gouvernements souverains puissants ont jugé utile et normal de donner à leurs populations la possibilité d'élire des représentants à un Parlement européen. Ainsi les élus de chaque pays membre sont en mesure de défendre leurs intérêts communs et de traiter efficacement des questions qui chevauchent les frontières nationales. » (*Ibid.*)

Le Comité a aussi soutenu que « les Autochtones profiteraient d'un nombre plus important de députés autochtones. Ils se trouveraient dans une situation leur permettant de compléter et de renforcer l'autonomie gouvernementale. Ils pourraient aussi promouvoir le point de vue autochtone sur les questions qui dépassent les frontières des territoires autochtones mais qui ont un impact particulier sur les peuples autochtones. » (Comité 1991a, 1.)

Les représentants autochtones ne représenteraient pas les gouvernements autochtones « mais ils constitueraient le pivot entre le gouvernement autochtone et l'autonomie gouvernementale globale du Canada » (Hall 1991b, 104; voir aussi Hall 1986a, 204). Hall croit aussi que :

Les parlementaires qui représentent des circonscriptions autochtones ne seraient pas des dirigeants de gouvernements autochtones. Le choix de ces dirigeants doit se faire dans un cadre institutionnel

proprement autochtone. Mais les parlementaires représentant les circonscriptions fédérales autochtones seraient bien placés pour agir comme intermédiaires et pourraient favoriser les relations entre les gouvernements autochtones et le gouvernement fédéral. Ils seraient certainement dans une meilleure position pour ce faire que la personne qui est actuellement chargée de le faire, soit le ministre des Affaires indiennes. (Hall 1991a, 135.)

Dans l'actuel système de démocratie électorale et de gouvernement représentatif du Canada, les peuples autochtones forment une communauté d'intérêts et d'identités particulière qui a été absente de la Chambre des communes. Seuls 12 députés se déclarant autochtones ont été élus depuis la Confédération sur 10 966 sièges disponibles. La Chambre des communes n'ayant pas su témoigner du caractère distinct et de l'importance de la collectivité autochtone, on peut s'interroger sur la légitimité du Parlement lui-même. En raison de la densité de la population et de la dispersion géographique, il est peu probable qu'on arrive à refléter cette communauté particulière d'intérêts en refondant la carte électorale. Le concept de circonscription autochtone offre une solution de rechange que peut adopter le Parlement en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Le concept de la représentation d'un groupe est conforme à l'expérience électorale canadienne. La création de circonscriptions maories en Nouvelle-Zélande illustre bien que le concept de circonscription électorale pour un peuple autochtone est un élément reconnu du système de démocratie parlementaire et qu'il est compatible avec celui-ci²⁰. Comme nous l'avons signalé, la *Loi constitutionnelle de 1982* énonce que les peuples autochtones ont le droit de participer à des conférences constitutionnelles qui touchent certaines dispositions de la Constitution qui les intéressent directement. Le temps n'est-il pas venu d'inviter les Autochtones à participer au Parlement du Canada, Parlement qui a compétence exclusive en matière de questions autochtones et qui prend des décisions qui touchent leurs libertés et droits collectifs ?

Grâce à la création de circonscriptions autochtones, les questions autochtones longtemps mises à l'écart auraient plus de chances d'être entendues à la Chambre des communes. Les peuples autochtones croient que les Canadiens et Canadiennes tireraient aussi parti d'une Chambre des communes à laquelle ils apporteraient leurs valeurs et leurs points de vue. Ils ont manifesté leur volonté de participer aux institutions politiques centrales du Canada. Le niveau de participation autochtone

aux élections fédérales (et territoriales) au nord du 60^e parallèle en témoigne. La création de circonscriptions autochtones pourrait favoriser une participation accrue et plus efficace des Autochtones au processus électoral. Elle permettrait de relever le défi d'une réforme électorale valable, conforme à la reconnaissance par le Canada du caractère distinct des peuples autochtones ainsi qu'à leurs propres droits et libertés, buts et aspirations.

NOTES

La rédaction de cette étude s'est terminée le 4 décembre 1991.

Je tiens à remercier cinq personnes qui ont contribué à la présente étude. La critique constructive de deux de mes collègues qui ont généreusement consenti à évaluer le texte m'a été d'un grand secours. Je suis profondément reconnaissant envers F. Leslie Seidle, le coordonnateur principal de recherche de la Commission royale, pour son évaluation clairvoyante et ses commentaires perspicaces. J'aimerais tout particulièrement remercier mon adjoint dévoué, Daniel Arsenault, également de la Commission royale. Son travail patient a grandement contribué à la qualité de la présente étude. Les nombreuses heures qu'il a consacrées tant à la recherche qu'à la mise au point du texte et à la correction des épreuves ont été fort appréciées. J'aimerais aussi témoigner ma reconnaissance à ma conjointe, Judy Cavanagh, pour son soutien et son encouragement constants.

1. Le Québec a été la dernière province à accorder le droit de vote aux Indiens, en 1969.
2. La *Loi de 1870 sur le Manitoba* a été constitutionnalisée en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1871*.
3. Le premier ministre Pierre E. Trudeau en est venu à expliquer de la façon suivante le fondement de la ligne de conduite envisagée lors de la Conférence des premiers ministres sur les droits des Autochtones, le 15 mars 1983 :

Il me semblait suffisamment clair que les peuples autochtones avaient une culture unique et étaient traités différemment par les gouvernements, mais dans une large mesure, de façon négative en étant mis à l'écart de l'évolution normale du Canada, laissés de côté dans des endroits reculés ou perdus. Toutefois, on ne les a pas toujours laissés à eux-mêmes compte tenu des pressions incessantes le long de nos frontières en expansion, d'abord à cause de la colonisation puis à cause du développement des ressources.

Lors de son entrée en fonction, le premier ministre a demandé une évaluation en profondeur de la situation des Autochtones. Cette évaluation a mené à la rédaction du Livre blanc de 1969 (voir Trudeau 1983, 13).

4. Voir *Manitoba (Procureur général) c. Canada (Procureur général)* (1981, 905).
5. Voir *Globe and Mail* (1981, 11). Dans le nord du Canada, des écoles ont été fermées en guise de protestation (Sheppard 1981a, 10).
6. Cet état de fait a amené certains observateurs à conclure que la conférence n'avait obtenu qu'un succès mitigé (voir Schwartz 1985, 29; Platiel 1983, 10).
7. Voir Comité inuit sur les affaires nationales (1984). Le grand chef David Ahenakew de l'Assemblée des Premières Nations affirme souhaiter une entente harmonieuse avec la Confédération canadienne, mais il souligne que :

Au cours des négociations, nous nous sommes souvent sentis traités comme des peuples colonisés et dominés, comme une sorte de tare sociale exigeant une « thérapie » qui, d'après les représentants du gouvernement, pourrait fort bien découler de l'assimilation. Les participants fédéraux et provinciaux semblent souvent plus préoccupés par le processus que par les problèmes de fond. (Ahenakew 1984a.)

Harry W. Daniels, vice-président du Conseil national des Autochtones du Canada, a déclaré :

Au cours de ces réunions, les échanges portaient beaucoup trop souvent sur la question de savoir si ces droits devaient ou non être enchâssés dans la Constitution plutôt que sur les modalités de cet enchâssement. Des préoccupations d'ordre technique et bureaucratique concernant la responsabilité juridique faisaient trop souvent passer à l'arrière-plan le simple fait que nous revendiquions la place qui nous revient au sein de la Constitution en tant que peuples autochtones du Canada. (Conseil national 1984, 7 et 8.)

8. Les provinces qui se sont retirées sont l'Alberta et la Colombie-Britannique. Le Québec a refusé de conclure des ententes dans le cadre d'une conférence constitutionnelle alors qu'il ne reconnaissait même pas la légitimité de la Constitution rapatriée en 1982.
9. Les peuples autochtones ont fait remarquer que les particuliers et les groupes pouvaient se présenter devant les tribunaux pour faire respecter les droits que leur confère la *Charte canadienne des droits et libertés*. Toutefois, lorsque des Autochtones ont réclamé la même protection, les provinces s'y sont opposées.

10. Voir par exemple Bruyère (1987a, 12), qui a déclaré que la Constitution devait être modifiée afin d'énoncer de manière explicite et irrévocable le droit à l'autonomie gouvernementale. Voir également Nungak (1987a, 2), lequel a affirmé que « l'autonomie gouvernementale des Autochtones était un concept fondamental de l'univers politique de la Confédération ».
11. Voir également le Ralliement national des Métis (1987, 46). Les Inuit ont déclaré qu'ils ne s'opposaient pas « à ce que le Québec soit partie prenante de la Constitution du Canada ou à ce qu'il en soit partenaire à part entière » (Gordon 1987, 26).
12. Leur crainte était que le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, dont les populations sont majoritairement autochtones, ne puissent jamais être admis au sein de la Confédération. La porte serait une fois de plus fermée aux aspirations des peuples autochtones.
13. Comme l'a affirmé l'un des leaders : « Il nous est extrêmement pénible d'entendre des chefs politiques comme le premier ministre affirmer encore aujourd'hui que les Anglais et les Français sont les deux peuples fondateurs de ce pays. » (Amagoalik 1987, 28.) D'autres ont affirmé qu'il était « offensant et insultant que l'on ne reconnaisse pas la contribution des Autochtones à la société canadienne » (Gordon 1987, 26).

Le Ralliement national des Métis a affirmé qu'on ne les traitait pas « comme des Canadiens », mais comme des gens qui « semblaient être exclus du Canada et de la Confédération » (Sinclair 1987, 29 et 30).

Après l'échec de quatre conférences constitutionnelles, les représentants autochtones ont affirmé « qu'ils commençaient à avoir l'impression que les portes se refermaient devant eux et qu'on les laissait geler dehors » (Gordon 1987, 40). Un des représentants a même demandé : « Quelle motivation aurons-nous pour respecter les lois et les règlements d'un pays qui refuse même d'admettre que le travail n'est pas terminé et que nous méritons au moins qu'on nous écoute ? » (Nungak 1987b, 31.)

14. Voici le texte de la déclaration du premier ministre McKenna :

50 (1) (a.1) Conférences constitutionnelles annuelles

La résolution concomitante ajouterait le point suivant à l'ordre du jour des conférences constitutionnelles garanties par l'Accord du lac Meech : « les questions constitutionnelles qui intéressent directement les peuples autochtones du Canada, notamment la détermination et la définition de leurs droits ».

[...] (4) Le premier ministre du Canada invite les représentants des peuples autochtones du Canada et les représentants élus des gouvernements du territoire du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest à participer, lors de ces conférences, aux travaux relatifs aux questions visées à l'alinéa (2)a.1). (Canada, Bureau des relations fédérales-provinciales 1990, 21 et 22.)

15. Les Autochtones ont eu tôt fait de souligner qu'aucune audience n'était prévue pour entendre leur point de vue sur l'Accord. Un représentant a rappelé au comité que l'on avait fait aux Autochtones la « promesse solennelle » qu'après le rapatriement de la Constitution, la priorité du Canada serait de déterminer et de définir leurs droits. Un autre a fait remarquer que « la suite des événements avait été fort décevante pour les Autochtones qui avaient accepté ces promesses demeurées lettre morte » (Amagoalik 1990, 38). Un troisième a déclaré « ne pas avoir confiance dans les promesses politiques faites aux Autochtones dans le passé » (Gould 1990a, 107).

Lorsqu'on laissa sous-entendre qu'il ne saurait être question de s'occuper des droits des Autochtones avant que l'Accord du lac Meech ne soit adopté, un représentant autochtone fit la déclaration suivante :

On nous demande de payer une rançon sans l'assurance d'être un jour libérés. On nous demande d'accepter l'Accord du lac Meech en échange d'une série d'éventuelles modifications qui pourraient peut-être un jour se traduire sous forme de lois. Nous ne pouvons accepter de telles conditions et nous ne les accepterons pas. Nous avons de bonnes raisons de craindre que, une fois la rançon versée, nous demeurerons ce que nous sommes déjà, des otages, la seule différence étant que la majeure partie du Canada sera également prise en otage. (Erasmus 1990, 37.)

Deux autres représentants ont évoqué la possibilité que les Autochtones soient pris en otages dans le cadre du processus du lac Meech (George 1990, 100; Robinson 1990a, 98). Un autre a affirmé que les Indiens devaient exiger des propositions « gravées dans la pierre » à cause des promesses non tenues, qu'ils ne pouvaient plus se permettre de fonctionner « sur la base de la confiance » (Fontaine 1990a, 93 et 94). Une autre personne a souligné que les gouvernements fédéral et provinciaux ne s'étaient pas engagés à trouver des solutions aux questions autochtones lors de la première conférence des premiers ministres ayant pour but de déterminer et de définir leurs droits :

La réalité, c'est qu'il n'existait absolument aucune volonté de prendre un engagement quelconque. Il ne faut pas oublier non plus l'hypocrisie qui régnait dans l'importance accordée aux parties : le Québec était très important en raison de ses nombreux députés; une autre partie était aussi importante parce qu'elle était forte; et les Autochtones l'étaient beaucoup moins, quant à eux, tout simplement parce qu'ils n'étaient pas assez importants. Cela me dégoûte. (Wilson 1990, 9.)

Un représentant a déclaré que le fait de refuser constamment de reconnaître les droits des Autochtones équivalait « à leur refuser de faire partie du Canada » (Robinson 1990a, 117). Un autre représentant a dit que

son peuple n'avait jamais accepté la Confédération (Matchewan 1990, 19).
L'un des représentants a affirmé :

Nous ne sommes pas en train de dire que nous n'aimons pas le Canada; nous n'en faisons même pas partie et, personnellement, j'aimerais bien qu'il en soit autrement. Je veux être citoyen de ce pays. Je ne veux pas être un « rescapé de la mer ». Je ne veux pas non plus me contenter d'être un habitant de la région des Prairies. Je veux être Canadien. (Sinclair 1990, 122.)

Joe Norton, le chef du Conseil Mohawk, a pour sa part déclaré qu'il n'était ni Canadien ni Québécois (Norton 1990, 20).

16. Ces contestations ont pris de nombreuses formes. On a bloqué des voies ferrées dans le nord de l'Ontario. On a bloqué durant une courte période la circulation sur la route transcanadienne près de Regina. On a érigé des barricades sur des chemins forestiers et des routes en Colombie-Britannique. Les Autochtones du nord du Québec ont menacé de faire feu sur des hélicoptères participant à des travaux d'aménagement hydro-électrique du nord du Québec, de bloquer des routes, de faire sauter des pylônes et de saboter les nouvelles installations. Un important dirigeant indien de l'Alberta a été emprisonné pour avoir utilisé une arme à feu alors qu'il manifestait contre la construction d'un barrage sur la rivière Old Man dans le sud de l'Alberta. Dans le nord de cette même province, la lutte que mène le peuple indien du lac Lubicon depuis dix ans s'éternise et le conflit a été porté devant des tribunes internationales. Un chef indien a même prôné la création d'une armée par les peuples indiens (Aubry 1990, A1).
17. En cherchant à régler les questions en suspens, il convient d'examiner les déclarations suivantes du premier ministre et du Forum des citoyens sur l'avenir du Canada. Le premier ministre Mulroney a fait remarquer que :

Au cours des deux derniers siècles, les Autochtones et non-Autochtones ont construit ensemble une grande nation. Nous devons encore nous unir et définir une voie nouvelle pour notre pays, une voie qui amendera les erreurs du passé et qui élaborera un avenir dont le respect mutuel, la confiance et la compréhension seront les piliers. (Mulroney 1991, 6.)

Dans son *Rapport au peuple et au gouvernement du Canada*, le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada signalait que :

Gāndhi a dit qu'« on peut mesurer le degré d'avancement d'une civilisation à la façon dont elle traite ses citoyens les plus démunis ». La dimension résolument morale du défi lancé par les peuples autochtones donne un relief particulier à tous ces enjeux. Notre pays pourra-t-il garder la tête haute face au reste du monde ? Cela dépendra des solutions que nous trouverons à ces questions. (Canada, Forum 1991a, 136.)

18. Les autres membres du comité étaient : Jack Anawak, député de Nunatsiaq, Ethel Blondin, députée de Western Arctic, Wilton Littlechild, député de Wetaskiwin, et Gene Rheaume, ancien député des Territoires du Nord-Ouest.
19. Environ 85 % des Inuit habitent cette circonscription.
20. Bien que les évaluations du modèle néo-zélandais varient, les propositions du Comité sur la réforme électorale autochtone s'attaquent à sa plus grave lacune, soit le nombre de circonscriptions maories, fixé à 4 depuis 1867 et impossible à augmenter en fonction de la croissance démographique. Par contre, le nombre de circonscriptions générales est passé de 72 en 1867 à 97 en 1991. Ainsi, en 1986, les quatre sièges maoris « représentaient » un total de 404 775 habitants, alors que les quelque 3 millions de non-Maoris accaparaient les 97 sièges généraux (Fleras 1991).

RÉFÉRENCES

Abréviations :

C.S.C.	Cour suprême du Canada
D.L.R.	Dominion Law Reports
L.R.C.	Lois révisées du Canada
R.C.S.	Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada
S.C.	Statuts du Canada
S.R.C.	Statuts révisés du Canada
TR	Textes réglementaires (Canada)

Ahenakew, David, Assemblée des Premières Nations, « Allocution d'ouverture de M. David Ahenakew, chef national, Assemblée des Premières Nations, à la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », 15 mars 1983a, Ottawa, SCIC document n° 800-17/028.

———, « Proposals for Amendments and Additions to the Constitution Act, 1982 », 15 mars 1983b, Ottawa, SCIC document n° 800-17/013.

———, « Allocution d'ouverture de M. David Ahenakew, chef national, Assemblée des Premières Nations, à la Conférence des premiers ministres sur les droits des Autochtones », 8 mars 1984a, Ottawa, SCIC document n° 800-18/026.

———, « Draft Amendments ». Conférence des premiers ministres sur les droits des Autochtones, 8 et 9 mars 1984b, Ottawa, SCIC document n° 800-18/024.

———, « Speaking Notes for National Chief ». Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones, 2 et 3 avril 1985, Ottawa, SCIC document n° 800-20/019.

- Alberta, Task Force on the Criminal Justice System and Its Impact on the Indian and Métis People of Alberta, *Justice on Trial*, vol. 1, *Main Report*, Edmonton, 1991.
- Amagoalik, John, Comité inuit sur les affaires nationales, « Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes de l'Entente constitutionnelle de 1987 », 5 août 1987.
- , Inuit Tapirisat du Canada, « Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial de la Chambre des communes pour examiner le Projet de résolution d'accompagnement à l'Accord du lac Meech », 12 avril 1990.
- Assemblée des Premières Nations, Comité inuit sur les affaires nationales et Conseil national des Autochtones du Canada, « Proposed 1984 Constitutional Accord on the Rights of the Aboriginal Peoples of Canada », 1984, Ottawa, SCIC document n° 800-18/046.
- , « The Case for Indian Self-Government ». Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones, 2 et 3 avril 1985, Ottawa, SCIC document n° 800-20/007.
- , Conseil national des Autochtones du Canada, Ralliement national des Métis et Comité inuit sur les affaires nationales, « Joint Aboriginal Proposal for Self-Government », Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones, 26 et 27 mars 1987, Ottawa, SCIC document n° 800-23/030.
- , « Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial de la Chambre des communes pour examiner le Projet de résolution d'accompagnement à l'Accord du lac Meech », 12 avril 1990.
- Association des Métis et des Indiens non inscrits de Saskatchewan, « Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat », 5 octobre 1983.
- Association du Barreau canadien, *Report of the Canadian Bar Association Committee on Aboriginal Rights in Canada : An Agenda for Action*, Ottawa, 1988.
- Aubry, Jack, « Ontario Chief Says Natives Need Their Own Army », *Ottawa Citizen*, 13 décembre 1990.
- Bartlett, Richard H., « Citizens Minus : Indians and the Right to Vote », *Saskatchewan Law Review*, vol. 44 (1980), p. 163–194.
- Bruyère, Louis, « Allocution d'ouverture à la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », 26 mars 1987a, Ottawa, SCIC document n° 800-23/012.
- , Conseil national des Autochtones du Canada, « Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes de l'Entente constitutionnelle de 1987 », 25 août 1987b.

- Calder c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1973] R.C.S. 313.
- Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, *Highlights of Aboriginal Conditions : 1981–2001 : Part I Demographic Trends*, Ottawa, 1990.
- , *Bâtir ensemble l'avenir du Canada : Propositions*, Ottawa, Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, 1991.
- , Bureau des relations fédérales-provinciales, *Résolution d'accompagnement à l'Accord du lac Meech*, Ottawa, mars 1990.
- , Chambre des communes, Comité permanent des affaires autochtones, *L'Été de 1990*, 5^e rapport du Comité permanent, Ottawa, 1991a.
- , Chambre des communes, Comité permanent des affaires autochtones, « Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des affaires autochtones », avril 1991b.
- , Chambre des communes, Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, *L'autonomie politique des Indiens au Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, 1983.
- , Chambre des communes, *Débats*, 18 janvier 1960.
- , Chambre des communes, *Débats*, 23 novembre 1990.
- , *Charte canadienne des droits et libertés*, dans *Loi de 1982 sur le Canada*, L.R.C. (1985), appendice II, n^o 44, annexe B, partie I.
- , Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, vol. 3, Ottawa, Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, 1985.
- , Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la Constitution, *First Ministers' Agreement on the Constitution*, 5 novembre 1981, Ottawa, SCIC document n^o 800-15/021.
- , *Entente constitutionnelle de 1983 sur les Autochtones*, Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones, 15 et 16 mars 1983, Ottawa, SCIC document n^o 800-17/041.
- , Forum des citoyens sur l'avenir du Canada, *Rapport à la population et au gouvernement du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, 1991a.
- , Forum des citoyens sur l'avenir du Canada, *Rapport sur les thèmes : document de travail*, Ottawa, Ministre des Approvisionnementnements et Services Canada, 1991b.
- , *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. (1985), appendice II, n^o 5.
- , *Loi constitutionnelle de 1982*, dans *Loi de 1982 sur le Canada*, L.R.C. (1985), appendice II, n^o 44, annexe B.

- , *Loi de 1870 sur le Manitoba*, S.C. 1870, chapitre 3.
- , *Loi électorale du Canada*, S.C. 1960, chapitre 39.
- , *Loi sur les Indiens*, S.C. 1876, chapitre 18.
- , *Loi sur les Indiens*, S.C. 1951, chapitre 29.
- , *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1906, chapitre 81.
- , *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1927, chapitre 98.
- , Ministère des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien, *Livre blanc sur les Indiens*, Ottawa, 1969.
- , Ministre de la Justice, *Consolidation du projet de résolution et du paragraphe 91 ¶(24) de l'Acte constitutionnel, 1867*, le 13 février 1981, avec modifications approuvées par la Chambre des communes le 23 avril 1981 et par le Sénat le 24 avril 1981.
- , Parlement, Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, *Rapport*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1984.
- , Parlement, Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur le processus de modification de la Constitution du Canada, « Procès-verbaux et témoignages du Comité », juin 1991.
- , *Proclamation modifiant la Constitution*, 1983, TR/84-102.
- , *Proclamation royale de 1763*, 7 octobre 1763 [L.R.C. (1985), Appendice I].
- , *Projet d'accord constitutionnel de 1984 sur les droits des peuples autochtones du Canada*, Ottawa, 1984.
- , *Proposed 1985 Accord Relating to the Aboriginal Peoples of Canada*. Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones, 2 et 3 avril 1985, Ottawa, SCIC document n° 800-20/041.
- , *Self-Government for the Aboriginal Peoples — Lead Statement*. Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones, 2 et 3 avril 1985, Ottawa, SCIC document n° 800-20/009.
- , Statistique Canada, *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires 1989–2011*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1990.
- Cassidy, Frank, Robert L. Bish, *Indian Government : Its Meaning in Practice*, Halifax, Institut de recherches politiques, 1989.
- Cernetig, Miro, « Indians Threaten Boycott of Talks », *Globe and Mail*, 19 août 1991.

- Cernetig, Miro, Susan Delacourt et Deborah Wilson, « Native Self-Government Accepted by Premiers », *Globe and Mail*, 27 août 1991.
- Chronicle-Herald*, « Democracy Trumps Geography », 24 avril 1991.
- Clark, Joseph, « Notes for a Speech by The Right Honourable Joe Clark, P.C., M.P., President of the Privy Council and Minister Responsible for Constitutional Affairs to the All Chiefs Constitutional Assembly of the Assembly of First Nations », Ottawa, Bureau des relations fédérale-provinciales, 27 novembre 1991.
- Comité inuit sur les affaires nationales, « Allocution d'ouverture à la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », 15 mars 1983a, Ottawa, SCIC document n° 800-17/015.
- , « Mémoire présenté au Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat », Ottawa, 1983b.
- , « Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat », 25 octobre 1983c.
- , « Allocution d'ouverture à la Conférence des premiers ministres sur les droits des Autochtones », 8 mars 1984, Ottawa, SCIC document n° 800-18/034.
- , « Allocution d'ouverture de Zebedee Nungak et John Amagoalik à la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », 2 avril 1985, Ottawa, SCIC document n° 800-20/026.
- Comité sur la réforme électorale autochtone, « Aboriginal Electoral Districts : The Path to Electoral Equality », Ottawa, 1991a.
- , « The Path to Electoral Equality », Ottawa, 1991b. Réimprimé dans Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Rapport*, vol. 4, Ottawa, Groupe Communication Canada, 1991.
- Commission canadienne des droits de la personne, *Un nouvel engagement : déclaration de la Commission canadienne des droits de la personne sur la politique fédérale concernant les Autochtones*, Ottawa, 1990.
- Conseil national des Autochtones du Canada, *Native People and the Constitution of Canada : The Report of the Métis and Non-Status Indian Constitutional Review Commission*, Ottawa, Mutual Press, 1981.
- , « Recommendations on Provision to Be Added to or for Amendment to the Canada Act 1981 ». Réunion fédérale-provinciale des fonctionnaires sur les droits des Autochtones, 17 novembre 1982, Ottawa, SCIC document n° 840-245/004.

- , « Parliamentary Representation for the Native Peoples of Canada ». Réunion fédérale-provinciale des fonctionnaires sur les droits des Autochtones, 15 et 16 février 1983a, Ottawa, SCIC document n° 840-256/004.
- , « Allocution d'ouverture à la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », 15 mars 1983b, Ottawa, SCIC document n° 800-17/020.
- , « Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat », 27 septembre 1983c.
- , « Allocution d'ouverture à la Conférence des premiers ministres sur les droits des Autochtones », 8 mars 1984, Ottawa, SCIC document n° 800-18/025.
- . Mémoire présenté à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990a.
- . Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 12 juin 1990b.
- Conseil tribal Dakota-Ojibway. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Winnipeg, 19 avril 1990.
- Coon Come, Matthew, Cris du Québec et Grand Conseil des Cris du Québec. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 13 mars 1990.
- Cris du Québec et Grand Conseil des Cris du Québec. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 13 mars 1990.
- Crosbie, John, « Procès-verbaux et témoignages de la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », 2 et 3 avril 1985.
- Dalon, Richard, « An Alberta Perspective on Aboriginal Peoples and the Constitution », dans Manno Boldt et J. Anthony Long (dir.), *The Quest for Justice : Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.
- Delacourt, Susan, et Deborah Wilson, « Natives Promised Role if PM Convenes Premiers », *Globe and Mail*, 30 août 1991.
- Dempsey, Hugh A., *The Gentle Persuader : A Biography of James Gladstone, Indian Senator*, Saskatoon, Western Producer Prairie Books, 1986.
- Devine, Grant, « Procès-verbaux et témoignages de la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », 15 et 16 mars 1983, Ottawa.

- , « Allocution d'ouverture de l'honorable Grant Devine à la Conférence des premiers ministres sur les droits des Autochtones », 8 mars 1984a, Ottawa, SCIC document n° 800-18/039.
- , « Procès-verbaux et témoignages de la Conférence des premiers ministres sur les droits des Autochtones », 8 et 9 mars 1984b, Ottawa.
- , « Allocution d'ouverture de l'honorable Grant Devine à la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », 2 avril 1985, Ottawa, SCIC document n° 800-20/030.
- Dumont, Yvon, Ralliement national des Métis, « Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial de la Chambre des communes pour examiner le Projet de résolution d'accompagnement à l'Accord du lac Meech », 12 avril 1990.
- Erasmus, Georges, « Allocution d'ouverture à la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », 26 mars 1987a, Ottawa, SCIC document n° 800-23/007.
- , Assemblée des Premières Nations, « Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur l'Entente constitutionnelle de 1987 », 19 août 1987b.
- , « Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial de la Chambre des communes pour examiner le Projet de résolution d'accompagnement à l'Accord du lac Meech », 12 avril 1990.
- Favel, Blair, Blackfoot Tribe et Siksika Nation. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Gleichen, 16 mai 1990.
- Fleras, Augie, « Les circonscriptions autochtones au Canada — Les leçons de la Nouvelle-Zélande », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, vol. 9 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.
- Fontaine, Phil, Assembly of Manitoba Chiefs, « Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial de la Chambre des communes pour examiner le Projet de résolution d'accompagnement à l'Accord du lac Meech », 24 avril 1990a.
- . Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Winnipeg, 29 mai 1990b.
- Fraser, Graham, « Bitterness, Relief Follow Native Meeting », *Globe and Mail*, 30 mars 1987.
- Gazette* (Montréal), « Legislature Seat for Inuit Gets Backing from Sirros », 1^{er} mai 1991.

George, Ron, United Native Nations, « Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial de la Chambre des communes pour examiner le Projet de résolution d'accompagnement à l'Accord du lac Meech », 4 mai 1990.

Gerber, Linda M., « Community Characteristics and Out-Migration from Canadian Indian Reserves : Path Analysis », *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, vol. 21 (1984), p. 145-165.

Getty, Don R., « Procès-verbaux et témoignages de la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », Ottawa, 26 et 27 mars 1987.

Globe and Mail, « Native Leaders Shocked », 6 novembre 1981.

———, « Indians Threaten Boycott of Talks », 19 août 1991.

Gordon, Mark, Comité inuit sur les affaires nationales, « Procès-verbaux et témoignages de la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », Ottawa, 15 et 16 mars 1983.

———, Makivik Corporation, « Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur l'Entente constitutionnelle de 1987 », 16 juin 1987.

Gougeon, Richard, « Native Task Force on Constitutional Issues Consented To », *The Press Independent* (Yellowknife), 12 juillet 1991.

Gould, Gary, New Brunswick Aboriginal Peoples Council, « Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial de la Chambre des communes pour examiner le Projet de résolution d'accompagnement à l'Accord du lac Meech », 4 mai 1990a.

———. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Sydney, 5 juin 1990b.

Hall, Tony, « Closing an Incomplete Circle of Confederation : A Brief to the Joint Parliamentary Committee of the Federal Government on the 1987 Constitutional Accord », *Canadian Journal of Native Studies*, vol. 6, n° 2 (1986a), p. 197-222.

———, « Self-Government of Self-Delusion ? Brian Mulroney and Aboriginal Rights », *Canadian Journal of Native Studies*, vol. 6, n° 1 (1986b), p. 77-89.

———, « What Are We ? Chopped Liver ? Aboriginal Affairs in the Constitutional Politics of Canada in the 1980's », dans Michael D. Behiels (dir.), *The Meech Lake Primer : Conflicting Views of the 1987 Constitutional Accord*, Ottawa, University of Ottawa Press, 1989.

———, « Aboriginal Issues and the New Political Map of Canada », dans J.L. Granatstein et Kenneth McNaught (dir.), « *English Canada Speaks Out*, Toronto, Doubleday Canada, 1991a.

- , « Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le processus de modification de la Constitution du Canada », 18 mars 1991b.
- Hawkes, David C., *Aboriginal Government : What Does it Mean ?*, Kingston, Université Queen's, Institut des relations intergouvernementales, 1985a.
- , *Negotiating Aboriginal Self-Government : Developments Surrounding the 1985 First Ministers' Conference*, Kingston, Université Queen's, Institut des relations intergouvernementales, 1985b.
- Hawthorn, H.B. (dir.), *A Survey of the Contemporary Indians of Canada*, 2 vol., Ottawa, Affaires indiennes, 1966.
- Henton, Darcy, « New Native Chief Faces Big Challenge », *Toronto Star*, 10 mai 1991.
- Hogg, Peter, *Constitutional Law in Canada*, Toronto, Carswell, 1985.
- Langlois, Charles A., Lettre à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 24 juillet 1990.
- LeClair et associés, « Report on Consultations with Aboriginal Peoples Concerning Guaranteed Aboriginal Representation in the House of Commons », Ottawa, 12 février 1991.
- Lougheed, Peter, « Allocution d'ouverture à la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », 15 mars 1983a, Ottawa, SCIC document n° 800-017/011.
- , « Procès-verbaux et témoignages de la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », Ottawa, 15 et 16 mars 1983b.
- Louis Riel Métis Association of British Columbia, « Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat », 6 octobre 1983.
- Manitoba, « Manitoba Métis Rights Position Paper ». Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones, 15 et 16 mars 1983, Ottawa, SCIC document n° 800-17/017.
- , *Public Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal People, Report of the Aboriginal Justice Committee of Manitoba*, 2 vol., Winnipeg, 1991.
- Manitoba (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, [1981] 1 R.C.S. 753.
- Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Thompson, 20 avril 1990.
- Marchand, Len. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 13 mars 1990.

Marchant, C.K., *Representation of Aboriginal People in Government Institutions*, Ottawa, Capital Cities Consultants, 1982.

Matchewan, Jean-Maurice, Algonquins of Barrière Lake, « Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial de la Chambre des communes pour examiner le Projet de résolution d'accompagnement à l'Accord du lac Meech », 20 avril 1990.

McCormick, Christopher, Conseil national des Autochtones du Canada, « Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial de la Chambre des communes pour examiner le Projet de résolution d'accompagnement à l'Accord du lac Meech », 12 avril 1990.

McKenna, Frank, « Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial de la Chambre des communes pour examiner le Projet de résolution d'accompagnement à l'Accord du lac Meech », 9 avril 1990.

Mercredi, Ovide, « Aboriginal Peoples and the Constitution », dans David E. Smith, Peter MacKinnon et John C. Courtney (dir.), *After Meech Lake : Lessons for the Future*, Saskatoon, Fifth House Publishers, 1988.

———, Assemblée des Premières Nations. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Winnipeg, 19 avril 1990.

Métis Association of Alberta, « Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat », 20 septembre 1983.

Morin, Gerald, Métis Society of Saskatchewan. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 17 avril 1990.

Morse, Bradford W. (dir.), *Aboriginal Peoples and the Law : Indian, Métis and Inuit Rights in Canada*, Ottawa, Carleton University Press, 1985.

———, « Obligations, Aboriginal Peoples », dans David C. Hawkes (dir.), *Aboriginal Peoples and Government Responsibility : Exploring Federal and Provincial Roles*, Ottawa, Carleton University Press, 1989.

Moss, Wendy, *Aboriginal People : History of Discriminatory Laws*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1987.

———, *Indian Self-Government*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1989.

Mulroney, Brian, « Allocution d'ouverture du premier ministre à la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », 2 avril 1985a, Ottawa, SCIC document n° 800-20/017.

———, « Projet d'accord de 1985 concernant les peuples autochtones du Canada ». Conférence des premiers ministres sur les questions

- constitutionnelles intéressant les Autochtones, 2 et 3 avril 1985b, Ottawa, SCIC document n° 800-20/013.
- , « Allocation d'ouverture du premier ministre à la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », 26 mars 1987a, Ottawa, SCIC document n° 800-23/014.
- , « Allocation de clôture, première journée à la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », 26 mars 1987b, Ottawa, SCIC document n° 800-23/026.
- , « Federal Draft : Schedule — Amendment to the Constitution of Canada ». Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones, 26 et 27 mars 1987c, Ottawa, SCIC document n° 800-23/028.
- , « Address to the First Nations Congress », Victoria, 23 avril 1991.
- Nagle, Patrick, « PM Promises Natives a Seat at Future Constitution Talks », *Ottawa Citizen*, 30 août 1991.
- New Brunswick Association of Métis and Non-Statuts Indians, « Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat », 16 septembre 1983.
- Norton, Joe, Mohawk Council, « Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial de la Chambre des communes pour examiner le Projet de résolution d'accompagnement à l'Accord du lac Meech », 4 mai 1990.
- Nungak, Zebedee, Comité inuit sur les affaires nationales, « Allocation d'ouverture à la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », 26 mars 1987a, Ottawa, SCIC document n° 800-23/018.
- , Comité inuit sur les affaires nationales, « Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur l'Entente constitutionnelle de 1987 », 5 août 1987b.
- , Makavik Corporation. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Kuujjuak, 24 juillet 1990.
- Ottawa Citizen*, « Micmacs Deserve Seat, Premier Says », 20 avril 1991.
- Platiel, Rudy, « Natives See Long Road to Control », *Globe and Mail*, 21 mars 1983.
- , « A Place in the Mainstream », *Globe and Mail*, 29 mai 1991.
- Platiel, Rudy, et Graham Fraser, « Native Self-Government Talks Stall over Question of Inherent' Right », *Globe and Mail*, 27 mars 1987.

Platiel, Rudy, et Jeff Sallot, « Mulroney Fails to Get Deal », *Globe and Mail*, 4 avril 1985.

Ralliement national des Métis, *Compendium*. Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones, 15 et 16 mars 1983a, Ottawa, SCIC document n° 800-17/007.

———, « Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat », 19 septembre 1983b.

———, « Allocution d'ouverture à la Conférence des premiers ministres sur les droits des Autochtones », 8 mars 1984, Ottawa, SCIC document n° 800-18/012.

———, « Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur l'Entente constitutionnelle de 1987 », 19 août 1987.

Reference re Term « Indians », [1939] R.C.S. 104.

Richardson, Don, « Seats Won't Replace Autonomy : Erasmus », *Telegraph-Journal* (Saint-John), 21 novembre 1991.

Robinson, Eric, et Henry Bird Quinney, *The Infested Blanket : Canada's Constitution — Genocide of Indian Nations*, Winnipeg, Queenston House Publishing, 1985.

Robinson, Ron, Nisga'a Tribal Council, « Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial de la Chambre des communes pour examiner le Projet de résolution d'accompagnement à l'Accord du lac Meech », 20 avril 1990.

Robinson, Viola, Native Council of Nova Scotia, « Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial de la Chambre des communes pour examiner le Projet de résolution d'accompagnement à l'Accord du lac Meech », 4 mai 1990a.

———. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Sydney, 5 juin 1990b.

Romanow, Roy, « Aboriginal Rights in the Constitutional Process », dans Manno Boldt et J. Anthony Long (dir.), *The Quest for Justice : Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

Royaume-Uni, Chambre des communes, *Hansard*, 23 février 1982.

———, *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., chapitre 3.

———, *Constitution Act, 1871*, 34 & 35 Vict., chapitre 28.

———, *Constitution Act, 1930*, 20 & 21 Geo. V, chapitre 26.

St. Ann's Island Shooting & Fishing Club Ltd., [1950] 2 D.L.R. 225 (C.S.C.).

- Sallot, Jeff, « Natives Will Get More Rights Talks but not a Veto », *Globe and Mail*, 16 mars 1983.
- Sallot, Jeff, et Rudy Platiel, « Native Leaders Worried About Federal Rights Plan », *Globe and Mail*, 13 avril 1985.
- Schwartz, Bryan, *First Principles : Constitutional Reform with Respect to the Aboriginal Peoples of Canada, 1982-1984*, Kingston, Université Queen's, Institut des relations intergouvernementales, 1985.
- Sheppard, Robert, « On Aboriginal Rights », *Globe and Mail*, 6 novembre 1981a.
- , « PM Won't Open Pact to Reinstate Rights », *Globe and Mail*, 11 novembre 1981b.
- Simpson, Scott, « Premiers Accept Self-Government Concept After Presentation by Aboriginal Leaders », *Vancouver Sun*, 27 août 1991.
- Sinclair, Jim, Ralliement national des Métis, « Procès-verbaux et témoignages de la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », 15 et 16 mars 1983a.
- , « Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat », 29 septembre 1983b.
- , « Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur l'Entente constitutionnelle de 1987 », 19 août 1987.
- , Assembly of Aboriginal Peoples of Saskatchewan, « Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial de la Chambre des communes pour examiner le Projet de résolution d'accompagnement à l'Accord du lac Meech », 4 mai 1990.
- Speirs, Rosemary, « Ottawa Launches Native Probe », *Toronto Star*, 28 août 1991.
- Tennant, Paul, « Aboriginal Rights in the Constitutional Process », dans Manno Boldt et J. Anthony Long (dir.), *The Quest for Justice : Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.
- Toronto Star*, « Natives Lack One Voice in Unity », 20 août 1991.
- Trudeau, Pierre Elliott, « Allocution d'ouverture du premier ministre à la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones », 15 mars 1983, Ottawa, SCIC document n° 800-17/012.

———, « Allocution d'ouverture du premier ministre à la Conférence des premiers ministres sur les droits des Autochtones », 8 mars 1984, Ottawa, SCIC document n° 800-18/023.

Turner, Randy, « Long-Shut Doors Open for Indians », *Winnipeg Free Press*, 22 novembre 1990.

Valpy, Michael, « The Sellout of Canadian Native Rights », *Globe and Mail*, 6 novembre 1981.

Weaver, Sally M., « A Commentary on the Penner Report », *Analyse de politiques*, vol. 10 (1984), p. 215–221.

Weinstein, John, *Aboriginal Self-Determination off a Land Base*, Kingston, Université Queen's, Institut des relations intergouvernementales, 1986.

Wilson, Bill, First Nations Congress (C.-B.), « Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial de la Chambre des communes pour examiner le Projet de résolution d'accompagnement à l'Accord du lac Meech », 27 avril 1990.

Winnipeg Free Press, « Defining the Aboriginal Role », 21 août 1991.

LES CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES AU CANADA

Les leçons de la Nouvelle-Zélande



Augie Fleras

LES DIRIGEANTS ET DIRIGEANTES des démocraties libérales se sont efforcés de trouver une formule acceptable pour intégrer leurs minorités dans les courants principaux de la vie politique. La recherche d'un arrangement convenable se fait pressante dans les situations où une population minoritaire autochtone est coupée de la vie politique et, pour différentes raisons, peu disposée à participer au processus électoral. Une telle interprétation vaut pour le Canada puisqu'une véritable participation au processus électoral fédéral demeure étrangère à la plupart des groupes autochtones hors des Territoires du Nord-Ouest. On a exploré diverses stratégies visant à améliorer la participation au scrutin et la représentation des Autochtones, mais peu d'entre elles ont suscité autant d'intérêt que la proposition d'un système de circonscriptions autochtones intégrées au réseau national, système modelé sur celui en vigueur en Nouvelle-Zélande.

Depuis près de 125 ans, le système des districts électoraux distincts en Nouvelle-Zélande a à la fois servi et entravé les aspirations des Maoris et Maories. Fondés sur la race, les districts électoraux maoris, superposés à la carte électorale existante, ont suscité autant la critique que l'approbation auprès des observateurs et observatrices du pays ou de l'étranger. D'une part, les sièges maoris ont pris, avec le temps, une importance considérable au point d'être largement perçus comme étant indissociables du statut de *tangata whenua o aotearoa* (premiers occupants du territoire de la Nouvelle-Zélande) des Maoris. D'autre part, le système de la représentation distincte aurait, prétendent certains, neutralisé les aspirations des Maoris, ceux-ci n'exerçant toujours qu'un partage symbolique du pouvoir. Les intérêts des

Maoris ont été minés, compartimentés, diminués ou détournés par ce que d'aucuns affirment être un instrument de contrôle et d'assujettissement. La restructuration récente des Affaires maories par le gouvernement travailliste a cependant jeté un éclairage nouveau sur les sièges maoris, et donne à penser qu'une réévaluation se prépare. Les changements actuels ont surtout porté sur la représentation maorie garantie, dans un effort global de restructuration des relations des *tangata whenua* avec l'État de la Nouvelle-Zélande.

C'est dans ce contexte d'ambiguïté et de changement que la présente étude explore la possibilité d'appliquer un système parallèle de représentation autochtone distincte au Canada. L'objectif premier est d'évaluer les principes pouvant étayer la structure d'un éventuel système de circonscriptions autochtones au Canada, à la lumière de l'expérience de la Nouvelle-Zélande et de la représentation maorie. Pour remplir convenablement cette tâche, nous avons examiné de près la structure, la fonction et le processus d'établissement des districts électoraux maoris, ainsi que les avantages, l'équité et l'efficacité d'un tel système. Voici certaines des questions que nous avons examinées : En quoi consistent les sièges maoris ? Quels sont les fondements de la représentation maorie ? Qu'est-ce qui a motivé la création de ces sièges et pourquoi existent-ils toujours ? Quelle évolution ont-ils connue ? Quelles sont les anomalies du système ? Quels en sont les avantages et les désavantages ? En quoi consiste un fondement juste et équitable pour la représentation maorie ? Comment pourrait-on maximiser l'efficacité des sièges maoris au Parlement ? Quelles leçons pouvons-nous tirer de l'expérience de la Nouvelle-Zélande et mettre à profit au Canada ?

Notre conclusion est teintée d'un optimisme prudent : les principes de base d'un système de circonscriptions autochtones sont foncièrement solides et réalistes, à condition d'être assortis d'une gamme élargie d'initiatives prises d'un commun accord dans l'optique de l'autodétermination politique, sociale et économique. La mise en œuvre de tout système de circonscriptions autochtones n'en comportera pas moins des difficultés inhérentes au caractère très politisé des rapports entre les Autochtones et le gouvernement.

TANGATA WHENUA O AOTEAROA : LES MAORIS DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE

La Nouvelle-Zélande est une petite démocratie libérale du Pacifique Sud. Sa population, largement urbanisée, compte un peu plus de trois millions d'habitants, des Blancs (*pakeha*) pour la plupart, les Autochtones représentant 12,5 % de la population. Les *pakeha* sont

en majorité, tant sur le plan démographique que politique. Ils regroupent des non-Maoris et des non-Polynésiens de désignation vague, dont les racines, pour plusieurs, remontent aux îles Britanniques et à l'Europe septentrionale. On retrouve également des concentrations moindres de groupes de Polynésiens originaires de Samoa, du Tonga et de Niue, surtout dans les villes d'Auckland et de Wellington, ainsi que des minorités raciales provenant de la Chine et des Indes orientales, dont le nombre est relativement petit étant donné les anciennes restrictions à l'immigration en Nouvelle-Zélande.

Les diverses tribus regroupées sous l'appellation de Maoris représentent les habitants indigènes de la Nouvelle-Zélande (*tangata whenua o aotearoa*), qui peuplaient le pays environ 1 000 ans avant l'arrivée des Européens. Des hostilités prolongées entre les tribus ont retardé la formation d'une identité et d'un nom communs (Maori) longtemps après l'arrivée des Européens (Sorrenson 1986).

Les tribus maories avaient beaucoup d'affinités avec leurs ancêtres polynésiens malgré des différences culturelles façonnées par l'histoire et la géographie. Elles vivaient à l'intérieur de communautés relativement autonomes de familles élargies (*whanau*), tirant leur subsistance de la cueillette et de l'horticulture. Les unités politiques dépassaient rarement le stade tribal (*iwi*), bien qu'à l'occasion, des tribus parentes (*waka*) aient joint leurs efforts pour atteindre des objectifs militaires et économiques. On pourrait décrire la société maorie comme étant une société communale, fondée sur les principes de la parenté et de la résidence. Les hiérarchies officielles de statut et de rang étaient importantes. Elles reflétaient et renforçaient les valeurs associées à l'honneur individuel, à la vengeance et à la rivalité (pour une étude approfondie, voir Metge 1976).

Cette structure socioculturelle est demeurée relativement intacte jusqu'au début du XIX^e siècle, alors qu'un déclin inexorable s'est amorcé dans la foulée d'une colonisation européenne sur une grande échelle. L'appétit des terres et du pouvoir a finalement mené aux guerres des années 1860, qui ont eu pour effet de réduire encore davantage la présence maorie en Nouvelle-Zélande. À la fin du siècle, la population maorie avait chuté à 46 000 personnes (comparativement à environ 250 000 auparavant), décimée par la maladie et par les politiques d'assimilation du gouvernement qui ont laissé bon nombre de Maoris dépourvus devant la société moderne.

Le XX^e siècle n'a pas vraiment modifié le statut marginal des Maoris. Selon les données du recensement de 1986 (Nouvelle-Zélande 1990), leur population a grimpé à 404 775, mais elle demeure surreprésentée dans ce qu'il y a de pire (chômage et emprisonnement) et

sous-représentée dans ce qui compte le plus (éducation et revenu). À l'appauvrissement matériel s'ajoute le statut précaire de la langue, de la culture et de l'identité maories. L'avenir s'annonce toutefois meilleur, le programme gouvernemental prévoyant la reconnaissance des Maoris en tant que *tangata whenua o aotearoa*, reconnaissance assortie d'un octroi correspondant de pouvoir et de ressources (Fleras 1991).

EN QUOI CONSISTENT LES SIÈGES MAORIS ?

Comme plusieurs autres pays du Commonwealth, la Nouvelle-Zélande a modelé son système politique sur les institutions britanniques de la démocratie parlementaire (voir discussion antérieure, Fleras 1985a). Le régime parlementaire néo-zélandais a pourtant certaines caractéristiques bien particulières. Parmi ces « singularités », mentionnons l'absence d'une constitution officielle écrite et le rejet d'une chambre haute en faveur d'une structure unicamérale.

L'établissement de sièges maoris distincts compte parmi les premières — et les plus contestées — initiatives de la Nouvelle-Zélande en matière de politique raciale. Deux types distincts de représentation, maorie et générale, sont superposés dans un seul système. Il n'y a pas de différence de contenu ou de style entre les districts électoraux maoris et généraux. Chacun des 97 districts généraux et des quatre districts maoris élit un candidat ou une candidate tous les trois ans selon un scrutin majoritaire uninominal à un tour. Les représentants maoris ne siègent pas à une chambre à part. Au Parlement, ils ont les mêmes droits et privilèges que les autres élus. Tous les grands partis politiques présentent des candidats dans les districts maoris tous les trois ans, lors de l'élection générale. Les électeurs maoris sont indifférenciables de leurs concitoyens de l'électorat général. Les personnes qui choisissent l'« option maorie » (voir ci-dessous) font la même démarche que les électeurs et électrices de la liste générale, et sont assujetties aux mêmes restrictions.

La différence se situe plutôt dans les critères d'éligibilité des candidats et candidates et de l'admissibilité au vote. Premièrement, les districts généraux sont caractérisés par un système de représentation territoriale (où l'on habite), jumelé au principe du suffrage universel (McRobie 1981). Par opposition, la représentation maorie est fondée sur des critères raciaux (qui l'on est), car seuls les Maoris peuvent voter dans ces circonscriptions.

Deuxièmement, les candidatures aux sièges maoris sont généralement (mais non exclusivement) réservées aux candidats maoris. À une certaine époque, même, seuls les Maoris de race pure ou les Maoris métis pouvaient poser leur candidature dans les districts électoraux

maoris. Cette discrimination a été abolie en 1967 lorsque le gouvernement a autorisé les candidatures des deux races dans les districts maoris et généraux. Soulignons ici que lors des élections nationales de 1981, un non-Maori qui avait brigué les suffrages dans un des districts maoris a — comme on pouvait s’y attendre — mordu la poussière.

Troisièmement, des différences existent aussi dans la définition de l’électorat. Seul un Maori néo-zélandais, c’est-à-dire une personne de race maorie de la Nouvelle-Zélande, incluant tout descendant de cette personne aux termes de la *Electoral Amendment Act* de 1980, a l’option de voter pour un candidat ou une candidate à un des quatre sièges réservés (option maorie). Une fois inscrit sur la liste maorie, un électeur ne peut retourner à la liste générale qu’au prochain recensement quinquennal.

Comme on le verra dans les parties qui suivent, le système ne fonctionne pas toujours comme prévu. Le concept est farci d’incohérences qui prêtent flanc à la critique et appellent la réforme ou l’abolition du système.

ORIGINES ET HISTOIRE

La *Maori Representation Act* de 1867 a introduit un système de double représentation en superposant quatre sièges maoris à la structure existante de la Chambre des représentants. Les sièges maoris étaient censés durer jusqu’à ce que les Maoris soient habilités à s’inscrire sur la liste européenne. La loi devait être en vigueur pendant cinq ans, jusqu’à ce que soit complétée la conversion du régime foncier communautaire en titres de propriétés individuelles.

La loi divisait la Nouvelle-Zélande en quatre districts électoraux et permettait aux hommes maoris d’élire un représentant pour les districts électoraux du Nord (île du Nord), du Sud (île du Sud), de l’Ouest et de l’Est. Tous les adultes maoris de sexe masculin n’ayant jamais été déclarés coupables de trahison ou d’un « crime infâme » ont reçu le droit de voter sans preuve de ressources foncières, 12 ans avant que le suffrage universel masculin ne soit adopté pour les Européens. Les métis avaient droit à un bulletin de vote pour la liste maorie ou la liste commune, ou les deux, à condition qu’ils répondent aux exigences de propriété foncière (Love 1977). Une loi adoptée en 1893 a aboli le double vote pour les électeurs maoris et a officiellement scindé le processus électoral. Jusqu’en 1976, les Maoris purs et les métis étaient inscrits sur la liste maorie; les autres étaient assignés à la liste générale. Seul un Maori pur pouvait postuler un siège maori; cette disposition a été annulée en 1967.

L'attribution de sièges maoris n'était pas sans précédent dans l'histoire de la Nouvelle-Zélande. Les chercheurs d'or de l'île du Sud et les pensionnés d'Auckland ont aussi eu droit à des sièges temporaires pendant les années 1860. Mais, contrairement à ces derniers, les sièges maoris se sont fermement enracinés dans le paysage politique de la Nouvelle-Zélande (Jackson 1973). Les dispositions de la *Maori Representation Act* ont été prolongées indéfiniment en 1876, en partie afin d'endiguer le flot d'électeurs maoris dans les districts marginaux de l'île du Nord (Sorrenson 1986).

L'échéance de cinq ans initialement accordée aux sièges maoris a miné la crédibilité des députés autochtones. On les considérait comme des observateurs n'ayant droit de parole que sur les questions touchant le peuple maori. Devenus intermédiaires entre les Maoris et le gouvernement, ils ont choisi d'articuler les préoccupations des Maoris en coordonnant un flot bidirectionnel d'informations. Si l'on admet cette interprétation, on peut mieux comprendre certaines anomalies du système. L'électorat maori a longtemps été exclu des opérations de recensement, de répartition et de délimitation appliquées aux districts généraux. Les électeurs maoris n'ont reçu le droit au scrutin secret qu'en 1937, environ 67 ans après l'électorat général. L'inscription obligatoire dans les districts maoris a été instaurée en 1956, les premières listes électorales en 1949, et le vote en un jour en 1951, longtemps après que de tels changements eurent eu lieu dans les districts généraux. Par ailleurs, les démarches normalement entreprises pour faciliter l'inscription générale et le déroulement du vote ont rarement été appliquées à l'électorat maori (Mahuta 1981). Un tel manque de confiance aurait, selon certains, entaché la crédibilité des députés maoris dans le processus législatif de la Nouvelle-Zélande.

PROTECTION OU ENDIGUEMENT ?

On a émis bien des hypothèses quant aux véritables motifs qui ont présidé à l'établissement des sièges maoris. Pourquoi l'extension des privilèges de vote aux Maoris a-t-elle précédé de 12 ans le suffrage universel masculin, et de 26 ans le suffrage féminin ? La représentation distincte se voulait-elle une solution éclairée à la protection des intérêts maoris ? S'agissait-il d'une manœuvre insidieuse d'opportunisme politique à des fins de contrôle social (Walker 1989) ? En apparence, les sièges maoris ont été établis pour assurer l'expression des points de vue des Maoris dans un cadre cohérent, permettre à ces derniers d'exprimer leurs aspirations à l'échelle nationale, et sauvegarder le statut particulier des Maoris et les revendications liées à ce statut (Tabacoff 1975). Plus vraisemblablement, les sièges faisaient au départ

partie d'un plan destiné à répondre aux aspirations politiques de la population *pakeha* grandissante, tout en apaisant les Autochtones à une période où les tensions entre Maoris et *pakeha* menaçaient à tout moment de dégénérer en de très longues hostilités. Certains aspects pratiques du « problème maori » étaient en outre au premier plan des préoccupations, notamment :

- la pacification d'un adversaire défait, mais encore redoutable, dont la collaboration faciliterait le développement ordonné de la société néo-zélandaise;
- l'assimilation rapide des Maoris sans que cela impose de fardeau supplémentaire à la colonie ou au Colonial Office britannique;
- la protection des intérêts des colons jusqu'à l'acquisition des terres maories, et le renforcement des avant-postes contre les Maoris hostiles;
- la prévention de toute tentative de la part des Maoris d'établir une puissance distincte qui viendrait circonvenir l'autorité parlementaire;
- la récompense des loyalistes maoris, l'apaisement des rebelles maoris, et l'assurance au Colonial Office d'un traitement juste et équitable pour les Maoris;
- le maintien de l'équilibre des forces parlementaires entre l'île du Nord et l'île du Sud (l'île du Sud a reçu 1 siège maori et 3 sièges de chercheurs d'or, alors que l'île du Nord avait droit à 3 sièges maoris et à 1 siège de pensionnés à Auckland); et
- la neutralisation de la résistance des Maoris à l'autorité colonisatrice et leur intégration au bercail politique. (Sorrenson 1986.)

L'arrangement proposé a nui aux intérêts des Maoris en leur accordant seulement 4 sièges, plutôt que les 20 auxquels ils auraient eu droit si les principes de la représentation proportionnelle avaient été appliqués. Cette manipulation de l'électorat a mené à la répartition de la population maorie, soit 60 000 personnes, en 4 districts, alors que les 250 000 colons étaient répartis entre 72 districts (Mitchell 1969). La décision de prolonger le système au-delà de la période prévue de cinq ans prouve jusqu'à quel point il consolidait les intérêts *pakeha*. Les sièges maoris ne représentaient qu'une faible menace pour les ambitions des colons et donnaient à la Nouvelle-Zélande l'image d'un modèle de gestion harmonieuse de relations raciales. Les Maoris se sont aperçus, pour leur part, qu'ils n'avaient d'autre choix que de s'accrocher à cet arrangement imparfait, faute de véritable solution de rechange à ce partage du pouvoir (Sorrenson 1986). Une fois le

système bien établi, son maintien fut autant le fait de l'inertie et de la résignation que de sa capacité de mieux servir les intérêts des Maoris.

ÉVOLUTION ET CONSOLIDATION

Les premiers députés maoris au Parlement n'ont pas fait grand-chose qui aurait pu impressionner leurs collègues ou leurs électeurs (Jackson et Wood 1964; Jackson 1973). L'efficacité et l'influence des députés maoris ont été entravées par des défauts de structure qui ont anéanti tout espoir de réussite. Les autres députés avaient tendance à les traiter avec un dédain à peine dissimulé, leur prêtant tout au plus une contribution symbolique à la vie politique du pays. Plusieurs des premiers parlementaires ne possédaient ni la sagacité politique ni même une connaissance suffisante de la langue anglaise pour influencer l'issue d'une législation touchant la race maorie (Williams 1969). La fluctuation des coalitions politiques a exposé les représentants maoris (sans parler des membres européens) à des individus malhonnêtes qui ont abusé de leur naïveté politique, à leur avantage personnel (Dalziel 1981).

Il est possible que le statut largement indépendant des premiers députés ait joué un rôle dans cette perte d'efficacité. Le premier parti maori uni ne s'est pas développé avant les années 30 sous la direction de T.W. Ratana. Avec M. Ratana à sa tête, le parti a remporté les quatre sièges maoris, transformé les alliances tribales en un réseau aux ramifications fondées sur les classes, et aligné les sièges sur les forces montantes du Parti travailliste. T.W. Ratana voulait que les Maoris puissent bénéficier du système de sécurité sociale mis en place par le gouvernement travailliste; son appui n'avait rien à voir avec l'idéologie ou les politiques du parti (Walker 1989; Vasil 1990). L'influence de T.W. Ratana sur le comportement électoral maori a légèrement diminué au cours des dernières années (Chapman 1986), mais les députés maoris sont demeurés d'une loyauté à toute épreuve envers le Parti travailliste, respectant un engagement inconditionnel, pour le meilleur et pour le pire, et suivant la ligne travailliste dans toutes les questions relatives aux politiques et au parti.

Ce n'est que récemment qu'un nouveau parti politique maori est apparu pour troubler cette quiétude, traduisant ainsi pour une bonne part le désenchantement et le sentiment d'aliénation des Maoris à l'endroit des politiques travaillistes, durant les années 70 et 80 (Vasil 1990). Connu sous le nom de *Mana Maori Motuhake* (auto-détermination maorie), ce parti comprend des membres mécontents recrutés chez les jeunes et les universitaires urbains, qui cherchent à faire entendre une voix indépendante au Parlement. Jusqu'ici, les

candidats du *Motuhake* n'ont pu déloger les députés travaillistes des quatre districts maoris, mais ils ont taillé des brèches dans leur omnipotence traditionnelle. Ils ont obtenu 9,1 % des suffrages exprimés (5 989 voix) en 1984; le Parti travailliste en a obtenu 77,6 % (Sorrenson 1986). En 1987, le pourcentage des suffrages travaillistes est tombé à 70,9 %, le *Motuhake* ayant recueilli 9 789 voix. En 1990, le *Motuhake* a accaparé près de 24 % des suffrages exprimés (soit 10 864 voix); le Parti travailliste a obtenu 65,6 % des suffrages et le Parti national, 10,4 %. Dans le district du Nord, le candidat du *Motuhake* est venu près (avec 994 voix) de renverser le député travailliste sortant (*New Zealand Herald* 1990).

Néanmoins, la perspective d'une voix maorie indépendante au Parlement demeure plutôt faible. Qu'un parti comptant l'un des leaders maoris les plus en vue n'ait pas réussi à avoir plus d'impact sur les Maoris et Maories, sauf dans le district du Nord, traduit jusqu'à un certain point les difficultés que pose l'organisation d'un parti politique panmaori au sein d'une société où la loyauté envers l'*iwi* (tribu) est d'une importance capitale (Vasil 1990). Les échecs aux urnes n'ont cependant pas découragé l'émergence du militantisme maori hors du Parlement. Dans quelle mesure les députés maoris dans le dernier cabinet travailliste ont-ils pu évoquer ce militantisme pour promouvoir des réformes ? Cela reste à démontrer (Fleras 1991).

RÉACTION ET RÉPONSE

L'existence des sièges maoris a suscité divers courants d'opinion au sein de la Nouvelle-Zélande, la plupart « grandement émotionnels, ethnocentriques et contradictoires » (Mahuta 1981). Les partisans, comme les adversaires, s'embourbent dans des discussions sur les avantages et les inconvénients, les forces et les limites, les succès et les échecs de cette représentation distincte. Certains n'y voient que des désavantages et demandent que soit supprimé ce « symbole sans substance » dont l'effet de diversion et de division assure l'endiguement politique du *tangata whenua*. D'autres, à l'opposé, vantent les côtés positifs de la représentation maorie et préfèrent maintenir le système comme il est. À mi-chemin entre le rejet et le maintien, on retrouve une ambivalence généralisée concernant un système qui rehausse et rabaisse à la fois les aspirations des Maoris et Maories en tant que *tangata whenua*. On endosse le principe de la représentation garantie, qui confirme l'identité des Maoris et un symbole de leur *mana* (pouvoir ou statut), mais sous une forme redéfinie en fonction des défis que doit relever la société maorie moderne.

L'abolition

Un grand nombre de Néo-Zélandais et Néo-Zélandaises croient que le système de la représentation maorie est erroné et devrait être aboli sans plus attendre. Une foule de sondages et d'enquêtes d'opinion publique révèlent une antipathie répandue chez les *pakeha* à l'égard des sièges maoris (Stokes 1981). Les opposants soutiennent depuis longtemps que le principe des sièges maoris est raciste puisqu'il accorde des privilèges électoraux fondés sur des motifs raciaux plutôt que territoriaux. Selon eux, un système électoral basé sur des considérations ethniques (qui l'on est) plutôt que sur le suffrage universel (où l'on habite) va à l'encontre de la culture politique de la Nouvelle-Zélande (McRobie 1981). Certains dénoncent la représentation maorie distincte comme n'étant rien de moins qu'un procédé paternaliste et discriminatoire au sein d'une société égalitaire (McLeay 1980). On refuse d'ailleurs un tel privilège à d'autres minorités ayant présumément de semblables revendications de participation politique. D'autres voient là un système désuet, ne répondant plus aux aspirations maories, mais pouvant devenir un formidable catalyseur de conflits interraciaux et de discorde sociale.

Des chefs de file maoris ont également pris le système à partie. Ils lui reprochent surtout le déni d'une représentation équitable en limitant le nombre de sièges maoris à quatre seulement (Vasil 1990) et la « canalisation » des questions maories hors du courant politique principal. Ainsi le directeur du centre d'études maori de l'Université Waikato de Hamilton, Robert Mahuta, est particulièrement acerbe envers cet arrangement qui méconnaît la pertinence des questions maories à l'intérieur des districts généraux, puisque les représentants et représentantes ne sont pas obligés de solliciter le vote maori (Mahuta 1981). Un autre opposant, Ranginui Walker, de l'Université d'Auckland, fait valoir que les sièges maoris constituent un cul-de-sac politique dont l'inefficacité est directement attribuable au principe de la majorité parlementaire. L'intégration de quatre sièges à un système parlementaire dominé par deux grands partis politiques signifie que la présence maorie sera toujours mise en minorité et exclue par la « tyrannie de la majorité » (Walker 1979). La performance électorale peu reluisante du Parti travailliste depuis la Seconde Guerre mondiale a encore aggravé cette lacune. Les longues périodes pendant lesquelles le Parti travailliste a été relégué dans l'opposition ont eu pour effet de confiner les membres maoris au rôle d'éternels députés d'arrière-ban. Rien d'étonnant alors à ce que l'on voie dans les sièges maoris un exercice futile de petite politique, dans le seul but de contrôler les Maoris et d'endiguer les forces contestataires.

La réforme

Les partisans d'une réforme du système des sièges maoris semblent bien refléter l'ensemble de l'opinion maorie (Nouvelle-Zélande, Treaty 1985). L'enracinement historique de la représentation maorie lui a conféré l'estime permanente de ceux qui croient le système indispensable à la défense des intérêts à long terme du *tangata whenua*. La représentation distincte est reconnue pour son rôle dans la concertation des opinions maories, leur expression à l'échelle nationale et la protection des intérêts autochtones du *tangata whenua*. La représentation maorie continue d'être perçue comme un puissant symbole du *mana* et de l'identité, capable de propulser les préoccupations maories dans l'arène nationale. Les représentants maoris jouissent aussi de l'estime de leurs électeurs et électrices. Bien qu'on les critique parfois pour des raisons d'ordre personnel ou politique, ils reçoivent les honneurs, les égards et le respect qui conviennent à leur *mana* politique (Searnacke 1979).

Chose étrange, l'appui maori à la représentation distincte ne se traduit pas en participation électorale. Le pourcentage des électeurs sur la liste maorie a chuté au cours des dernières années, alors que le nombre de Maoris a proportionnellement augmenté sur la liste générale. Au mois de juillet 1984, seulement 77 564 des quelque 209 660 personnes admissibles à la liste maorie s'étaient inscrites (Sorrenson 1986). Le nombre a continué de baisser pour atteindre 70 564 seulement deux ans plus tard, en 1986 (Nouvelle-Zélande, Royal Commission 1986). Ce passage d'une liste à l'autre peut s'expliquer soit par un désenchantement vis-à-vis des sièges maoris, soit par une nouvelle stratégie visant à élargir la base maorie au Parlement. Autre fait tout aussi inquiétant : le nombre important de Maoris qui se sont abstenus de voter dans les circonscription maories. Seulement 49 494 des électeurs inscrits ont déposé leur bulletin aux élections générales de 1990 (comparativement à 54 352 en 1987) (Norton 1988); il est fort possible, toutefois, que cette abstention résulte de la campagne de boycottage lancée par le conseil maori des Églises pour protester contre le *Treaty of Waitangi*. Malgré tout, les Maoris défendent la valeur symbolique de la représentation garantie, qu'ils estiment cruciale pour leur identité et leur survie. Ils se hérissent chaque fois qu'il est question d'abolir les sièges maoris sans consultation préalable ni solution de rechange. L'abolition, dit-on, ébranlerait les intérêts politiques des Maoris, compromettrait la légitimité de leur participation au processus politique, et mettrait en péril leur capacité de faire pression sur le gouvernement central.

La plupart des propositions de réforme portent sur l'augmentation du nombre de sièges maoris proportionnellement aux districts généraux. D'autres font valoir le statut particulier des Maoris pour justifier une augmentation (Nouvelle-Zélande, Treaty 1985). Lors d'un colloque tenu par le conseil maori de la Nouvelle-Zélande en avril 1985, une résolution proposait d'augmenter à 25 le nombre de sièges maoris. Elle recommandait également l'élection des représentants et représentantes sur une base tribale plutôt que géographique (*Dominion* (N.-Z.), 30 avril 1985). Cette mesure était jugée essentielle pour le renforcement de l'influence maorie en tant que tiers parti à l'intérieur d'une coalition. D'autres observateurs, dont le professeur Hirini Moko Mead, directeur des études maories à l'Université Victoria de Wellington, sont allés un peu plus loin. Ils ont proposé la création d'un parlement maori semi-indépendant, à l'intérieur duquel les Maoris bénéficieraient d'une représentation plus réaliste, sans crainte de représailles politiques (Mead 1979). Le nombre prévu de sièges, entre 12 et 25, tiendrait compte non seulement de la croissance de la population, mais aussi des divisions tribales et de la réalité urbaine de la société maorie. Le débat politique serait basé sur la consultation et le consensus, conformément aux styles traditionnels de leadership et de prise de décisions chez les Maoris. Jusqu'à maintenant, une présence maorie distincte au Parlement ne s'est pas concrétisée.

Le maintien

Les partisans du statu quo se retrouvent surtout au sein des grands partis politiques. En théorie, le Parti travailliste est fermement acquis au maintien des sièges maoris, et le Parti national s'y oppose (Daniell 1983). Le Parti travailliste a toutes les raisons de vouloir garder le présent arrangement. Ses candidats et candidates mettent chaque fois la main sur les quatre sièges maoris, souvent avec des majorités impressionnantes. Les sièges maoris fournissent au parti un mécanisme fiable de communication et de coordination pour établir un calendrier politique. Les députés maoris déterminent la pertinence des dossiers et signalent aux dirigeants du parti des tendances qui, autrement, échapperaient aux stratèges (voir Weaver 1983). Cet accès légitime à des conseillers maoris procure un avantage au Parti travailliste, par rapport au Parti national qui a limité la capacité de consultation au niveau parlementaire.

Personne ne se surprendra d'apprendre que les stratèges du Parti travailliste ont tenté d'augmenter le nombre de sièges maoris selon une formule basée sur l'inscription des électeurs maoris. Une mesure visant à créer un siège maori additionnel a été votée en 1975, pour être

abolie l'année suivante lors de l'arrivée au pouvoir du Parti national. Les stratèges du Parti travailliste ont commencé récemment à repenser leur position sur la valeur des sièges maoris. Seulement au point de vue statistique, le nombre de votes en faveur des candidats ou candidates du Parti travailliste aux sièges maoris dépasse largement le nombre requis pour remporter la victoire. Les sièges maoris siphonnent beaucoup trop de votes qui, s'ils étaient laissés aux districts généraux, pourraient aider à faire basculer quelques chaudes luttes dans le camp du Parti travailliste. Comme on pouvait s'y attendre, les stratèges du Parti travailliste parlent de faire passer les électeurs maoris à la liste générale, partant de l'hypothèse non vérifiée que l'influx ultérieur renforcera le parti sur l'ensemble du territoire (voir Simpson 1981).

Le Parti national a une position tout aussi incertaine face au statut de la représentation maorie. Les dirigeants du parti ne se sont jamais vraiment intéressés aux sièges maoris, en partie pour des raisons de principe, mais aussi à cause de l'aversion des Maoris pour les politiques du parti. Le Parti national a préféré aller chercher son appui électoral hors de ces limites restreintes. On a encouragé les Maoris à s'inscrire à l'électorat général, et des Maoris éligibles ont été mis en candidature dans les districts généraux. La tactique a remporté un certain succès. Depuis 1975, plusieurs candidats maoris du Parti national ont occupé le poste de ministre des Affaires maories, dont Ben Couch (1977-1984) et, plus récemment, Winston Peters (depuis octobre 1990). La politique du Parti national à l'égard des sièges maoris est remarquablement réservée. On a encouragé les électeurs maoris à abandonner la liste électorale maorie, mais rien n'a été entrepris pour accélérer le processus. Les dirigeants du parti ont plutôt appuyé le maintien du statu quo en raison de sa capacité d'amoindrir, sans heurt, la force du Parti travailliste dans tout l'électorat.

En conclusion, ni les Maoris ni les grands partis politiques n'ont élaboré de réformes fondamentales visant à corriger certains défauts inhérents au système de la représentation distincte. Les politiciens et politiciennes de toutes tendances conviennent de la disparition éventuelle de la représentation maorie distincte, mais ils hésitent à mettre en branle des mesures qui pourraient compromettre l'équilibre du pouvoir politique. Cette résistance à prendre parti sur la question des sièges maoris ne traduit nullement une plus grande sensibilisation à l'endroit des aspirations maories, ni un engagement à respecter la volonté d'autodétermination des Maoris. Il s'agit plutôt d'un opportunisme teinté de crainte devant un déferlement de voix maories imprévisibles sur la liste générale. Cette indécision renforce aussi la

perception des personnes qui croient que l'avenir du processus électoral maori échappe au contrôle des principaux intéressés.

LE POUR ET LE CONTRE DE LA REPRÉSENTATION MAORIE

La valeur des districts électoraux autochtones (DEA), en tant que stratégie d'intégration politique du peuple maori, a fait l'objet de nombreux débats. S'il est facile de soulever une critique, en évaluer sa force et sa faiblesse en regard de la réalité l'est beaucoup moins. Quels sont précisément les avantages et les désavantages des sièges maoris ? Un examen de la représentation garantie nous permettra de mieux cerner les caractéristiques principales de l'expérience de la Nouvelle-Zélande, dans l'optique d'une application à la situation canadienne.

Les désavantages et les limites

La décision d'accorder le droit de vote sur des considérations raciales plutôt qu'universelles a suscité sa part de réactions négatives. Certains ont vu dans la représentation distincte une forme d'« oubliette politique » (Mahuta 1981) ou de « ghetto électoral » (Simpson 1981), à la fois inappropriée et réactionnaire, proche de l'apartheid. Conférer des droits de vote distincts équivalait à statuer « l'arrêt du développement » (Jackson 1973), de façon à pouvoir apaiser discrètement les Maoris tout en projetant l'image d'un partage démocratique du pouvoir. Les opposants soutiennent qu'au lieu d'attirer les minorités vers les centres de décision, les DEA peuvent diminuer leur contribution à la vie politique (Canada, Chambre des communes 1983). Le système de représentation distincte de la Nouvelle-Zélande est certes rempli d'inconsistances qui nuisent à la participation électoral des Maoris. Parmi les nombreuses limitations, les plus graves sont les suivantes :

- Avec l'accroissement de la population, le nombre de districts électoraux généraux est passé de 72 en 1867 à 97 aujourd'hui. Le nombre de sièges maoris demeure à quatre, par opportunisme politique bien plus que par souci de répondre aux appels en faveur de la justice et de l'équité. La limite de quatre circonscriptions constitue une entorse aux principes de représentation équitable, les députés maoris ne pouvant entretenir une relation plus que symbolique avec leurs électeurs et électrices (Metge 1976). Le refus d'augmenter le nombre de sièges confine la représentation maorie à la périphérie d'un système conçu pour servir les intérêts de la majorité (Walker 1979).
- Selon une formule établie, les limites des districts généraux sont réévaluées tous les cinq ans par la Commission sur la représentation électoral. Les nouvelles limites s'appliquent à la

fin de la session parlementaire en cours (Nouvelle-Zélande 1990). Par contre, malgré l'exode de la population maorie rurale vers les centres urbains, les limites des districts électoraux maoris sont demeurées presque intactes depuis leur établissement. Une exception importante cependant : en 1954, l'intégration d'une partie du district du Sud à celui de l'Ouest a eu pour résultat la formation d'un des plus grands districts du Commonwealth, englobant le territoire de 45 circonscriptions générales (Sorrenson 1986). Le récent retour au tribalisme dans la société maorie a renforcé le caractère artificiel de ces frontières, qui apparaissent encore plus coupées de la réalité.

- On retrouve tellement d'inconsistances dans la répartition des électeurs et électrices qu'on peut mettre en doute la représentativité des sièges maoris. Premièrement, le nombre de bulletins déposés dans les districts maoris peut varier considérablement de l'un à l'autre. Lors de l'élection de 1978, par exemple, près de 33 000 bulletins de vote ont été déposés dans le district du Nord, par rapport à 14 000 dans le district de l'Ouest. Deuxièmement, les districts maoris sont largement sous-représentés comparativement aux districts généraux si l'on se base sur la population totale (*Christchurch Press*, 26 février 1985). Ainsi, en 1986, les quatre sièges maoris représentaient un total de 404 775 habitants, alors que les quelque 3 millions de non-Maoris accaparaient les 97 sièges généraux. Par contre, la population moyenne de l'électorat maori (adultes inscrits sur les listes maories, plus les enfants) était de 35 515 par siège, soit environ 2 500 seulement de plus que dans un district général (Sorrenson 1986). Troisièmement, le nombre de bulletins déposés dans les circonscriptions maories étant toujours moindre que dans les districts généraux, d'aucuns estiment que les Maoris sont surreprésentés. En 1984, la moyenne des suffrages exprimés par siège au sein de l'électorat maori était de 14 783, comparativement à 20 550 dans les districts généraux (*ibid.*). Cette moyenne est tombée à 13 589 en 1987, puis à 12 374 lors de l'élection de 1990.

Des difficultés surgissent également de la confusion qui entoure l'établissement de la liste électorale maorie. Pour se prévaloir de l'option maorie, les personnes de 18 ans et plus d'origine maorie doivent remplir le formulaire spécial qui accompagne le recensement quinquennal. Les personnes qui ne remplissent pas ce formulaire, ou le font incorrectement, sont exclues jusqu'à la prochaine période de recensement. Un nombre disproportionné d'électeurs maoris sont éliminés pour des

détails techniques. Par exemple, la grande majorité (soit 1 829) des 2 285 bulletins spéciaux déposés lors de l'élection partielle maorie tenue au Nord en 1980 a été rejetée pour une raison ou pour une autre. Des bulletins spéciaux sont utilisés parce que certains isoloirs ne contiennent pas de listes maories, ce qui oblige l'électeur maori à remplir un formulaire complexe en présence de témoins (Mahuta 1981). Les bulletins maoris éliminés aux élections de 1975 représentaient 21,4 % des bulletins déposés, comparativement à seulement 3,9 % dans les districts généraux (*Northern Age*, 26 février 1985).

- Il est bien connu que les députés maoris font face à d'énormes problèmes lorsqu'ils tentent de concilier les exigences contradictoires de la loyauté au parti et de l'intégrité électorale (Metge 1976). Une autorité comme Matiu Rata, un vétéran des escarmouches parlementaires depuis 1963, l'a confirmé lorsqu'il a décrit ses collègues comme des victimes de perpétuels compromis, déchirées entre les besoins de leurs électeurs et électrices et les impératifs de leur parti (Daniell 1983). Prisonniers de la machine travailliste, on attend des représentants maoris qu'ils s'en remettent aux positions du parti sur toutes les questions controversées, ou qu'ils gardent le silence lorsque la politique le commande (Cleveland 1979). La tyrannie de la majorité est renforcée par l'obligation, pour les députés maoris, d'entrer dans les bonnes grâces d'un parti politique établi, dans l'espoir de garantir les assises de leur pouvoir. À preuve de cet endiguement par affiliation, le Parti travailliste a remporté les élections de 1946 et de 1957 grâce à ses mandats maoris au Parlement, mais bien peu de concessions substantielles ont été faites aux Maoris en retour; les députés maoris n'ont pas su tirer profit de leur atout (Love 1977).
- Au mieux, on considère la qualité des représentants maoris comme inégale. Les candidats et candidates des circonscriptions maories ne sont pas nécessairement nommés et élus en raison de leurs aptitudes politiques, mais plutôt en fonction de leurs traits de personnalité ou de leurs affiliations tribales. Il va sans dire que leur influence s'étend rarement au-delà de la collectivité, encore moins au-delà de circonscriptions électorales formées de vastes territoires et de nombreuses tribus, aux frontières artificielles. De plus, une fois élus, la plupart des députés et députées maoris restent à leur poste jusqu'à leur retraite ou leur mort, ce qui élimine toute concurrence et tout apport de sang neuf. Les antécédents du groupe des députés se sont modifiés au cours des dernières années. Les candidats issus des milieux syndicaux

militants ont fait place à ceux de la classe moyenne professionnelle, et un changement de style correspondant s'est opéré : le pragmatisme et le compromis ont pris le pas sur la pureté idéologique (Chapman 1986).

Le concept de la représentation maorie garantie appelle un examen minutieux et demande un débat. Le système prête flanc à la critique, car pour beaucoup, il va à l'encontre du but recherché, entraîne la division, est antidémocratique et manque de pertinence. À la défense de la représentation maorie, une foule de pratiques parlementaires générales ont fait l'objet d'accusations semblables. Il n'y a donc pas lieu de conclure hâtivement que les faiblesses associées aux sièges maoris entachent le principe même des DEA. Les déficiences de la représentation maorie procèdent peut-être de caractéristiques inhérentes à la conception et à l'attribution des sièges maoris, plutôt que du concept lui-même. On peut ainsi arriver à distinguer les particularités de la représentation maorie du principe plus général des DEA.

Les avantages et le potentiel

Les sièges maoris sont largement perçus comme un symbole du *mana* et de l'identité maoris. Peu de gens s'attarderaient à contester la force symbolique de la représentation maorie dans le décor politique néo-zélandais. Beaucoup, par contre, ne se sont pas rendu compte des avantages de la représentation maorie au-delà de cette symbolique. Sur le chapitre des relations entre les Maoris et le gouvernement, les coups de barre décisifs ont été donnés lorsque des députés maoris se sont vu confier des responsabilités ministérielles aux Affaires maories. Citons à titre d'exemple le *Treaty of Waitangi* de 1975 et la *Maori Official Language Act* de 1987. Ce sont toutefois les révisions apportées au programme maori depuis 1984 qui revêtent le plus d'importance.

Les relations entre les Maoris et le gouvernement ont traversé une période de changements sans précédent et subi des réformes en profondeur sous le gouvernement travailliste, comparables, à de nombreux égards, aux bouleversements provoqués par la restructuration des secteurs public et privé (Walsh et Wetzel 1990; Kelsey 1990). L'ampleur de ces changements aura des effets profonds sur les plans politique et administratif. Au premier plan de cette redéfinition collective, on retrouve l'acceptation tacite du biculturalisme comme politique de base, ainsi que la transformation des institutions, autrefois uniculturelles, en fonction du double héritage de la Nouvelle-Zélande (Walker 1987). Parmi les innovations d'importance, signalons :

- la reconnaissance des structures maories — notamment la *whanau* (famille élargie) et les *iwi* (tribus) — en tant qu'instruments de développement, par suite de l'adoption de la *Runanga a Iwi Act* en septembre 1990;
- le démantèlement du ministère des Affaires maories et son remplacement par la Iwi Transition Agency comme véhicule du pouvoir pour les tribus maories;
- la création d'un ministère des Affaires maories (*Manatu Maori*) agissant à titre d'organisme de consultation et de surveillance;
- l'enchâssement du maori comme une des langues officielles de la Nouvelle-Zélande devant les tribunaux et au Parlement;
- l'intégration des organismes fédéraux afin d'assurer une présence maorie (*te taha Maori*) dans la fonction publique;
- l'octroi de pouvoirs accrus du Waitangi Tribunal pour régler des griefs qui remontent à 1840; et
- la reconnaissance du *Treaty of Waitangi* en tant que contrat officiel liant les partenaires fondateurs de l'*Aotearoa*.

Soulignons ici l'engagement du gouvernement travailliste envers le *Treaty of Waitangi* comme principal élément de la redéfinition du statut du *tangata whenua*. Sous le règne du Parti travailliste, le *Treaty of Waitangi* est passé d'une « nullité légale » à un contrat social entre deux partenaires égaux. Aux termes du traité, les tribus maories du Nord cédaient l'autorité juridique (*kawanatanga*) à la Couronne contre l'établissement de la loi et de l'ordre, mais elles conservaient la souveraineté politique et le contrôle des ressources appartenant au *tangata whenua* (McHugh 1989). Le traité n'a pas supprimé la souveraineté maorie; il l'a plutôt confirmée en garantissant les droits de *rangatiratanga* (« leadership » maori absolu) au *tangata whenua*. De tout ceci on peut dégager un ensemble de principes biculturels régissant les relations entre l'*iwi* et le gouvernement, notamment :

- Le traité établit le principe de deux nations de culture distincte, à l'intérieur du même cadre politique connu sous le nom d'État ou de Couronne.
- Le traité est interprété comme une déclaration de l'indépendance *iwi* et de la souveraineté maorie par rapport à l'*Aotearoa*, de la promotion des droits inaliénables des Maoris sur le territoire et la culture, de la protection des droits de la personne autochtone et de l'accès libre aux ressources naturelles (Armstrong 1987; Williams 1989). Le traité a instauré une nouvelle tribune nationale pour redéfinir les droits mutuels et les obligations réciproques des partenaires, dans un contexte biculturel. Il a également donné aux

tribunaux le pouvoir de prononcer des jugements qui étayent la légitimité de l'*Aotearoa* en tant qu'État biculturel.

- Le traité étend les droits et les privilèges de la citoyenneté britannique au *tangata whenua*, y compris les droits de langue, d'identité et de culture maories. La reconnaissance du caractère biculturel du traité confère au *tangata whenua* l'égalité en tant que partenaire et citoyen de l'*Aotearoa* et des droits particuliers en vertu de la référence au *rangatiratanga* dans l'article 2 du traité (voir Temm 1990).
- Le traité garantit aux Maoris des droits et des privilèges et leur donne l'autorité de protéger et de promouvoir les *taonga* (trésors) d'importance pour le *tangata whenua*. Le rôle de l'État n'est pas de simplement reconnaître ces droits et ces intérêts, mais de participer de façon active et positive à la protection et à la promotion des valeurs culturelles qui s'y rattachent (Nouvelle-Zélande, Ministerial Committee 1987).

En somme, le *Treaty of Waitangi* a permis de restructurer les relations maories-gouvernementales dans une optique biculturelle. De 1986 jusqu'à sa défaite en 1990, le gouvernement travailliste a eu une attitude positive vis-à-vis du traité. Sa politique en la matière s'inspirait avant tout d'une acceptation limitée du principe du redressement (par l'entremise du Waitangi Tribunal); du principe de la collaboration, de la consultation et de la communication (perspectives de partenariat); du principe de l'égalité (mesures spéciales et action en faveur des groupes désavantagés); et du principe du *rangatiratanga* en tant qu'éléments intrinsèques de la régénération et de l'autodétermination maories. Tous ces faits nouveaux ont élevé le traité au rang d'instrument constitutionnel qui oblige le gouvernement à négocier avec les Maoris à titre de partenaires d'une entente biculturelle (Walker 1989).

De toute évidence, le gouvernement travailliste s'était engagé à une interprétation biculturelle de la société de la Nouvelle-Zélande. À titre de ministre responsable des Affaires maories, M. Koro Wetere a dirigé cette restructuration sans précédent, dans le meilleur intérêt des Maoris et du parti. Il est toutefois difficile de déterminer le rôle des autres députés maoris dans ce processus. Ranginui Walker (1989), entre autres, soutient que la transformation des relations maories-gouvernementales est surtout attribuable au militantisme maori acharné hors des officines parlementaires, depuis 150 ans. D'autres témoignages donnent à penser que les députés maoris ont joué un rôle clé dans le processus de conversion du militantisme maori en programmes politiquement acceptables (Fleras 1985b, 1991).

Vraisemblablement, ils ont aidé le gouvernement travailliste à traverser une période difficile, et leur contribution à la redéfinition des relations entre les Maoris et le gouvernement mérite une étude plus approfondie.

LES DISTRICTS DISTINCTS DANS UN CONTEXTE COMPARABLE

Le système de représentation distincte n'est pas propre à la Nouvelle-Zélande. D'autres pays ont aussi tenté de régler la question de l'intégration d'une minorité dans le processus politique. Aux États-Unis, par exemple, les dépendances de Guam et de Porto Rico sont assurées d'un représentant ou d'une représentante au Congrès. L'État du Maine prévoit deux représentants des plus grandes tribus amérindiennes à sa législature, mais sans droit de vote (Cox 1991). Au Zimbabwe, la Constitution de 1980 attribue 20 sièges aux Blancs, dont les 33 000 électeurs représentent 0,5 % de l'électorat, et réserve 80 sièges aux 2,9 millions de Noirs. En Inde, les sièges réservés ne s'adressent qu'aux candidats des castes et des tribus inscrites (Nouvelle-Zélande, Royal Commission 1986). L'Afrique du Sud possède également un système de représentation distincte, avec trois parlements différents. Des représentants des Asiatiques, des gens de couleur et des Blancs, mais non des Noirs, forment un collège électoral.

Ces initiatives paraissent toutefois timides par rapport au prestige international dont jouissent les districts électoraux distincts maoris. Depuis leur instauration jusqu'à nos jours, les sièges maoris ont été largement perçus comme un facteur contribuant à la belle image de la Nouvelle-Zélande en tant que terre où règne l'harmonie raciale. Les principes et les pratiques de la représentation maorie continuent pourtant de susciter des réactions négatives (Davies 1981-1982; Mahuta 1981). Les ambiguïtés de cette stratégie de gestion des conflits ont non seulement terni son éclat comme instrument d'avancement politique, mais elles ont également empêché que les minorités autochtones d'autres pays, intéressées elles aussi à redéfinir leur statut social, l'acceptent d'emblée. Il faut le reconnaître, les institutions et les pratiques politiques adaptées à un certain contexte politique peuvent être tout à fait inappropriées dans un autre, compte tenu de l'histoire, de la géographie et du tissu social. Le professeur Sally Weaver, de l'Université de Waterloo, écrivait à ce sujet :

Dans le contexte international des affaires autochtones, on est porté à jalouser le sort du voisin en ce qui a trait aux organisations politiques nationales et à la relation entre les minorités autochtones et l'État; cette émulation dénuée de sens critique des modèles et des pratiques d'autres pays doit être tempérée par une analyse détaillée

pour éviter que des modèles inappropriés ou inefficaces soient préconisés ou adoptés. (Weaver 1983, 109.)

Le système de la représentation garantie fondée sur l'ethnie est un arrangement politique dont l'utilité est sans doute limitée à l'extérieur de la Nouvelle-Zélande. Transposons le cas à des districts électoraux autochtones (DEA) au Canada. Les tribus maories forment un peu moins de 13 % de la population néo-zélandaise et sont majoritairement regroupées dans les centres urbains de l'île du Nord. Comparons cela aux Premières Nations du Canada qui représentent environ 3,5 % de la population (756 430 habitants selon le recensement de 1986) et qui sont établies à l'extérieur des centres urbains. Les différences historiques et géographiques, outre les caractéristiques démographiques, compliquent la situation.

Discussion sur les districts autochtones au Canada

Les demandes autochtones d'autodétermination politique se précisent depuis les années 60. Les chefs des Premières Nations du Canada s'entendent sur l'objectif d'autodétermination, mais ils demeurent divisés au sujet des stratégies qui pourraient maximiser leur accès au pouvoir politique. Parmi les avenues explorées, le système de la représentation garantie est l'une des plus provocatrices — et des plus attrayantes. Le concept des sièges autochtones garantis par la Constitution a été soulevé dans le passé et est encore bien vu par certains comme un moyen d'influer sur le processus politique. Cet appui prend racine dans l'exclusion des électeurs et électrices autochtones du processus électoral au sud du 60^e parallèle (Marchand 1990). Selon le sénateur Len Marchand (le premier Indien inscrit à être élu au Parlement, en 1968), même dans les régions où les Autochtones représentent une partie importante de la population, leur influence est diluée dans de fortes concentrations de non-Autochtones (Platiel 1991).

Diverses propositions ont été mises de l'avant pour corriger les inéquités subies par les populations autochtones dans le système fédéral. Les propositions visant à établir des gouvernements autochtones autonomes dans les Territoires du Nord-Ouest ont permis d'aborder la représentation autochtone garantie au sein de l'Assemblée législative (avec compétence sur les questions d'intérêt autochtone comme les terres et la culture), liée à la règle de la majorité pour la prise de décisions (Watt 1990). On a également proposé, sans consultation auprès des principaux leaders autochtones du Nouveau-Brunswick, qu'au moins un siège sans droit de vote soit réservé à l'Assemblée législative de cette province (Cox 1991).

Bien des obstacles s'opposent à la création de DEA, et rien ne garantit par ailleurs qu'une présence accrue des Autochtones dans le processus électoral fédéral donnerait à ces derniers une plus grande influence dans le processus de prise de décisions. Un important rapport gouvernemental portant sur l'autonomie autochtone (Canada, Chambre des communes 1983) abondait dans le même sens en concluant qu'une participation accrue des Premières Nations au processus électoral offrait certes des avantages, mais risquait de détourner l'attention des autorités centrales de préoccupations sociales, économiques, politiques et culturelles plus fondamentales. D'autres ont rejeté le concept des DEA, alléguant que cette solution ne servirait pas mieux les intérêts autochtones, s'avérerait un cauchemar logistique, étant donné la diversité et l'ampleur du territoire d'une circonscription autochtone, et s'opposerait aux valeurs et aux principes de la culture politique canadienne.

Que faudrait-il faire, alors, pour modifier le processus électoral au Canada ? Comment établir un système électoral qui tienne compte des revendications d'autonomie tout en assurant la participation des Autochtones au grand courant politique ? Les demandes relatives à l'autodétermination et à la représentation des Autochtones sont-elles contradictoires ? Doit-on tenter de perfectionner le système actuel, ou est-il temps de lancer des initiatives audacieuses qui reflètent, renforcent et font progresser le statut unique des Premières Nations ? Quelles leçons peut-on tirer de l'expérience de la Nouvelle-Zélande, et peuvent-elles servir à l'établissement de lignes directrices pour la mise en œuvre d'un système semblable de DEA au Canada ?

LES LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE NÉO-ZÉLANDAISE

Le système de la représentation maorie perdue depuis 1867, tantôt adulé, tantôt critiqué au pays comme à l'étranger. Même si l'ancienneté joue en sa faveur, le concept des districts électoraux maoris continue d'inquiéter, de provoquer et de susciter des remises en question. Celles-ci sont variées, mais elles tournent surtout autour de la nature et du fondement du principe, de la pratique ou du processus des districts maoris (Nouvelle-Zélande, Royal Commission 1986) :

- Qui devrait-on habiliter à voter ou à se présenter comme candidat ou candidate au sein d'un système de représentation autochtone garantie ?
- Quel nombre de sièges assurerait une représentation adéquate des intérêts maoris au Parlement ?

- Les districts maoris devraient-ils être axés sur la tribu comme unité fondamentale de la réalité sociale ? Un ensemble différent de critères serait-il préférable ?
- Comment déterminer les limites des circonscriptions maories ? À quel intervalle devraient-elles être redéfinies ?
- Comment concilier un système de représentation avec les valeurs culturelles et les aspirations politiques du *tangata whenua* ?
- Existe-t-il une formule selon laquelle la représentation réelle au Parlement refléterait mieux le nombre de suffrages exprimés dans les districts électoraux spéciaux ? Un système proportionnel à liste commune serait-il meilleur que le système actuel de pluralité et de liste distincte ?
- Comment définir un niveau de représentation juste, équitable et efficace qui traduise l'histoire, la condition socio-économique et le statut particulier des Maoris en tant que *tangata whenua* ? Est-il possible de concevoir un système de représentation reposant sur l'équité, l'accès, la pondération, la responsabilité et la représentativité ?
- Que peut-on raisonnablement attendre, en termes d'impact et d'efficacité, d'un système de districts électoraux autochtones (DEA) ?

Les réponses à ces questions pourront guider notre évaluation des sièges maoris. La prudence s'impose toutefois. L'absence d'un consensus minimal et les vives oppositions suscitées par ces réponses devraient nous mettre en garde contre les généralisations faciles. Ces réponses nous donnent néanmoins un cadre de référence pour étudier la pertinence du système néo-zélandais dans le contexte canadien. Un tel point de départ est conforme au mandat de définir les principes pouvant étayer la structure d'un éventuel système de DEA au Canada, à la lumière de l'expérience de la Nouvelle-Zélande. Il convient de regrouper les leçons tirées de l'expérience néo-zélandaise sous trois grands titres, soit : la nature et le fondement (raison d'être) de la représentation distincte; les mécanismes du processus électoral; et l'efficacité, la justice et l'équité de la représentation maorie.

La nature et le fondement des districts électoraux autochtones

Une bonne compréhension de la nature et du fondement de la représentation maorie constitue un préalable pour en dégager des principes pouvant guider l'instauration au Canada d'un système semblable de DEA.

LEÇON UN : Le contexte politique influe sur l'acceptation publique et l'efficacité politique des DEA. Même un système de représentation

imparfait ne peut être écarté si son existence contribue à conférer des pouvoirs aux peuples autochtones.

Même le plus chaud partisan de la représentation maorie admettra les irrégularités du système des sièges maoris. Les défauts de conception et d'application inhérents aux districts électoraux maoris ont miné la crédibilité des sièges maoris, comme en témoignent le nombre décroissant des inscriptions et le caractère sporadique de la participation aux scrutins. Cela n'a rien de surprenant, étant donné le contexte politique dans lequel les sièges maoris ont été établis, ont évolué et ont été maintenus. L'introduction des sièges maoris visait bien plus à favoriser la collaboration des Maoris aux lois *pakeha* et leur participation aux institutions qu'à mieux servir les intérêts des Maoris grâce à une représentation politique efficace (Nouvelle-Zélande, Royal Commission 1986). On peut donc penser que bien des lacunes associées aux sièges maoris ne procèdent nullement du concept comme tel de la représentation garantie. Le problème réside plutôt dans l'application inégale du principe à tous les aspects du processus électoral maori. N'ayons pas peur des mots : le concept des sièges maoris a été établi et perpétué pour les « mauvaises raisons », et le prix à payer se mesure par l'indifférence de plus en plus marquée des Maoris envers leur propre système de participation.

L'examen de la logique qui sous-tend la représentation distincte (origine, progression, statut actuel) nous éveille au contexte politique qui définit, justifie et légitime l'existence des DEA. Le principe de la représentation distincte n'est pas immuable : il tend à fluctuer au rythme des forces sociales et politiques qui façonnent la dynamique des relations entre le gouvernement et les Autochtones. Regardons la situation actuelle. En tant que *tangata whenua*, les Maoris forment une nation indigène jusqu'ici souveraine et possèdent donc le droit à l'autodétermination. Ils préfèrent être considérés comme une nation « à l'intérieur », relativement autonome, jouissant des pouvoirs et de l'autorité que confère une telle souveraineté. Ils refusent surtout de se voir comme une minorité raciale ou ethnique en quête d'intégration au moyen de programmes spéciaux.

L'impact de cette redéfinition collective est au cœur de la logique qui sous-tend le système de la représentation maorie. Lorsque le discours politique porte sur leur rôle d'agent d'assimilation ou de véhicule des politiques du parti, les sièges maoris en sortent dévalorisés. Vu comme moyen d'apaiser les Autochtones, tout en déchargeant les autres députés et députées de leurs responsabilités envers les affaires maories, leur statut est tout autant attaqué. Leur potentiel est cependant

rehaussé lorsque les autorités sont prêtes à accepter la représentation maorie comme condition préalable minimale au respect des aspirations politiques, sociales, économiques et culturelles des Autochtones. On peut donc en déduire que tout système de DEA sera vraisemblablement plus efficace et acceptable s'il est établi en consultation avec les dirigeants et le peuple autochtones. Parallèlement, il ne faut pas se surprendre si la légitimité et l'appui électoraux s'effritent lorsqu'un système est imposé de façon unilatérale dans le seul but d'apaiser un électorat autochtone de plus en plus turbulent.

LEÇON DEUX : Même à valeur de symbole, le principe des DEA peut s'avérer un excellent moyen de communiquer des messages positifs sur l'état des relations entre les Autochtones et le gouvernement, et sur la restructuration des liens autochtones avec l'État.

Le débat public sur la représentation garantie porte fréquemment sur sa valeur symbolique. On parle souvent des sièges maoris comme d'un symbole exprimant le statut particulier du *tangata whenua*. En théorie, les districts électoraux maoris garantissent une présence maorie au Parlement : le système a été mis en place par les électeurs maoris, il doit répondre devant l'électorat maori et il s'efforce de faire valoir les intérêts maoris concernant les territoires, la culture et l'identité. Il y a toutefois des risques à ne prêter qu'une valeur de symbole aux sièges maoris, car ce faisant, on suppose qu'ils ne peuvent avoir de véritable impact, et ne sont qu'un piètre substitut d'un système juste et productif de partage du pouvoir.

Même si l'on accepte la validité de cette évaluation, les sièges maoris demeurent un puissant symbole; un symbole aussi complexe véhicule une foule de messages et revêt diverses significations selon le contexte. On peut en tirer : des stratégies (plans) pour légitimer une ligne de conduite gouvernementale à l'endroit des Maoris (et vice versa); le fondement d'un ensemble précis de mesures gouvernementales et de réponses de la part des Maoris; et des critères d'évaluation des politiques et des programmes gouvernementaux destinés aux Maoris. Ne serait-ce que pour ces raisons, la valeur symbolique des districts électoraux distincts ne doit pas être prise à la légère. Les sièges maoris peuvent fort bien symboliser la perception *pakeha* des Maoris en tant que *tangata whenua o aotearoa*. Inversement, l'existence des sièges maoris exprime à elle seule un engagement maori envers la légitimité du processus parlementaire. Ces sièges symbolisent en outre l'identité et le caractère distinctif des Maoris dont fait état le *Treaty of Waitangi*. Bref, l'existence des sièges est un puissant symbole qui marque la

nature et l'état des relations entre les Maoris et le gouvernement à un moment donné. Par contre, on peut voir dans les sièges maoris un terrain où s'affrontent les forces de la résistance et de la prise de pouvoir maories, d'une part, et celles de l'hégémonie et de la cooptation pakeha, d'autre part.

Une dialectique semblable peut s'appliquer au Canada, où les peuples autochtones ont eu du mal à affirmer leur présence au Parlement (Marchand 1990). Même une représentation symbolique pourrait constituer un point de départ pour faire valoir le point de vue des Autochtones auprès des législateurs canadiens. On peut toutefois se demander pourquoi les Autochtones devraient recevoir un traitement électoral spécial, alors que d'autres minorités (les personnes ayant une déficience, les femmes ou les minorités visibles) sont tout aussi sous-représentées. À cela, on répondra que les Autochtones du Canada sont les premiers citoyens de ce pays et que ce statut commande des programmes d'action préférentiels. À quelques exceptions près, comme l'a souligné Jeffrey Simpson (1991), les Premières Nations ont éprouvé de la difficulté à participer au processus électoral. Le résultat ne manque pas d'inquiéter, car les préoccupations des Autochtones sont mal articulées dans un forum où leurs revendications pourraient recevoir la couverture nationale qu'ils requièrent si désespérément.

Le processus électoral

Le processus électoral néo-zélandais est rempli de difficultés et d'inconsistances qui en font une expérience aliénante pour les électeurs maoris. C'est particulièrement le cas du système de districts maoris. La discussion sur les rouages du processus électoral maori nous fournira des éclaircissements sur l'administration des DEA, qui pourraient servir d'exemple dans d'autres contextes.

LEÇON TROIS : Le mécanisme de l'option maorie est tellement complexe qu'une certaine paralysie s'est installée. Une simplification s'impose, particulièrement si la scolarisation de la majorité des électeurs maoris est inférieure à celle de la population en général.

Deux inconsistances marquent le système des sièges maoris et le menacent de forclusion par défaut, sinon à dessein. Les circonscriptions générales ne sont pas à l'abri de telles anomalies, mais leurs conséquences y sont moins évidentes. D'abord, un grand nombre de Maoris refusent de s'inscrire sur la liste maorie (seulement 70 564 des 1 920 256 électeurs et électrices admissibles en Nouvelle-Zélande

étaient inscrits sur la liste maorie en 1986). Or, dix ans auparavant, 145 087 électeurs avaient été dûment portés sur la liste maorie (McRobie 1981). On estime de fait que près du tiers des Maoris ne se préoccupent même pas de s'inscrire sur l'une ou l'autre des listes (Nouvelle-Zélande, Royal Commission 1986). Deuxièmement, le nombre de bulletins de vote non valides est alarmant, ce qui entache l'image d'équité et de représentativité des sièges maoris. Où se situe le problème et que peut-on faire ?

Tout d'abord, le refus de participer au processus électoral peut signifier que les Maoris considèrent les sièges maoris non pertinents, non productifs et dénués de sens. Des modifications s'imposent afin que les sièges maoris soient vus comme une alternative valable au système général, créée par les Maoris, pour les Maoris, pour la défense des intérêts maoris. Les élus maoris doivent posséder à la fois le *mana* et les ressources nécessaires pour rentabiliser leur présence à titre de courtiers du pouvoir au Parlement. Ils doivent être à l'abri de toute sujétion à un parti, du moins jusqu'à ce qu'ils décident librement de constituer une formation maorie distincte ou d'entrer en coalition avec un grand parti politique.

Le deuxième problème peut être réglé par la simplification du processus d'inscription, particulièrement en ce qui a trait au vote spécial. À l'heure actuelle, le nombre élevé de bulletins annulés témoigne d'un processus d'inscription à ce point technique et compliqué qu'il peut décourager même les partisans les plus fervents (McRobie 1981). Les difficultés posées par la définition du statut de Maori compliquent la détermination de l'admissibilité des électeurs et électrices dans des électorsats distincts. Cela peut créer des problèmes à chaque période d'inscription à l'option maorie. Il faut que le système soit simple, sûr et convivial pour que la représentation garantie ait un impact positif sur l'électorat visé.

LEÇON QUATRE : Les limites électorales doivent refléter la réalité de l'organisation tribale maorie, plutôt que l'exigence administrative ou l'opportunisme politique.

Les limites électorales maories sont demeurées à peu de chose près les mêmes depuis le premier découpage en 1867. On a beaucoup critiqué cette caractéristique du système, car ces limites ne correspondraient en rien, semble-t-il, aux réalités de la société tribale maorie (voir Stokes 1981). Dans un contexte aussi arbitraire, il est difficile pour le peuple maori d'exprimer son identité de façon positive et significative. Les limites sont non seulement artificielles, mais elles sont

aussi rarement ajustées, ce qui élimine toute possibilité d'adaptation aux tendances démographiques. Idéalement, il semble que les districts maoris devraient être alignés sur les territoires des tribus. Cela pose un problème de taille en Nouvelle-Zélande où la réalité tribale est intouchable. La présence de nombreuses tribus et sous-tribus aux frontières contestées pourrait constituer un problème supplémentaire aux autorités gouvernementales et aux dirigeants et dirigeantes autochtones d'un pays comme le Canada.

LEÇON CINQ : Le nombre de DEA doit être flexible si l'on veut tenir compte de l'évolution et des nouvelles orientations de la société. La décision d'accroître le nombre de DEA doit revenir, dans une certaine mesure, aux principaux intéressés.

Peu d'aspects du processus électoral suscitent autant l'amertume des Maoris que la répugnance des autorités centrales à augmenter le nombre de sièges maoris. Le nombre d'électeurs dans les circonscriptions est soigneusement ajusté avant chaque élection afin d'assurer une représentation équitable. Or, les sièges maoris sont limités à quatre depuis leur instauration, sans égard, il semble bien, au nombre de sièges en général, à la taille de la population maorie et au nombre de Maoris inscrits sur la liste maorie (Nouvelle-Zélande, Royal Commission 1986). L'équité la plus élémentaire commanderait que le nombre de sièges maoris suive l'évolution des tendances politiques et démographiques. Autrement, le système perd son utilité et sa crédibilité auprès des électeurs maoris.

Quel serait donc alors le fondement équitable de la représentation maorie ? Aucun consensus n'existe sur la façon de fixer le quotient électoral : devait-il être calculé à partir de la population totale, ou à partir de l'électorat ? Les grands partis politiques ont tendance à monopoliser le débat sur cette question. Le Parti travailliste soutient que les Maoris sont sous-représentés en regard de la population totale. Alors qu'un député d'une circonscription générale représente quelque 32 000 électeurs, chaque député maori en représente environ 100 000. Le Parti national estime par contre que les Maoris sont surreprésentés, étant donné leur faible participation aux élections et la baisse des inscriptions (McRobie 1981). Cette argumentation révèle clairement à quel point le débat est dominé par l'intérêt partisan. Il ne faut donc pas se surprendre qu'un nombre croissant d'électeurs maoris se tournent vers d'autres stratégies politiques.

LEÇON SIX : La dimension des districts électoraux maoris est une des causes principales des problèmes de représentativité et de participation. Mais cette dimension est peut-être moins critique que la création de districts qui traduiraient mieux la réalité maorie.

Les circonscriptions maories sont toutes grandes, ce qui complique une situation déjà difficile, pour ce qui est de la représentativité et de l'équité. En 1983, par exemple, la circonscription maorie du Nord englobait 18 circonscriptions générales, celle de l'Est, 8, celle de l'Ouest, 17 et celle du Sud, 45, dont toute l'île du Sud et la région de Wellington. En 1983, la moyenne du corps électoral des districts maoris était supérieure de 7,8 % à celle des districts généraux. Certaines dispositions ont été prises pour compenser la taille de la circonscription maorie du Sud, mais ces difficultés continuent de miner les efforts des partis pour établir de solides assises dans la population, d'où la diminution des inscriptions et le faible taux de participation au scrutin (Nouvelle-Zélande, Royal Commission 1986).

L'efficacité des districts électoraux autochtones

L'exemple de la Nouvelle-Zélande nous fournit certains enseignements sur l'efficacité et les conséquences des districts électoraux maoris. La notion d'efficacité est bien sûr quelque peu insaisissable. Qu'entend-on exactement par efficace ? Efficace pour qui ? Qui décide ? Selon quels critères ? Plus important encore, quelles stratégies les députés maoris devraient-ils déployer pour tirer le maximum de leur présence au Parlement ? L'un des tests majeurs pour le système électoral de la Nouvelle-Zélande repose sur sa capacité d'offrir, selon certains principes, une représentation politique efficace des intérêts maoris (Nouvelle-Zélande, Royal Commission 1986). Voici une liste de ces principes :

1. Au sein d'une démocratie parlementaire fondée sur la règle de la majorité, les intérêts des minorités doivent être représentés de façon adéquate et efficace, pour que ces dernières puissent influencer sur les politiques gouvernementales. Tout obstacle empêchant une minorité de participer au processus politique engendrera vraisemblablement l'indifférence, l'éloignement et le rejet du système politique. Des mesures innovatrices doivent être prises afin d'assurer une présence maorie dynamique tout au long du processus électoral.
2. Les députés maoris doivent représenter les intérêts maoris au Parlement. Les représentants et représentantes des circonscriptions générales ne peuvent s'approprier les voix du *tangata whenua*.

3. Les représentants maoris constituent un moyen efficace, quoique insuffisant, pour protéger les intérêts maoris. On doit s'attendre que tous les partis politiques s'intéressent au vote maori et luttent pour l'obtenir.
4. Les députés de tous les districts, maoris et généraux, doivent répondre devant l'électorat maori.
5. Le système des districts électoraux distincts doit être remanié, de sorte que les Maoris puissent s'exprimer de manière significative en période électorale.
6. Il est impossible de justifier le système des districts électoraux maoris sans l'associer aux demandes maories en faveur de la reconnaissance de leur statut de *tangata whenua* en Nouvelle-Zélande.

Nous croyons que l'efficacité des DEA — du moins en ce qui a trait à la représentation équitable — sera fonction du traitement accordé à ces principes.

LEÇON SEPT : Le système de DEA doit s'inscrire dans le cadre d'une révision globale des relations entre les Autochtones et le gouvernement. L'addition de DEA sans initiatives comparables sur les plans politique, économique ou social pourrait être assimilée tout au plus à un exercice de relations publiques, sans rapport avec le *tangata whenua*.

Nous sommes d'avis qu'un système de DEA peut contribuer à la promotion des objectifs des Autochtones. On aurait cependant tort de croire qu'un tel système peut à lui seul répondre à toutes leurs aspirations. Des événements récents en Nouvelle-Zélande démontrent à quel point la restructuration des relations entre les Maoris et le gouvernement a conjugué les impulsions de gens intéressés les plus divers, dans une recherche collective du statut de *tangata whenua*. De plus, des voix officielles puissantes comme le New Zealand Maori Council exercent des fonctions de conseil et de surveillance (Fleras 1985b). Un réseau très actif d'organisations militantes cherche par tous les moyens à sensibiliser le gouvernement aux préoccupations maories (Walker 1984). Ensemble, elles véhiculent une large part des courants d'opinion maoris et contribuent ainsi, chacune à leur façon, au processus politique. Somme toute, agissant seul, le système des sièges maoris ne peut qu'avoir un impact mitigé sur les priorités gouvernementales. Associé à des initiatives de plus grande envergure, le même système peut se transformer en instrument utile de mobi-

lisation des ressources maories en vue d'améliorer la situation sociale, économique et culturelle du *tangata whenua*.

LEÇON HUIT : Une consultation et un dialogue réels doivent précéder toute décision sur la structure, le rôle ou le fonctionnement des DEA.

L'ambivalence des Maoris à l'égard des sièges maoris pourrait être imputable au manque de participation et de consultation véritables aux stades de la conception et de la mise en place de la représentation distincte. Il va sans dire que l'apport des Autochtones est essentiel à chacune des phases de la réforme électorale pour que celle-ci ait des chances de réussir. Les consultations devraient être menées dans un esprit de partage du pouvoir et, idéalement, auprès d'un vaste échantillon représentatif de la hiérarchie maorie de la base au sommet.

LEÇON NEUF A) : La représentation maorie peut s'avérer efficace lorsqu'elle s'allie à un grand parti politique.

LEÇON NEUF B) : La présence d'un parti politique maori indépendant pourrait également être efficace, bien que l'on ne dispose d'aucun moyen pour en déterminer l'impact.

Trois options s'offrent aux députés maoris pour optimiser leur présence au sein de la structure actuelle du Parlement. En théorie, ils peuvent agir à titre d'indépendants, joindre les rangs d'un grand parti ou appartenir à un parti maori distinct. Par le passé, et jusque dans les années 30, les députés maoris étaient indépendants et ne se joignaient que rarement à des coalitions. Mentionnons cependant une exception remarquable : le Young Maori Party du début du XX^e siècle. Sir Apirana Ngata, qui était membre de ce parti, a proposé plusieurs concessions en matière de développement communautaire et territorial. La majeure partie de cette réforme territoriale a cependant été menée au cours des années 20, lorsque Sir Ngata a occupé un poste ministériel au sein du Parti réformiste.

La deuxième solution consiste en l'alignement des députés maoris sur un grand parti politique, dans l'espoir de tirer profit des ressources et de la visibilité dont un tel parti dispose. Depuis la fin des années 30, les députés maoris se sont obstinément rangés sous la bannière du Parti travailliste. Des sondages récents donnent à penser que ce support n'a pas vraiment flanché, malgré la faveur grandissante du *Mana Motuhake* comme solution de rechange viable. Même si bien des gens mettent en doute l'efficacité d'un tel arrangement (voir la partie sur le pour et

le contre), l'alliance entre le Parti travailliste et les Maoris a porté fruit chaque fois qu'un député maori a occupé un poste ministériel influent. Les alliances sont d'autant plus productives lorsque le parti au pouvoir est bien disposé à l'égard des demandes maories. Ce fut particulièrement le cas ces dernières années, un ministre maori des Affaires maories ayant dirigé une réforme des relations sans précédent entre les Maoris et le gouvernement. Mais la défaite du Parti travailliste à l'élection générale de 1990 pourrait de nouveau limiter l'influence des députés maoris et les reléguer au rang de simples spectateurs et de députés d'arrière-ban.

La troisième solution consiste à former un bloc maori au sein du Parlement. Un tel arrangement aurait le grand mérite d'exercer une pression concertée et unie sur le parti au pouvoir. Idéalement, un parti maori distinct transcenderait les contraintes partisans pour se mettre au service des électeurs maoris. Mais en ce moment, tout porte à croire à une indifférence généralisée de la part des Maoris face à cette option, comme en témoigne le succès mitigé du *Motuhake*. Le caractère tribal de la société maorie peut aussi représenter une entrave à la formation d'une organisation politique panmaorie.

LEÇON DIX : L'efficacité de la représentation maorie pourrait être améliorée par la mise en place d'un système de représentation proportionnelle à liste commune.

Nous sommes d'accord avec les critiques qui affirment que le système de représentation maorie distincte de la Nouvelle-Zélande est structurellement imparfait et soumis à des contraintes injustifiables qui en restreignent le potentiel. Les limites structurelles donnent à penser que le système actuel, même en y apportant des ajustements, est incapable de répondre aux aspirations des Maoris. Sa grande faiblesse provient du fait que les représentants maoris et non maoris ne sont responsables que devant la collectivité particulière qui les a élus. Selon la Commission royale sur le système électoral, un tel arrangement isole le programme maori, car il incite les députés non maoris à isoler les préoccupations maories loin du centre politique (Nouvelle-Zélande, Royal Commission 1986). Cette tactique de diversion a empêché les Maoris d'utiliser leur extraordinaire pouvoir électoral pour arracher des concessions aux partis politiques.

La commission royale a fortement critiqué le concept d'une liste électorale distincte à l'intérieur du système uninominal de la Nouvelle-Zélande. Un scrutin majoritaire uninominal à un tour est injuste envers les petits partis et les groupes minoritaires (Nouvelle-Zélande, Royal

Commission 1986). Cela vaut aussi pour les sièges maoris où la forte emprise du Parti travailliste décourage tout parti de courtiser le vote maori ou d'engager des ressources dans ces districts. Consciente de ces anomalies, la commission royale a recommandé que l'on abandonne le système majoritaire avec des sièges distincts au profit d'un système proportionnel à liste commune (aucune option maorie, aucune liste maorie, etc.), y voyant là une forme de représentation nettement plus efficace. Selon la liste commune, chaque personne a droit à un vote de même valeur à l'intérieur de la structure géographique désignée.

Le processus apparaît simple de prime abord. Par exemple, le nombre de sièges au Parlement attribués aux Maoris dépendrait du pourcentage de votes obtenu par un parti maori. Par exemple, un parti maori se verrait attribuer 1 siège par 25 000 votes, 2 par 37 500, et ainsi de suite. Cette mesure encouragerait les autres partis à tenir compte des préoccupations maories en présentant des candidats maoris dans des districts gagnables. De même, les grands partis politiques seraient obligés de lutter pour l'obtention des votes maoris à l'échelle nationale, ce qui permettrait d'accroître l'efficacité et l'autonomie des députés maoris au sein du parti. S'ils n'étaient plus divisés entre deux listes, les Maoris formeraient une minorité substantielle (12,5 % de l'électorat en 1986) au sein du système électoral. Leur participation au processus électoral serait plus active dans une organisation parlementaire plus significative, représentative, flexible et opportune.

LEÇON ONZE : L'équité et l'efficacité des DEA pourraient encore être améliorées grâce à l'instauration d'un système de double vote pour les Autochtones.

Le système néo-zélandais accuse des lacunes qui l'empêchent de rencontrer des normes acceptables de représentation maorie. Et nous sommes d'avis que les conclusions de la commission royale ne sont pas allées assez loin dans la restructuration de la représentation maorie à une époque où s'opéraient des changements fondamentaux. La principale erreur de la commission a été de ne pouvoir déceler la nature hautement politisée des revendications autochtones. L'idée d'intégrer Maoris et *pakeha* sur une liste commune offre, en soi, un certain intérêt, mais une proposition de ce genre apparaît diamétralement opposée aux aspirations maories de consolider ce qui les distingue sur le plan des symboles. Il est difficile d'imaginer que les Maoris puissent entériner un plan qui sacrifierait un symbole précieux et distinctif à un moment où leurs aspirations à la souveraineté nationale sont contestées et politisées. Comment alors créer un

système de DEA qui satisfasse le désir des Maoris à l'égard d'une représentation distincte et garantie, et qui leur assure un apport significatif dans les coulisses du pouvoir parlementaire ?

La solution réside peut-être dans un compromis entre le système majoritaire actuel avec des sièges distincts et le système proportionnel à liste commune tel que cela a été préconisé par la commission royale. Ce compromis donnerait à toute personne d'origine maorie le droit d'exprimer deux votes. Dans ce système de double vote, un bulletin serait réservé aux sièges maoris, l'autre à un candidat du système général. Cet arrangement laisserait intact le système de représentation maorie (bien que le nombre de sièges maoris puisse être ajusté) tout en assurant un apport maori au système général de représentation. Ce concept n'est pas aussi révolutionnaire — ni aussi absurde — qu'il peut le paraître à première vue. À une certaine époque, entre 1867 et 1893, les hommes maoris qui étaient propriétaires jouissaient du privilège d'exercer leur vote sur les listes maorie et générale. La proposition d'un système de double vote ne doit donc pas être considérée comme étant discriminatoire et injuste. Le droit à un double vote peut être justifié par sa conformité aux revendications maories en faveur d'un statut spécial (citoyen plus) déjà enchâssé dans le *Treaty of Waitangi*. Le double vote ne devrait pas davantage être perçu comme contraire au principe de l'égalité. Dans les situations d'inégalité réelle, il n'y a rien d'intrinsèquement juste dans le recours à l'égalité mathématique et à l'universalité sans nuances. La recherche d'une véritable égalité peut conduire à des considérations particulières redéfinissant les fondements du droit de vote. Le double vote représente une concession de cet ordre qui permet de surmonter les obstacles supplémentaires auxquels fait face le peuple autochtone.

Les avantages d'un tel système sont évidents à d'autres égards. Symboliquement, il s'agit de reconnaître les Maoris comme partie intégrante de la société néo-zélandaise, sans porter atteinte à leur statut unique de premiers habitants dont les droits territoriaux sont inaliénables. L'adoption du double vote élimine le paradoxe électoral qui cloisonne les intérêts des Maoris dans le système actuel ou qui risque de les engloutir dans le fouillis du système commun proposé. Le concept a aussi le mérite de la simplicité. L'élimination de l'option maorie et des listes distinctes supprime une bonne partie des tracasseries logistiques qui ont provoqué l'apathie des électeurs et électrices. Il va sans dire que l'octroi du double vote en tant que droit autochtone pose des problèmes. Par exemple, on ne règle pas les questions de la taille, du nombre et des limites des districts électoraux. De plus, on peut s'attendre à de la résistance et à du ressentiment. Certains seront

rebutés par un plan qui attaque les valeurs de la culture politique néo-zélandaise. Mais cette proposition représente néanmoins une solution éclairée et innovatrice visant à tenir compte des droits autochtones dans le processus électoral. Elle donne aux Maoris le poids politique dont ils ont besoin pour se sortir de leur position marginale au sein de la société et pour assumer leur statut légitime de partenaires du traité et de *tangata whenua*. Elle favorise également la participation des Maoris au processus électoral et un engagement plus actif de leur part à travailler avec les *pakeha* à la construction d'une société multiculturelle d'envergure mondiale.

CONCLUSION :

LA MISE EN PLACE DE DISTRICTS ÉLECTORAUX AUTOCHTONES

L'ensemble des témoignages recueillis est favorable au principe et à la pratique des districts électoraux autochtones (DEA), même si la solidité de l'édifice a été ébranlée par des allégations d'indifférence politique, de négligence électorale et de considérations partisans en Nouvelle-Zélande. Nous n'avons aucune difficulté à défendre le système des DEA, à condition qu'il s'insère dans le cadre d'une restructuration plus globale des relations entre les Autochtones et le gouvernement. Un tel arrangement pourrait fort bien aider les Premières Nations à faire valoir leurs intérêts aux niveaux les plus élevés de prise de décisions. Il pourrait également favoriser la participation autochtone au processus électoral au moment où l'unité canadienne est chancelante.

Le concept de la représentation maorie distincte peut servir de point de repère, si l'on opte pour la formation d'un système viable de circonscriptions électorales autochtones au Canada. L'étude de la logique, de la structure et des modalités de mise en place de la représentation maorie nous a fait prendre conscience du danger de confondre les particularités des districts électoraux maoris avec les principes des DEA en général. L'exemple néo-zélandais nous apprend d'abord que les DEA ne doivent constituer qu'un élément d'un plan global visant à reconnaître les droits des Autochtones. Cette reconnaissance présuppose le droit à l'autodétermination autochtone sur les plans politique, social, économique et culturel. Le vécu maori nous renseigne aussi sur la nécessité d'intégrer les peuples autochtones au moment de la conception et de la mise en œuvre d'un nouveau processus électoral. Cela constitue le minimum requis, sans quoi le projet des DEA risquerait d'être perçu comme une tentative de récupération du droit des Autochtones à l'autodétermination et avorterait alors. Enfin, les DEA doivent être établis dans un esprit de partage du pouvoir et non en guise d'instrument de gestion des conflits permettant

l'occasionnel exercice de relations publiques sinon nous n'obtiendrons qu'un système qui réintègre pour la forme une voix autochtone dans le processus électoral, mais dont la logique de base ne répond à aucune norme de justice et d'équité.

En quoi consiste un système de DEA juste et équitable ? Quatre possibilités ressortent des leçons tirées de l'expérience de la Nouvelle-Zélande :

- le maintien du système actuel (c'est-à-dire scrutin majoritaire et liste distincte), assorti de modifications visant à renforcer sa représentativité et sa pondération, tant auprès des électeurs que des députés maoris;
- l'abolition des sièges maoris; la fusion des listes maorie et générale, sans changement au système de scrutin majoritaire uninominal à un tour;
- l'abolition du système existant et son remplacement par un système fondé sur les principes de la représentation proportionnelle et de la liste commune, comme l'a recommandé la commission royale;
- l'instauration d'un système de représentation proportionnelle, avec des DEA distincts et une liste maorie distincte, accordant deux votes à toutes les personnes d'origine maorie. L'adoption du double vote pour tous les électeurs admissibles présente deux avantages principaux. Il simplifie les procédures d'inscription des électeurs et le déroulement du scrutin, qui ont paralysé le processus électoral maori, et il assure également une voix maorie garantie au Parlement en renforçant le statut de *tangata whenua* des Maoris. Par la même occasion, les grands partis sont forcés de lutter pour l'autre vote maori dans le cadre du programme national. On aboutit donc à un processus électoral non seulement plus responsable devant les électeurs maoris, mais aussi conforme aux idéaux multiculturels de la Nouvelle-Zélande.

Nous ne doutons pas qu'une proposition de double vote soit accueillie avec scepticisme et même dérision par de nombreux Canadiens. L'instauration éventuelle d'un système de représentation fondé sur la race est déjà très contestée. Un système de double vote serait encore plus dérangeant puisqu'il heurte certaines des valeurs politiques auxquelles nous tenons le plus, notamment le principe « une personne, un vote ». Mais si les événements d'Oka et d'Akwesasne nous ont enseigné quelque chose, c'est bien que l'engagement autochtone envers la société canadienne est fragile et menacé de rupture. Le perfectionnement du système actuel par des ajouts électoraux pourrait ne pas suffire en cette période d'après-Oka. Des propositions

innovatrices et audacieuses devront être mises de l'avant et discutées si nous voulons assurer aux Autochtones une participation juste, équitable et productive dans le système électoral du Canada. L'instauration des DEA ne représente qu'une des mesures de cet engagement.

RÉFÉRENCES

Cette étude a été complétée en juin 1991.

- Armstrong, M. Jocelyn, « Interethnic Conflict in New Zealand », dans J. Boucher, D. Landis et K.A. Clark (dir.), *Ethnic Conflict*, Beverly Hills, Sage, 1987.
- Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, *L'autonomie politique des Indiens au Canada*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1983.
- Chapman, Robert, « Voting in the Maori Political Sub-System, 1935-1984 », dans Nouvelle-Zélande, Royal Commission on the Electoral System, *Report : Towards a Better Democracy*, Wellington, Government Printer, 1986.
- Cleveland, Les, *The Politics of Utopia : New Zealand and Its Government*, Wellington, Methuen, 1979.
- Cox, Kevin, « N.B. Seat Proposed for Natives », *Globe and Mail*, 19 mars 1991.
- Dalziel, R.D., « The Politics of Settlement », dans W.H. Oliver et B.R. Williams (dir.), *The Oxford History of New Zealand*, Wellington, Oxford University Press, 1981.
- Daniell, S., « Reform of the New Zealand Political System : How Likely Is It ? A Survey of the Attitudes of the Members of the New Zealand Parliament to Reform Proposals », *Political Science*, vol. 35 (1983), p. 151-189.
- Davies, Iona, « Rights and Wrong. New Zealand : Land of Discrimination », *Canadian Forum*, vol. 61 (1981-1982), p. 42 et 43.
- Fleras, Augie, « From Social Control to Political Self-Determination ? Maori Seats and the Politics of Separate Maori Representation in New Zealand », *Revue canadienne de science politique*, vol. 18, n° 3 (1985a), p. 551-576.
- , « The Politics of Maori Lobbying : The Case of the New Zealand Maori Council », *Political Science*, vol. 38 (1985b), p. 39-52.
- , « Inverting the Bureaucratic Pyramid. Reconciling Aboriginality and Bureaucracy in New Zealand », *Human Organization*, vol. 48, n° 3 (1989), p. 214-225.

- , « Te Tira Ahu Iwi : Devolving Maori-Government Relations in Aotearoa », dans Paul Spoonley, David Pearson et Cluny McPherson (dir.), *Nga Take Ethnicity and Race Relations in Aotearoa New Zealand*, Palmerston North (N.-Z.), Dunmore Press, 1991.
- Halligan, J., « Continuity and Change in the New Zealand Parliament ». Thèse de doctorat, Wellington, Victoria University, 1980.
- Jackson, W.J., *New Zealand : Politics of Change*, Wellington, A.W. and A.H. Reed, 1973.
- Jackson, W.K., et G.A. Wood, « The New Zealand Parliament and Maori Representation », *Historical Studies : Australia and New Zealand*, vol. 11 (1964), p. 383–396.
- Kelsey, Jane, *A Question of Honour ? Labour and the Treaty 1984–1989*, Wellington, Allen and Unwin, 1990.
- Levine, S., et A. Robinson, *The New Zealand Voter — A Survey of Public Opinion and Electoral Behaviour*, Wellington, Price Milburn, 1976.
- Love, Ralph Ngatata, « Policies of Frustration : The Growth of Maori Politics. The Ratana/Labour Era ». Thèse de doctorat, Wellington, Victoria University, 1977.
- Mahuta, Robert, « Maori Political Representation : A Case For Change », dans Evelyn Stokes (dir.), *Maori Representation in Parliament*, Hamilton (N.-Z.), Waikato University, 1981.
- Marchand, Len, « Aboriginal Electoral Reform ». Document de discussion, Ottawa, 1990.
- McHugh, P.G., « Constitutional Theory and Maori Claims », dans Hugh Kawharu (dir.), *Waitangi. Maori and Pakeha Perspectives of the Treaty of Waitangi*, Auckland, Oxford University Press, 1989.
- McLeay, E.M., « Political Arguments About Representation : The Case of the Maori Seats », *Political Studies*, vol. 28 (1980), p. 43–62.
- McRobie, Alan, « Ethnic Representation : The New Zealand Experience », dans Evelyn Stokes (dir.), *Maori Representation in Parliament*, Hamilton (N.-Z.), Waikato University, 1981.
- Mead, Hirini Moko, « A Pathway to the Future : He Ara Kite Aomarama ». Document présenté au New Zealand Planning Council, Wellington, 1979.
- Metge, A. Joan, *The Maoris of New Zealand* (éd. revue), Londres, Routledge and Kegan Paul, 1976.

- Mitchell, Austin V., *Politics and People in New Zealand*, Christ Church, Whitcombe and Tombs, 1969.
- New Zealand Herald*, « Electorates Return to Their Old Ways », 29 octobre 1990.
- Norton, C., *New Zealand Parliamentary Election Results 1946–1987*, Wellington, Victoria University, 1988.
- Nouvelle-Zélande, *Electoral Amendment Act, 1980*, n° 29.
- , *Maori Official Language Act, 1987*, n° 176.
- , *Maori Representation Act, 1867*, n° 47.
- , *Ministerial Committee of Inquiry into Violence, Report*, Wellington, 1987.
- , *Official Yearbook of New Zealand*, Wellington, Department of Statistics, 1990.
- , *Royal Commission on the Electoral System, Report : Towards a Better Democracy*, Wellington, Government Printer, 1986.
- , *Runanga a Iwi Act, 1990*, n° 125.
- , *Treaty of Waitangi Act, 1975*, n° 114.
- , *Treaty of Waitangi Hui, « Report of the Proceedings »*, Waitangi (N.-Z.), 4–6 février 1985.
- , *Westland Representation Act, 1867*, n° 48.
- Platiel, Rudy, « Natives Polled on Constitutional Idea », *Globe and Mail*, 18 janvier 1991.
- Searnacke, Monty, allocution du vice-président au Parti national (section maorie) (1979), citée dans Robert Mahuta, « Maori Political Representation », dans Evelyn Stokes (dir.), *Maori Representation in Parliament*, Hamilton (N.-Z.), Waikato University, 1981.
- Simpson, Alan, « Redistributing the Maori Vote », dans Evelyn Stokes (dir.), *Maori Representation in Parliament*, Hamilton (N.-Z.), Waikato University, 1981.
- Simpson, Jeffrey, « The Promising Idea of Creating Specific Parliamentary Seats for Natives », *Globe and Mail*, 26 mars 1991.
- Sorrenson, M.P.K., « A History of Maori Representation in Parliament », dans Nouvelle-Zélande, *Royal Commission on the Electoral System, Report : Towards a Better Democracy*, Wellington, Government Printer, 1986.

- Stokes, Evelyn (dir.), *Maori Representation in Parliament*, Hamilton (N.-Z.), Waikato University, 1981.
- Tabacoff, D., « The Role of the Maori MP in Contemporary New Zealand Politics », dans S. Levine (dir.), *New Zealand Politics : A Reader*, Melbourne, Cheshire, 1975.
- Temm, Paul, *The Waitangi Tribunal : The Conscience of a Nation*, Auckland, Random Century, 1990.
- Vasil, R., *What Do the Maori Want ?*, Auckland, Random Century, 1990.
- Walker, Ranginui, « The Maori Minority and the Democratic Process ». Document présenté au New Zealand Maori Council, Wellington, 1979.
- , « The Genesis of Maori Activism », *Journal of Polynesian Society*, vol. 93 (1984), p. 267–282.
- , « Maori Aspirations and Social Policy ». Révision préliminaire des mémoires soumis à la Royal Commission on Social Policy, Wellington, 1987.
- , « The Maori People : Their Political Development », dans H. Gold (dir.), *New Zealand Politics in Perspective*, Auckland, Longman Paul, 1989.
- Walsh, Pat, et Kurt Wetzell, « State Restructuring, Corporate Strategy and Industrial Relations : State-Owned Enterprise Management in New Zealand ». Document présenté à la 5^e conférence biennale de l'Association of Industrial Relations Academics of Australia and New Zealand, Melbourne, University of Melbourne, 4–7 juillet 1990.
- Watt, Keith, « N.W.T. a Model for the World ? », *Globe and Mail*, 31 décembre 1990.
- Weaver, Sally, « Towards a Comparison of National Political Organizations of Indigenous Peoples : Australia, Canada and Norway ». Document présenté à l'Institute of Social Sciences, University of Tromsø, Norvège, 1983.
- Williams, J.A., *Politics of the New Zealand Maori : Protest and Cooperation, 1891–1909*, Londres, Oxford University Press, 1969.
- Williams, Joe, « Indigenous Human Rights in New Zealand from an International Perspective », dans *Proceedings of the Aotearoa/New Zealand and Human Rights in the Pacific and Asia Region*, Wellington, 26–28 mai 1989.

LES PEUPLES AUTOCHTONES ET LA COUVERTURE MÉDIATIQUE DES CAMPAGNES ÉLECTORALES DANS LE NORD



Valerie Alia

Les lignes téléphoniques de la communauté la plus éloignée du Yukon sont mortes. Les gens d'Old Crow n'auront aucun moyen d'informer le directeur du scrutin des résultats de leur circonscription à moins d'affréter un avion pour lui faire parvenir les résultats du vote. Ces résultats pourraient être déterminants. (Bulletin de nouvelles radio de CBC, Whitehorse (Ford 1985).)

DANS LE NORD CANADIEN, la vie politique mêle savamment innovations et traditions. La culture, le climat, la topographie, les transports et les communications se recoupent tous de diverses façons. Dans les communautés nordiques abritant une population qui varie de 50 à 3 000 habitants, agglomérations de petite taille selon les normes du Sud, l'interdépendance très forte des liens sociaux donne à la politique un caractère personnel, informel et modeste. Pourtant, la nature même du Nord circumpolaire confère aussi à la politique un aspect exceptionnellement global dans cette région.

Les questions suivantes ont orienté cette étude : dans quelle mesure les Autochtones ont-ils participé aux élections fédérales de 1988 et aux récentes élections territoriales et provinciales ? Qu'ont-ils pensé de leur participation ? Quelle est la nature des médias à leur disposition et y ont-ils facilement accès ? Existe-t-il d'autres moyens de communication ? Les médias encouragent-ils ou découragent-ils la participation des Autochtones et des habitants du Nord ? Vu la composition et la taille des circonscriptions nordiques, les candidats autochtones et les

candidats du Nord n'auraient-ils pas besoin d'un plus grand accès aux médias ? En règle générale, quels sont les liens entre les Autochtones et les médias durant les élections fédérales, dans les territoires du Nord et les parties septentrionales des provinces ?

L'étude du territoire visé, soit le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et les circonscriptions septentrionales des provinces, a été menée entre septembre 1990 et janvier 1991, une période importante dans le processus électoral. Les chercheurs ont fait eux-mêmes l'expérience des conditions décrites par les personnes interrogées. Pour son travail, l'auteure a établi sa base dans le Nord par souci de vivre, de l'intérieur, ces conditions et pour éviter la méfiance qui entoure, à juste titre, les personnes qui étudient le Nord de « l'extérieur ».

L'auteure a choisi de s'installer au Yukon parce qu'elle connaissait moins bien cette région. De plus, le Yukon a reçu moins d'attention dans d'autres études, bien qu'il ait joué un rôle politique important sur les plans national, régional et autochtone. En outre, le Yukon est la région d'où vient la première femme du Canada à diriger un parti politique national, Audrey McLaughlin, du Nouveau Parti démocratique. Le premier ministre¹ Tony Penikett, chef du gouvernement du Yukon, et Audrey McLaughlin ont attiré sur eux l'attention des médias nationaux et ils se sont servis de cette tribune pour sensibiliser un public plus vaste aux préoccupations des communautés nordiques et autochtones.

La recherche a emprunté plusieurs voies. Une analyse qualitative des documents et des sujets suivants fut faite : la couverture médiatique des campagnes et des élections dans le Nord et chez les Autochtones depuis 1987, dont les élections fédérales de 1988; les transcriptions des audiences publiques tenues en 1990 par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis; la documentation pertinente en matière d'élections et autres documents; l'histoire politique et gouvernementale des Autochtones du Nord; les sociétés de communications autochtones; et la presse écrite et électronique. Une analyse quantitative n'a pu être faite faute de temps, de personnel et d'argent.

Au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et à London (Ontario), l'auteure et ses assistants de recherche ont interrogé des politiciens autochtones et non autochtones provenant de l'ensemble des circonscriptions septentrionales des provinces et des territoires du Nord, des journalistes de la presse écrite et électronique, y compris les dirigeants de plusieurs sociétés de communications autochtones, et des dirigeants des communautés et des organisations des Premières

Figure 3.1
Zones de la nordicité



Légende : — Zones de la nordicité ■ L'Écounène canadien

Source : Commission royale de l'Ontario sur l'environnement nordique.

Note : Les flèches indiquent la région appelée « Nord » telle que définie dans cette étude.

Nations². Les répondants et répondantes ont été assurés de l'anonymat; par conséquent, les commentaires cités dans cette étude ne leur sont pas attribués sauf s'ils ont été faits en public. L'auteure a en outre participé à trois conférences fort instructives³.

Axées principalement sur les campagnes et les élections fédérales, les entrevues ont aussi touché aux campagnes territoriales et provinciales afin d'obtenir un tableau qui soit le plus complet possible, d'autant plus que les circonscriptions du Nord ont trop peu de candidats fédéraux pour se prêter à une étude significative sur ce plan (il n'y a en effet qu'un député pour le Yukon et deux pour les Territoires du Nord-Ouest). La dernière partie de l'étude comprend des entrevues avec des dirigeants et des membres des communautés du nord des provinces et des territoires septentrionaux ainsi que des observations sur les communautés du Yukon faites par l'auteure pendant son séjour de quatre mois là-bas.

Dans cette étude, le Nord comprend les régions nommées Moyen-Nord, Grand-Nord et Extrême-Nord visibles sur la carte de la figure 3.1, réalisée d'après la cartographie de la nordicité canadienne de Hamelin (1975, 94-121).

INTRODUCTION

Le caractère particulier de la vie politique dans le Nord canadien imprègne le rapport médias-élections. Les Territoires du Nord-Ouest sont la seule région du Canada à n'avoir aucun parti politique mais à posséder un gouvernement à majorité autochtone. Dans les Territoires du Nord-Ouest, comme dans le reste du Nord où se trouvent des partis politiques, les électeurs fondent davantage leur choix sur les enjeux et les personnalités que sur une question de loyauté partisane.

Les Autochtones seraient établis dans le Nord depuis 7 000 à 35 000 ans, le nombre variant selon les sources⁴. Les membres des Premières Nations affirment qu'ils y ont toujours vécu. Chose certaine, le gouvernement des Premières Nations existait longtemps avant que naisse l'idée même du Canada.

D'après des documents d'archives et de nombreux dirigeants autochtones, les premiers gouvernements autochtones n'étaient pas élus. Les membres d'une communauté étaient unis par la langue, le clan et la famille; il n'y avait pas de chefs élus, ni de conseils ou de centres administratifs. La prise de décision était fondée sur le consensus — un mode de fonctionnement politique encore important de nos jours pour les gouvernements du Nord.

La pleine participation des Autochtones au régime électoral est récente : les Inuit ont voté pour la première fois en 1950. Les Indiens des

réserves ont dû attendre une décennie de plus pour que disparaissent les derniers vestiges d'un système qui les privait du droit de vote; ils ont été les derniers Canadiens à obtenir le droit de participer librement aux élections⁵. Cette nouveauté ainsi que le processus actuel d'examen de l'adaptation des Autochtones au système électoral définissent le contexte de cette étude. Les questions qui suivent, concernant la relation entre les communications et les élections, sont celles qui ont été le plus souvent mentionnées dans les témoignages recueillis lors des audiences de la Commission et dans la série d'entrevues que nous avons menées.

LES AUTOCHTONES, LES COMMUNICATIONS ET LES ÉLECTIONS : QUESTIONS CLÉS

Les habitudes électorales des Premières Nations et leur perception de la représentation

La participation de l'électorat varie grandement selon les provinces, les territoires, les régions et les communautés. En règle générale, la participation électorale des Autochtones est faible, ce qu'ils attribuent, entre autres, aux causes suivantes :

- couverture médiatique insuffisante;
- manque de disponibilité des médias;
- incapacité de donner aux électeurs de l'information en langues autochtones sur le processus électoral et les candidats;
- impression d'être étranger au processus électoral (sentiment d'aliénation).

Les principales exceptions se retrouvent dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon. Lors des élections fédérales de 1988, 12 849 des 16 396 électeurs inscrits du Yukon se sont rendus aux urnes. Dans la partie ouest des Territoires du Nord-Ouest, 12 847 des 18 721 électeurs potentiels ont voté, tandis que dans l'est de l'Arctique — dans la circonscription de Nunatsiak —, la participation fut de 8 469 sur 11 392 (Canada, Élections Canada 1990).

Des 295 députés qui siègent à la Chambre des communes, trois seulement sont d'origine autochtone et deux proviennent des deux circonscriptions des Territoires du Nord-Ouest à majorité autochtone (Marchand et Leclair 1990).

Bon nombre des problèmes associés au Nord se retrouvent aussi ailleurs au Canada, dans certaines communautés autochtones éloignées. La Saskatchewan présente un cas extrême — dans une réserve, la totalité des électeurs et électrices sont inscrits, mais seulement 30 % d'entre eux votent, tandis que dans une autre, on enregistre un taux

de participation de 80 %. Le directeur du scrutin de cette dernière circonscription mentionne que des gens ont parcouru 300 milles pour assister à des classes de formation électorale à Saskatoon « et ont rapporté leurs urnes pour nous les remettre [...]. Voilà le genre de collaboration que nous avons eue [...] une expérience magnifique » (Werezak *et al.* 1990).

Gould (1990) et Robinson (1990) expliquent le faible taux de participation au Nouveau-Brunswick par le sentiment d'aliénation, le manque d'intérêt des candidats et candidates pour les questions autochtones et le fait qu'ils ont été incapables de présenter leur matériel et les enjeux de la campagne électorale en langues autochtones. En Colombie-Britannique, Craven (1990) signale la très faible participation autochtone dans la circonscription Saanich-Les Îles-du-Golfe. En Alberta, Crowfoot et Young Man rapportent qu'en dépit d'une mesure pour rendre les bureaux de scrutin plus accessibles aux citoyens de la tribu des Pieds-Noirs et de la nation Siksika, la participation est restée faible aux dernières élections parce que « [...] faute de représentation [...], certains électeurs ne savaient même pas quels étaient les candidats en lice [...]; on a mis des affiches partout dans la réserve mais nous n'avons jamais vu ces gens dans les parages » (*ibid.*).

Le chef Strater Crowfoot (1990) de la nation Siksika en Alberta invoque la taille et les traditions de la réserve ainsi que la rareté des véhicules automobiles : « [Nos] personnes âgées n'ont pas l'habitude de voter et [...] ne croient pas que ceux qui cherchent à se faire élire s'occupent de nos intérêts; alors pourquoi se déranger ? »

Ce point de vue est revenu souvent dans les entrevues avec des habitants du Nord et il montre bien à quel point les médias ne peuvent remplacer le contact personnel si important entre l'électorat et les candidats. De nombreux répondants ont mentionné la création de circonscriptions à majorité autochtone comme moyen d'encourager leur participation. Par exemple, plusieurs personnes ont attribué la participation de la presque totalité de l'électorat dans Old Crow, au Yukon, au fait que la nouvelle délimitation des circonscriptions électorales donnait à la Première Nation des Vuntut Gwitch'in un poids déterminant dans l'issue du scrutin.

Afin d'améliorer les liens entre les campagnes électorales en milieu autochtone et les médias, nous devons comprendre ceux qui existent déjà entre la politique et les communications dans les sociétés autochtones. Bobbie Smith, qui dirige le Yukon Women's Directorate (Bureau des affaires féminines), a décrit ainsi la participation politique dans son village natal sur la côte nord de la Colombie-Britannique :

Quand nous étions enfants, on s'attendait à ce que nous soyons dans la Longue Maison. Vers 18 h, quelqu'un faisait la tournée de toutes les maisons pour nous inviter à se rendre à la Longue Maison assister à la réunion du conseil. Les enfants étaient tenus d'y être et de se tenir tranquilles. On ne comprenait pas tout ce qui s'y passait, juste des bribes, mais on y participait. (Smith dans Alia *et al.* 1990–1991a.)

Dans bien des cultures autochtones, l'information politique n'est pas transmise par des médias éloignés, mais au moyen d'une tribune où politiciens et dirigeants engagent un dialogue intime avec la communauté entière. Les aînés ne sont pas tenus à l'écart, ils sont au contraire au cœur de la politique; les enfants aussi participent à part entière, et non comme de simples spectateurs.

Conscients de cette situation, les Territoires du Nord-Ouest ont financé un programme de formation mis sur pied par la Bande B de Yellowknife afin d'aider les aînés à « réintégrer leur place dans la politique autochtone ». Au dire du recruteur du programme, Roy Erasmus : « Nous visons certains des dirigeants actuellement écartés de leurs fonctions normales de leadership en raison de difficultés liées à la langue ou à l'éducation. » (*Native Press* 1990.)

Elijah Smith, le député libéral de la circonscription de Tatchun, s'est porté candidat à l'Assemblée législative du Yukon à l'âge de 75 ans. Les dirigeants non autochtones prennent souvent leur retraite à la fin de la cinquantaine. Les programmes conçus en dehors de la participation ou de l'orientation des Premières Nations ont tendance à négliger d'importantes différences culturelles. Bruce Cottingham raconte :

J'ai demandé à une femme avec qui je travaillais [à un projet concernant les langues autochtones] quel mot était employé pour dire « gouvernement » dans sa langue. Elle m'a dit ce mot. Et lorsque je lui ai demandé ce que ce mot voulait dire, elle m'a répondu « grand-mère ». (Alia *et al.* 1990–1991a.)

Pour être efficace, toute réforme touchant à la relation communications-élections nécessite cette sorte de dialogue entre Autochtones et non-Autochtones. Saisir pourquoi « gouvernement » et « grand-mère » sont un seul et même mot s'avère d'une importance cruciale dans la compréhension des profondes différences historiques entre les traditions gouvernementales autochtones et européennes.

La langue, l'alphabétisation et l'éducation

Les audiences et les entrevues faites dans le Nord laissent toutes filtrer des préoccupations concernant la langue, l'alphabétisation et l'éducation. Des Autochtones de la Saskatchewan ont déclaré qu'ils avaient besoin d'un meilleur accès à l'enseignement postsecondaire, actuellement contingenté, un droit, disent-ils, « qui n'est pas reconnu comme issu des traités », et ils se sont plaints qu'on ait réduit les fonds consacrés à l'enseignement primaire (Alia *et al.* 1990–1991b).

Un dirigeant autochtone du nord du Manitoba a proposé de mettre au point un ensemble de stratégies pour diffuser de l'information sur le processus électoral et les candidats, stratégies qui reprendraient le style familial et amical des réunions non officielles et des gouvernements communautaires traditionnels. Lyle Walsh, directeur du scrutin dans le nord du Manitoba, considère qu'il faut renseigner les gens sur le processus de recensement, mais il doute de la méthode à utiliser : « Physiquement parlant, vous ne pouvez pas aller implanter une école dans chaque communauté quand vous en avez 72. » (Walsh 1990.) D'un bout à l'autre du Canada, le nombre d'écoles dirigées par les Autochtones augmente à mesure que les Premières Nations prennent leur éducation en main. Dans le cadre d'une réforme électorale, on pourrait mettre à profit ces écoles et d'autres programmes pour élaborer des stratégies d'éducation électorale qui seraient déterminées par les Autochtones, à leur convenance. Ces écoles véhiculent les cultures autochtones. Par exemple, la Chehalis Public School, construite selon le modèle de la Longue Maison et dirigée par la Bande Sumas, est l'une des 12 écoles contrôlées entièrement par les Autochtones de la Colombie-Britannique (Shiell 1990). Un grand nombre d'écoles combinent les méthodes d'enseignement et les programmes traditionnels et modernes, des Autochtones et des non-Autochtones (c'est le cas du Kipohtakaw Education Centre d'Alexander, en Alberta) (Schiller 1987).

Une imagination fertile peut donner des résultats surprenants, malgré de maigres ressources financières. Richard Lawrence, enseignant en formation des adultes, a dressé une « tente d'alphabétisation » utilisée à longueur d'année à Pelly Crossing, au Yukon (Première Nation Selkirk) (Alia *et al.* 1990–1991a), tandis que le directeur d'école Jim Tredger a lancé une nouvelle tradition, celle de repas communautaires bimensuels qu'il prépare avec ses élèves afin d'attirer plus de gens à l'école. Le dîner auquel j'ai pris part a connu un énorme succès; les gens ont pris le temps de lire les affiches, de visiter les salles de classe et de se saluer.

Grâce à de telles méthodes et en bâtissant sur les acquis, les programmes d'éducation électorale peuvent rejoindre des objectifs plus généraux

— mais connexes — d'alphabétisation. Les chiffres de l'Assemblée des Premières Nations pour 1990 révèlent que le taux d'analphabétisme fonctionnel (moins de neuf années de scolarité) chez les Autochtones est de 45 %, soit deux fois et demie le taux d'analphabétisme des Canadiens non autochtones (17 %). L'étude révèle que l'analphabétisme des habitants du Nord, qu'il soit fonctionnel ou non, est un sujet d'inquiétude répandu (52 % des habitants des Territoires du Nord-Ouest sont des analphabètes fonctionnels) (Cotterill et Sorensen 1990). Nous devons nous garder de supposer un lien de cause à effet. L'analphabétisme est incontestablement un grave problème; cependant, dans les Territoires du Nord-Ouest, il ne faut pas conclure qu'il ait entraîné un analphabétisme électoral (voir la section suivante) ou une faible participation électorale. Hamilton (1990) attribue en partie à un électorat renseigné le fait que les taux de participation soient similaires aux élections fédérales et territoriales. On ne peut présumer qu'il entende par là un électorat alphabétisé puisqu'il propose, comme plusieurs autres, de reproduire la photo des candidats et candidates sur les bulletins de vote (voir Cotterill et Sorensen 1990; Barkley 1990).

Shayne Fairman (1990), procureur de Whitehorse, propose qu'Élections Canada élabore un programme complet d'éducation — ce que le commissaire Donald H. Oliver a qualifié de « caravane itinérante ». Ce principe de caravane itinérante est particulièrement bien adapté aux conditions du Nord. Les lignes de chemin de fer et les parcours d'autobus seraient des moyens idéaux de permettre aux formateurs itinérants d'offrir une formation électorale dans les communautés éloignées. Une des suggestions présentées dans la conclusion de cette étude touche précisément la mise au point de cette idée.

L'alphabétisation électorale

Afin de clarifier la situation, j'ai introduit l'expression « alphabétisation électorale » dans notre vocabulaire. Il est évident que l'analphabétisme fonctionnel peut coexister avec l'alphabétisation électorale. L'un des préalables à l'alphabétisation électorale fonctionnelle est la capacité de comprendre la terminologie propre aux élections et à leur couverture. En 1990, les Territoires du Nord-Ouest ont promulgué une loi historique modifiant la Loi des Territoires du Nord-Ouest sur les langues officielles.

[...] [c'est] la première fois qu'un gouvernement canadien reconnaît les langues autochtones comme égales à l'anglais ou au français. En vertu de la nouvelle loi, le chipewyan, le cri, le dogrib, le slavey, le gwich'in et l'inuktitut (qui comprend les dialectes inuvialuktun et

l'inuinnaqtun) partageront le même statut que le français et l'anglais [...] parlés depuis toujours par une minorité d'habitants du Nord. (Smellie 1990b.)

Ailleurs dans le Nord, on demande que la documentation électorale écrite ou diffusée à la radio ou par d'autres médias ainsi que les discours, les réunions publiques et les ateliers soient offerts davantage en langues autochtones. Parallèlement, des réductions du financement fédéral ont entraîné la disparition ou la limitation de bien des émissions en langues autochtones. Un politicien autochtone du Yukon a fait remarquer que ce sont les aînés qui ont le plus perdu depuis que des restrictions budgétaires ont forcé CHON-FM (la station de radio de Northern Native Broadcasting au Yukon) à restreindre la traduction des campagnes électorales (Alia *et al.* 1990–1991b). Ce même politicien a observé un déclin dans l'usage des langues autochtones au cours des trente dernières années, et il affirme que l'exclusion des aînés du système d'information sape leur rôle traditionnel comme dirigeants politiques.

Peu avant l'imposition de restrictions budgétaires aux médias inuit du Labrador, un journaliste faisait l'éloge des médias bilingues (anglais-inuktitut) de la région pour avoir répondu aux besoins d'une population majoritairement inuktitut (Alia *et al.* 1990–1991b). On doit examiner la politique linguistique et les priorités budgétaires à la lumière de l'alphabétisation électorale. Des répondants ont déclaré que les médias jouent souvent un rôle décisif, ce que nous examinerons plus en détail tout au long de cette étude.

Le sujet qui suit montre que le niveau d'alphabétisation n'est pas le seul à affecter les élections dans le Nord; en effet, les conditions atmosphériques ne peuvent être dissociées des communications.

LES TRANSPORTS, LE CLIMAT, LA GÉOGRAPHIE ET LA TOPOGRAPHIE OU LA DURE RÉALITÉ DE VOTER, DE FAIRE CAMPAGNE ET DE SURVIVRE DANS LE NORD

Un temps infect isole le Yukon. Des tempêtes de neige [...] et un brouillard glacé perturbent [...] les vols depuis bientôt deux semaines. (Buckley 1991, 3.)

En bien des endroits, la météo n'est qu'un sujet de conversation assez léger. Dans le Nord, le temps qu'il fait est au cœur des nouvelles et le sujet de grandes inquiétudes. Presque toutes les personnes interrogées ont mentionné que la politique électorale ne traite pas assez

sérieusement du problème des conditions météorologiques et des déplacements dans le Nord. Ces préoccupations sont communes à tous les partis. Elles affectent tous les électeurs et tous les candidats à une différence près : c'est que les communautés, les électeurs et les candidats autochtones disposent de moins de ressources pour mener à bien leur travail dans de telles conditions.

Dans le Nord, les communications et les transports sont indissociables. L'aide financière fédérale est insuffisante — une goutte d'eau dans la mer. Les gens du Sud peuvent difficilement concevoir de vastes régions où les habitants n'entendent jamais parler des candidats et candidates, ne voient jamais leur visage ou n'entendent jamais le son de leur voix. Il est également difficile de croire qu'il faille noliser un hélicoptère ou un avion simplement pour exercer son droit de vote ou pour se porter candidat.

Au Yukon, janvier 1991 a commencé avec un froid qui a battu tous les records — la ville de Whitehorse a été enveloppée d'un brouillard glacé si dense qu'on pouvait difficilement distinguer l'autre côté d'une rue éclairée. Taxis et camions ont abandonné la partie, les avions sont restés cloués au sol pendant des jours, des gens ont été bloqués dans la ville ou hors de celle-ci, la poste a été paralysée. Sans y penser, j'ai retrouvé mes habitudes du Sud et me suis précipitée à travers la ville (avec le mercure indiquant 48°C sous zéro et une visibilité nulle) en direction du bureau de poste pour y utiliser la poste prioritaire. Ce n'est qu'après avoir fait la queue avec d'autres que j'ai réalisé quel air stupide nous avions à serrer bien fort nos précieux paquets. Le courrier n'a pu partir que plusieurs jours plus tard. Dans certaines communautés, il y a bien quelques routes de livraison du courrier en traîneaux tirés par des chiens, mais aucune ne va de Whitehorse à Ottawa.

Voici ce qu'a raconté David Hamilton, greffier de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest :

Nous avons dû larguer par hélicoptère les boîtes de scrutin dans les circonscriptions. Nous avons connu des situations où il nous a été impossible d'ouvrir un bureau de scrutin à cause d'un blizzard blanc [...] l'énorme distance qui sépare les communautés dans certaines circonscriptions peut décourager un candidat éventuel de se déplacer pour déposer son bulletin de présentation. (Hamilton 1990.)

D'après Ken Collin (1990b), de l'Association progressiste-conservatrice de Thompson, au Manitoba : « Le manque de fonds et les dépenses énormes associées à la tenue d'une campagne dans

le Nord [...] ont toujours agi comme facteurs dissuasifs sur les candidats éventuels. » Les députés ont droit à des budgets supplémentaires, mais les candidats demeurent largement sous-financés.

D'après Titus Allooloo, député d'Amittuq à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, les communications en période électorale sont liées aux préoccupations concernant les limites des circonscriptions. Il a tenté, en vain, de faire scinder sa circonscription en deux parce qu'il ne peut pas passer suffisamment de temps avec ses commettants de Hall Beach, Igloolik et Pond Inlet — des communautés très éloignées les unes des autres et peu desservies par les services réguliers du transport aérien. L'affrètement d'un avion pour passer d'une communauté à une autre peut coûter près de 10 000 \$; pour représenter adéquatement sa circonscription, il lui faudrait un budget annuel de déplacement de 100 000 \$ (Smellie 1990a, 1 et 2).

Comme dans les Territoires du Nord-Ouest, « les conditions atmosphériques jouent un grand rôle dans le nord du Manitoba » (Zebrinski 1990). Un directeur du scrutin de Thompson a qualifié de ridicule le fait qu'il faille parfois nolisier un avion pour exercer son droit de vote dans sa région (Walsh 1990). Richard Whidden (1990), président de l'association locale du Parti progressiste-conservateur, est du même avis : « Ce que vous demandez réellement aux candidats éventuels [...] c'est soit d'obtenir un congé ou de démissionner de leur emploi [...], contrainte importante pour quiconque souhaite s'engager en politique active. »

Sa grande connaissance de l'Arctique de l'Est, où les déplacements ne sont possibles que par la voie des airs, a amené l'auteure à supposer à tort que les routes, au Yukon, faciliteraient les communications électorales. Comme l'a dit un journaliste du Yukon, « s'il fait moins 45 ou 50, vous ne sortez pas en voiture du tout; si vous restez pris quelque part, c'est la mort » (Alia *et al.* 1990–1991a).

Comme le transport est souvent une source de frustration dans ce climat, les moyens de communication sont d'une importance cruciale. Si les communications n'étaient pas elles aussi sous-financées, les médias pourraient aider à combler le fossé qui sépare les politiciens de leurs électeurs. En fait, des journalistes autochtones et non autochtones du Nord nous ont avoué que bien avant les coupures budgétaires fédérales, ils n'avaient pas les moyens de voyager suffisamment pour assurer une couverture adéquate. Leurs budgets de couverture pour les prochaines élections seront encore plus maigres. Il n'existe qu'une seule lueur d'espoir : Television Northern Canada (TVNC) va bientôt offrir une liaison circumpolaire par satellite pour permettre la télédiffusion d'un bout à l'autre du Nord canadien. TVNC est administré par un

conseil d'administration entièrement autochtone dont les membres représentent les Inuit et les Indiens de l'Arctique canadien, et il est le seul programme à avoir conservé son financement initial.

La section suivante traite des médias et des modes de communication dans le Nord ainsi que des stratégies qui pourraient améliorer la situation actuelle.

Les médias d'information

Le Canada est un chef de file mondial en matière de radiodiffusion autochtone. En 1987, il y avait au Canada 30 stations radiophoniques opérées par les Premières Nations, 20 seulement aux États-Unis, quelques-unes dirigées par les Autochtones en Amérique du Sud et par les Sami (peuple indigène du nord de l'Europe) dans le nord de la Scandinavie et « de courts services de diffusion maoris [...] transmis par la radio de la Nouvelle-Zélande » avec un réseau de radio administré par les Maoris (peuple indigène de la Nouvelle-Zélande) dont l'inauguration était prévue pour 1990. Ce n'est qu'à la fin de l'année 1985 que la première station exclusivement autochtone d'Australie a commencé à diffuser à Alice Springs (Browne 1990, 111 et 112). Le territoire du Nord australien s'apparente au Nord canadien — de vastes espaces, de petites communautés, plusieurs langues. Malgré son avance, le Canada pourrait tirer parti de l'étude des expériences d'autres pays.

De tous les médias du Nord, ce sont les journaux et les revues — particulièrement ceux des Autochtones — qui ont le plus souffert des compressions budgétaires fédérales de 1990. Les publications ont toujours été plus rares que les émissions de radio et de télévision. La presse écrite est souvent le seul moyen qu'ont les électeurs de voir le visage de leurs candidats. Elle publie les avis de réunion des Premières Nations, les annonces de clans et les publicités électorales, et elle entame un dialogue politique d'une envergure inconnue des habitants du Sud par des chroniques, une couverture des événements, des tribunes de candidats, des opinions et des lettres aux lecteurs. Cette presse écrite est une voie aisément accessible aux programmes d'information d'Élections Canada.

De nombreux efforts sont déployés pour renforcer et maintenir ces organes de presse. La plupart continueront vraisemblablement à publier sous une forme réduite, ce qui se traduira par une couverture encore plus mince des prochaines élections. Le prix à payer pour que ces publications demeurent est élevé. On signale presque partout des cas de surmenage et d'épuisement professionnel. La détermination à sauver les publications autochtones est grande : certains éditeurs font de la recherche, écrivent, révisent, vendent de la publicité et acceptent

des réductions de salaire quand ils ne travaillent pas bénévolement lorsque les fonds viennent à manquer.

Même si TVNC ne réglera pas les problèmes de la presse écrite autochtone et du Nord et les pertes causées par les restrictions budgétaires, il facilitera la diffusion d'émissions réalisées à petite échelle. Il aura sans doute une incidence considérable sur la couverture des élections à venir par sa puissance de diffusion et son aptitude à soutenir la programmation existante de chaque région du Nord.

En 1989, Roth et Valaskakis ont célébré l'évolution de TVNC comme l'une des nombreuses initiatives prises pour améliorer l'état des communications. Un satellite de 10 millions de dollars est « consacré exclusivement à la distribution d'émissions de télévision autochtones partout dans le Nord canadien ». Ken Kane, président de TVNC, et également directeur général de Northern Native Broadcasting Yukon, a déclaré que ce réseau, entré en fonction en janvier 1992, reliera tous les peuples autochtones du Nord canadien. Sa vision du système ne s'arrête pas à la frontière canadienne; selon lui, TVNC pourra éventuellement englober le Nord circumpolaire non canadien et rejoindre ainsi le Groenland, l'Alaska et la Sibérie (Kane dans *Alia et al.* 1990-1991a).

Le 8 juillet 1991, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a tenu une audience pour étudier la demande de licence de TVNC lui permettant d'exploiter dans le Nord canadien un réseau de télévision autochtone sur lequel seraient diffusées des émissions culturelles, sociales, politiques et éducatives (Conseil de la radiodiffusion 1991). Tout au long de son élaboration, TVNC a fait l'objet d'éloges de la part de citoyens, de politiciens et de journalistes. Plusieurs hommes et femmes politiques ont mentionné qu'ils attendaient TVNC avec impatience, y voyant là une ressource importante pour les prochaines élections.

TVNC souhaite mettre en valeur les sociétés de communications autochtones et non les remplacer. Ces sociétés continueront à jouer un rôle capital dans la couverture des élections du Nord. Ces sociétés régionales couvrent l'ensemble du Canada et sont chapeautées par une organisation nationale, la National Aboriginal Communications Society (NACS). Plusieurs de ces sociétés ont supprimé ou suspendu leurs publications et leurs émissions radiophoniques et télévisées à la suite des restrictions budgétaires fédérales de 1990 et de 1991. De plus, en 1991, la NACS a déménagé son siège social d'Ottawa au Lac La Biche, en Alberta, par souci d'économie. La figure 3.2 présente la répartition géographique de ces sociétés telles qu'elles existaient avant les compressions budgétaires.

La radio communautaire dans le Nord

De tous les médias, la radio est celui qui est le plus près des gens. Son rayon d'action s'étend de la programmation internationale sophistiquée aux petites stations modestes d'une seule communauté, en passant par les stations pirates, la radio amateur et les réseaux de postes de bande publique. La radio est tout à fait adaptée aux cultures orales et au mode de vie nomade. Elle offre une tribune pour le dialogue en période de campagne électorale, surtout là où certains peuvent être sur les terres en train de pêcher ou de chasser et d'autres, dans les communautés. En 1989, il y avait 139 stations de radio communautaire autochtones.

La radio communautaire a commencé dans les communautés inuit en 1961. Dix ans plus tard, le CRTC a accordé à plusieurs communautés indiennes et inuit des licences de radio communautaire. Malgré des fluctuations de budget, la radio communautaire a survécu grâce au travail bénévole et au soutien de la communauté. Des stations de radio pirates existent dans certains secteurs du Nord où elles semblent avoir beaucoup de succès. Le chemin a été tracé en bonne partie par le Projet Inukshuk, qui a débouché sur la création de la Société de radiodiffusion inuit (Inuit Broadcasting Corporation). Cette société a prospéré et constitue un élément important et dynamique des communications dans le Nord. L'examen suivant découle de l'analyse qualitative de la couverture électorale des trois dernières années et de la couverture nationale des enjeux et des élections autochtones.

Tableau 3.1
Stations de radio communautaire autochtones
au Canada, 1989

Province/territoire	N
Quebec	42
Ontario	27
Saskatchewan	10
Labrador	7
Manitoba	2
Territoires du Nord-Ouest	45
Territoire du Yukon	6

Source : Fox 1989.

La couverture des élections dans le Nord de 1987 à 1990

L'étude de la couverture médiatique des élections à l'échelle nationale permet de relever des manchettes qui soulignent l'importance croissante de la participation électorale autochtone :

- « Le candidat du Nouveau Parti démocratique dans Kenora–Rainy River attribue sa victoire à l'appui massif des Autochtones » (*Winnipeg Free Press* 1984, 8);
- « Prince Rupert : les électeurs autochtones détiennent la clé de l'élection — s'ils s'en servent » (*Vancouver Sun* 1984, E3);
- « Le vote autochtone pourrait être décisif dans 24 circonscriptions » (*Chronicle-Herald* (Halifax) 1984, 12);
- « Les Micmacs cherchent à obtenir de l'influence politique : l'Association libérale des peuples autochtones de la Nouvelle-Écosse tiendra sa première assemblée aujourd'hui » (*Chronicle-Herald* (Halifax) 1990, B1).

Si nous considérons la couverture médiatique des enjeux autochtones et nordiques, nous constatons l'apparition de certaines constantes :

1. Seuls les dirigeants qui ont une notoriété nationale (par exemple Audrey McLaughlin, Ethel Blondin et Elijah Harper) sont jugés dignes de la couverture des médias nationaux, régionaux ou urbains.
2. Le procureur général de l'Alberta, Dick Fowler, a donné un exemple d'une occasion manquée de souligner une question *positive* d'importance. En novembre 1990, une convention territoriale accordait au peuple indien plus de 100 000 acres. Malgré la présence de plusieurs journalistes des principaux médias à la signature devant l'Assemblée législative, « l'événement et ses enjeux sous-jacents ont tout juste obtenu une mention sur CTV. Le même jour, trois vaches se sont échappées de la ferme du premier ministre de la province et ce fait divers a obtenu une plus grande couverture [que la convention territoriale] » (Hardie 1990, 4).

Dans un autre cas, un article d'un service de dépêches au sujet de la mairesse Eva Deer de Quaqtq (Québec) est à ce point truffé de stéréotypes qu'on ne les compte plus. Ce portrait d'une politicienne est centré sur Eva Deer en tant que femme inuit, combattant, dans l'ordre, les drogues, l'alcool et les hommes. La présentation même déforme encore plus : « Le problème des drogues est une "épidémie" au dire de la mairesse, une Inuit. » (Abramovitch 1990.) En une seule ligne, cette présentation identifie un politicien par le sexe, la culture, le pluriel (Inuit au lieu d'Inuk) et un sujet négatif (les drogues). Personne ne voudrait suggérer que les problèmes personnels ou les priorités politiques devraient

être censurés, mais les politiciens et les communautés autochtones font l'objet d'une couverture exagérément négative. En comparaison, les communautés et les politiciens eurocanadiens reçoivent rarement une telle couverture.

3. Les élections dans le Nord et chez les Autochtones ne reçoivent une couverture adéquate que lorsqu'elles touchent directement les préoccupations des Canadiens et Canadiennes du Sud.
4. Les thèmes propres au Nord ne font l'objet d'une couverture que lorsque des intérêts économiques du sud du pays (pétrole, exploration du gaz, par exemple), le tourisme ou des intérêts nationaux et internationaux propres au sud du Canada sont en jeu.
5. Les critères qui régissent la couverture de l'actualité internationale ou celle du sud du pays ne sont pas appliqués dans la couverture médiatique au Nord. Je ne compte plus le nombre de fois où l'on écrit fautivement « Iqualuit » ou quelque autre variation. Les auteurs d'innombrables reportages confondent et emploient à tort et à travers Inuit (pluriel), Inuk (singulier) et inuktitut (la langue). Cependant, partout ailleurs, on attend des journalistes qu'ils écrivent le nom des gens selon la graphie que ceux-ci préfèrent ou acceptent.
6. Les enjeux électoraux du Nord ne retiennent l'attention des médias du Sud que lorsqu'ils entrent dans les paramètres définis ci-dessus.

L'étude de la couverture de presse lors des dernières élections territoriales et fédérales présente quelques exceptions aux règles énoncées ci-dessus. Le *Winnipeg Free Press* et le *Calgary Herald* sont les quotidiens qui ont présenté la couverture la plus large. Au cours des quatre dernières années, ils ont publié des reportages détaillés sur les activités électorales des Premières Nations. Ils ont fréquemment interviewé les dirigeants autochtones et ils ont fait état de la participation autochtone dans le gouvernement fédéral ou les gouvernements autochtones. Ces deux journaux ont surtout traité de questions régionales tout en faisant état des enjeux nationaux⁶.

La *Gazette* (Montréal) s'est généralement concentrée sur « la peur et les problèmes » — avant et pendant les crises d'Oka et de Kanesatake. Les élections n'y sont traitées que dans une optique régionale, à l'exception de quelques articles sur les élections territoriales dans les Territoires du Nord-Ouest⁷.

Le *Globe and Mail* a préféré les questions économiques, mais il a progressé graduellement vers une couverture plus importante des élections dans le Nord⁸. Le *Toronto Star* a rarement fait état des questions du Nord ou de celles des Autochtones, sauf quand elles avaient une incidence sur l'Ontario ou Toronto, à une exception notable près,

soit lorsque les Innu du Labrador se sont opposés aux vols à basse altitude et à l'installation d'une base de l'OTAN, question suivie par tous les grands journaux⁹.

Tous les quotidiens ont assuré la couverture des élections de 1989 au Yukon, notamment la campagne victorieuse d'Audrey McLaughlin à la direction du Nouveau Parti démocratique. La couverture d'autres événements a été plutôt mince. À l'occasion, le *Vancouver Sun* a publié quelques reportages sur les revendications territoriales et les élections régionales (par exemple, Glavin 1990).

De façon générale, les politiciens et les travailleurs politiques interrogés ont été assez satisfaits de la couverture radio, mais ils se sont montrés fort critiques à l'égard du travail de la télévision. Ils n'ont pas mâché leurs mots quant à la qualité de la presse écrite; de nombreux dirigeants autochtones ont déploré l'ethnocentrisme, la peur des communautés éloignées et des Autochtones, l'ignorance de leurs priorités politiques, de leurs traditions et de leurs valeurs, ainsi que la tendance à n'accorder que peu d'intérêt aux questions autochtones.

La télévision a été critiquée pour son absence. Le refus d'aller sur place faire des reportages et, dans quelques cas, le manque de disponibilité de la presse écrite et électronique sont fréquemment attribués aux restrictions budgétaires. Certaines revues et certains journaux autochtones sur lesquels les candidats ont pu compter aux élections précédentes ne tiendront probablement pas le coup jusqu'aux prochaines élections.

Plusieurs personnes réclament qu'on accorde une plus grande attention à l'alphabétisation, mais cet appel est miné par la disparition des médias écrits dans les régions les plus affectées par l'analphabétisme. Le directeur général des élections du Canada a remarqué que l'analphabétisme soulève « de sérieuses questions sur la complexité de notre mécanisme de votation » (Canada, Directeur général 1989, 54).

Les ressources communautaires parallèles

Les modes de communication parallèles sont mieux développés dans les petites communautés éloignées que dans les secteurs urbains. Les gens sont davantage enclins à s'arrêter au magasin général ou au bureau de la bande tous les jours, faisant ainsi des tableaux d'affichage un média courant plutôt que marginal. En fait, d'une certaine manière, les notions de « courant » et de « marginal » sont inversées en ce qui concerne les communautés éloignées — quand un quotidien ou un hebdomadaire arrive systématiquement avec des jours ou des semaines de retard, l'information transmise par télécopieur, téléphone ou radio devient une source de nouvelles bien plus fiable qu'un journal.

L'engagement de tous à la vie politique autochtone, depuis les enfants jusqu'aux aînés, tel que l'a décrit précédemment Bobbi Smith, est une tradition bien établie dans les communautés inuit et amérindiennes, coutume qui persiste aujourd'hui encore dans les assemblées publiques et les rassemblements non officiels. Les réunions, les fêtes, les potlachs, les événements publics de toutes sortes sont des moyens de communication importants, voire souvent principaux dans les communautés autochtones du Nord.

Certains médias maintenant usuels furent d'abord mis sur pied en tant que solutions de remplacement. Ainsi la Société de communications Wawatay du nord de l'Ontario était à l'origine un service de location de postes de radio de piste pour les trappeurs isolés sur les terres; les petits émetteurs de haute fréquence formaient un système de communications d'urgence ayant son centre dans les communautés.

Dans la plupart des communautés des régions septentrionales des provinces et des territoires du Nord, les tableaux d'affichage, qu'ils soient traditionnels ou informatisés, servent de source de renseignements principale plutôt que supplémentaire. MacGregor (1989, 61) a décrit comme suit la transmission de renseignements politiques essentiels dans le nord du Québec durant les négociations de la *Convention de la baie de James* : « [Le sénateur inuit] Charlie Watt entra dans le bureau de poste de George River quand il remarqua d'autres Inuit rassemblés près d'un tableau d'affichage et parlant avec animation. » Les nouvelles sont ainsi affichées dans les bureaux des bandes, les bureaux de poste, les magasins généraux, les écoles et tout autre endroit public.

Centres de communication, les instituts culturels autochtones pourraient contribuer à la formation électorale et à la traduction du matériel électoral. L'Institut culturel Déné (fondé en 1985), affilié à la Société autochtone de communications des Territoires du Nord-Ouest et à la nation Déné, produit des documents et un ensemble de programmes éducatifs et culturels.

L'Institut culturel Avataq sert les Inuit du nord du Québec depuis 1981 à partir de son siège social d'Inukjuak. Il parraine des conférences, des programmes éducatifs, la production de documents, des travaux archéologiques et un programme de topographie. L'Institut travaille auprès des jeunes et des aînés et il constitue un centre potentiel pour la diffusion d'une formation électorale. L'Institut culturel des Inuit d'Arviat offre un ensemble de programmes similaires en mettant l'accent sur la langue. Il a produit des dictionnaires et des recueils de contes et il organise chaque année une conférence des aînés.

Comme cet exposé le démontre, le terme « parallèle » doit être employé avec précaution. Dans le contexte des communications autochtones et du Nord, cette expression ne signifie pas marginal, amateur ou inférieur. Maintes et maintes fois, nous avons vu des exemples de projets temporaires innovateurs évoluer en moyens de communication officiels — stations pirates qui deviennent légitimes, tableaux d'affichage qui se transforment en bulletins de nouvelles, bulletins de nouvelles qui se muent en journaux ou en revues, revues ou journaux locaux qui prennent une envergure régionale, nationale ou même internationale. Les médias parallèles, de par leur crédibilité, méritent qu'on les traite avec sérieux. (Les Canadiens d'origine européenne se souviendront de leurs propres traditions orales où le crieur public et le troubadour jouaient un rôle primordial.)

La publicité

La nouvelle politique fixée par le CRTC en septembre 1990 peut compenser certaines pertes occasionnées par les réductions budgétaires fédérales de 1990 aux médias d'information et aux sociétés de communications autochtones et nordiques. De même, cette politique peut contribuer à l'acquisition d'une plus grande autonomie, puisqu'elle autorise dorénavant les stations de radio autochtones à toucher des revenus publicitaires; les stations sans concurrence peuvent diffuser de façon illimitée des messages publicitaires — jusqu'à concurrence de deux cent cinquante minutes par jour (Langford 1990). La nouvelle politique permet aussi la diffusion d'une publicité considérable sur les ondes des stations de radio jadis sans but lucratif (par exemple les stations des sociétés de communications autochtones). CHON-FM a commencé à diffuser des messages publicitaires peu après mon arrivée au Yukon en septembre 1990. Sans plaire à tous, les interruptions d'émissions ont été acceptées par la plupart comme étant nécessaires à la survie de la station.

Le téléphone et le télécopieur : les frustrations et les besoins spéciaux des circonscriptions du Nord

Les habitants du Nord sont souvent plus familiers avec la haute technologie des communications que ceux du Sud. Les ordinateurs sophistiqués sont monnaie courante dans les cours aux adultes de l'Arctique de l'Est et ailleurs. Des antennes paraboliques se dressent sur des rochers millénaires dans de tout petits villages où les habitants passent encore une bonne partie de leur vie à voyager sur les terres. À l'assemblée générale de 1989 de la Conférence circumpolaire des Inuit tenue au Groenland, des représentants de l'Institut culturel

des Inuit ont présenté un programme de traduction simultanée qui convertit l'anglais en caractères syllabiques inuktitut.

Les télécopieurs sont devenus populaires partout dans le Nord.

Je pense qu'il y en a un dans toutes les communautés de l'Arctique de l'Ouest, sauf dans deux. Ces machines sont [...] quelquefois la seule façon d'envoyer une liste des électeurs à l'extérieur de la communauté [...]. J'espère que la nouvelle loi permettra d'accepter les documents télécopiés au même titre que les originaux. Les gens pourraient aussi envoyer plus facilement au directeur du scrutin des formules de procuration [...] et d'autres documents électoraux importants. (Cairns 1990.)

Cairns et plusieurs autres recommandent d'utiliser les répondeurs téléphoniques pour faciliter l'accès aux bureaux après les heures de travail. Le télécopieur est déjà entré dans les mœurs du Nord. Qui plus est, les lignes téléphoniques sont le moyen le plus fiable pour joindre les autres communautés et l'extérieur.

Tous s'entendent sur le fait que la machinerie électorale n'a pas suivi le rythme des innovations en matière de gestion des élections telles que le courrier en fac-similé (télécopieur), et que d'autoriser l'usage du télécopieur serait bénéfique aux communautés autochtones, éloignées et mal desservies. (Alia *et al.* 1990–1991b.)

C'est renversant [...] l'usage s'est répandu comme une traînée de poudre, à tel point que la plus petite communauté a maintenant son télécopieur, et que certaines ne se servent presque plus de la poste. On en est à se demander comment on a pu vivre sans télécopieur. (Mayer 1990.)

Dans les bureaux municipaux, les bureaux de poste et autres endroits publics, le télécopieur pourrait servir aux candidats et candidates pour distribuer leur publicité électorale. La légalisation des documents télécopiés économiserait temps et argent, éliminerait les retards, les frustrations chez les candidats et les électeurs éventuels ainsi que les frais inutiles de déplacement et d'avion. Bien que ce soit techniquement illégal, le télécopieur est déjà utilisé pour parer à des urgences électorales. Un événement récent montre bien la nécessité de mettre en place certaines réformes. Un journal rapporte qu'en octobre 1991, « dans les Territoires du Nord-Ouest, des tempêtes de neige très violentes ont obligé certains voyageurs immobilisés à envoyer leur bulletin de vote par télécopieur ». La plupart des circonscriptions ont

connu des tempêtes qui ont « cloué les avions au sol et immobilisé les électeurs, au cours d'une campagne électorale par ailleurs sans histoire ». Des électeurs de Rankin Inlet bloqués à White Cove ont voté par procuration par télécopieur; d'autres électeurs et électrices de l'Arctique de l'Ouest ont fait de même (Presse canadienne 1991b, 1 et 2).

Pour les gens du Nord, le télécopieur est une solution de rechange moins coûteuse que le courrier aérien et plus rapide que le service postal¹⁰.

L'emploi du télécopieur ne va pourtant pas sans problèmes. Certaines communautés du Nord n'ont qu'un seul téléphone, ce qui signifie que le télécopieur viendra s'ajouter à une installation déjà surchargée. Par ailleurs, les télécopieurs ne peuvent être utilisés que là où un service téléphonique dessert déjà la population. Toutes les communautés du Nord disposent d'un service téléphonique quelconque, mais les appareils téléphoniques sont souvent rares (Germain 1991). Avant de se servir de la télécopie de façon courante, Élections Canada devrait étudier les ressources de chaque communauté. Cependant, selon Hamilton (1990) et d'autres, le télécopieur ne se prêtera pas à la transmission de bulletins de vote secrets.

Nonobstant ces réserves, les possibilités d'utilisation du télécopieur durant les campagnes électorales sont multiples et commencent à peine à être étudiées. La technique peut fournir des moyens d'économiser des fonds, du personnel et du temps, tous essentiels à la politique électorale du Nord.

La partie suivante a pour but d'offrir un aperçu des campagnes électorales et des communications chez les Autochtones du nord des provinces et des territoires du Nord.

LE NORD DES PROVINCES ET LES TERRITOIRES DU NORD

Le nord des provinces

Les campagnes électorales qui se déroulent dans la partie septentrionale des provinces et leur couverture médiatique baignent dans un climat que Weller (1983, 480) décrit ainsi :

Le [...] nord des provinces du Canada est un secteur véritablement oublié. Il n'occupe que peu ou pas de place dans la conscience du public [...]. Il n'y a jamais eu aucun accord général sur la superficie du Nord provincial.

Le nord des provinces a plus de choses en commun avec les deux territoires du Nord qu'avec le sud de leur province respective. Leurs citoyens se perçoivent comme des gens du Nord. À l'instar des territoires, les campagnes électorales y reposent davantage sur la personnalité des candidats en lice et sur les enjeux que sur les partis. La couverture médiatique est directement tributaire des conditions géographiques, culturelles et économiques.

Le nord de l'Ontario

Les personnes interrogées dans le nord de l'Ontario ont mentionné la nécessité d'assurer une meilleure couverture des questions du Nord, des préoccupations des Autochtones et des campagnes électorales. Comme dans plusieurs autres régions, la couverture télévisée obtient la cote la plus basse. Des politiciens, des citoyens et des travailleurs politiques parlent d'un « très mauvais service », surtout dans les plus petites communautés. Une des régions ne dispose d'aucune station locale.

La radio a obtenu la cote la plus élevée. Les candidats et candidates ont affirmé que la presse écrite était ouverte et équitable, à l'exception d'un journal communautaire qui affichait une préférence à l'égard d'un candidat. En règle générale, on estimait que la couverture des élections était impartiale et adéquate, sous réserve des critiques et des suggestions suivantes en vue de l'améliorer.

Au dire des politiciens et de leur état-major, les journalistes devraient être plus conscients des questions du Nord, particulièrement de celles qui concernent les peuples autochtones. La couverture médiatique est trop souvent floue, alors qu'elle nécessiterait plus d'approfondissement et d'analyse, et moins de sensationnalisme. Comme l'a mentionné l'une des personnes interrogées, les nouvelles traitant du Nord et des Autochtones devraient être « considérées comme faisant partie du programme politique national ».

On a suggéré de réserver une section quotidienne ou hebdomadaire aux élections dans le nord de l'Ontario, et d'affecter systématiquement un journaliste à la couverture des questions autochtones à chaque campagne électorale. Il faut un plus grand nombre de journalistes, surtout en période électorale.

Les médias nationaux devraient envoyer des gens dans les secteurs éloignés afin qu'ils constatent « ce à quoi sont confrontés les politiciens » : les déplacements en motoneige ou en avion, le froid, le brouillard, les retards et les pannes.

La qualité de la couverture électorale n'est pas seule en cause. L'accès à l'information est parfois très difficile, puisque la plupart des

réserves ne sont accessibles que par la voie des airs. Des personnes ont fait remarquer qu'il arrive « souvent que les nouvelles sont bloquées sur place ».

Le « télégraphe indien » (« moccasin telegraph »), disent-elles, s'avère le plus important mode de communication communautaire. Les électeurs s'attendent que les candidats viennent les rencontrer en personne, mais la taille des circonscriptions rend la chose impossible. En l'absence de contact entre deux élections, il est de plus difficile de savoir qui sont les candidats et candidates, puisque aucune réunion d'investiture n'est tenue dans la communauté ou avec l'ensemble des candidats. Parmi les solutions de rechange, on retrouve l'utilisation des tableaux d'affichage dans les magasins et dans les bureaux des bandes.

Un dirigeant autochtone a souligné que les journalistes sont peu enclins ou peu empressés à venir dans sa communauté (Thorbes 1990).

Le nord de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan

Aucune des personnes interrogées n'a pu évoquer de problèmes précis survenus à l'occasion des élections de 1988, mais la piètre qualité de la couverture électorale en a mécontenté plus d'une. Des politiciens autochtones (députés fédéraux et provinciaux) ont convenu que la région avait suffisamment de publications autochtones, lesquelles faisaient « un excellent travail de conscientisation et de couverture des thèmes autochtones compte tenu des contraintes auxquelles elles étaient soumises ».

L'émission radiophonique « Native Perspectives », en provenance du Lac La Biche en Alberta, est diffusée par satellite, transmise sur émetteurs FM puis retransmise sur les ondes de la télévision de Radio-Canada deux heures avant le début des émissions régulières (Germain 1991). Bien qu'elle ait reçu des éloges, « une émission de deux heures par jour ne suffit pas à la couverture des questions autochtones ».

Comme le mentionnait une des personnes interrogées : « Il est difficile d'amener les grands médias à couvrir adéquatement les questions autochtones. Pendant les élections, les questions provinciales et fédérales qui préoccupent les Indiens sont exposées mais elles n'obtiennent jamais la première place. » (Hardie 1990, 5.) Plusieurs personnes ont signalé qu'il faudrait apprendre aux journalistes des grands médias à combattre les stéréotypes et à surmonter « leurs appréhensions à visiter les communautés [...] [et] les craintes injustifiées qu'ils éprouvent pour leur sécurité » (*ibid.*).

D'après les Indiens de la Saskatchewan, les grands médias « sont généralement enclins à monter en épingle les tragédies et à

ignorer les triomphes ». Le fonctionnement erratique des réseaux de communications pose un problème constant pendant les campagnes électorales. Les journalistes non autochtones gagneraient à se servir plus fréquemment de sources autochtones dans leurs reportages. De plus, le développement de journaux et de réseaux d'information autochtones devrait être prioritaire. Enfin, un plus grand nombre de nouvelles devraient être diffusées en langues autochtones.

Le manque de financement est le principal obstacle rencontré par les diffuseurs autochtones. Ces médias ont besoin de ressources financières adéquates pour affecter des journalistes à la campagne de candidats et aux questions autochtones, et aussi pour instaurer un système convenable de diffusion des émissions de radio et de télévision. Le *Saskatchewan Indian*, un journal autochtone d'importance dont l'influence s'étendait à l'échelle du pays, a cessé de paraître par suite des compressions budgétaires gouvernementales de 1989-1990. Jusqu'à son second départ à l'été de 1991, « aucun autre organe de presse ne rejoignait ni n'unifiait l'ensemble de la communauté indienne ». Le *Native Network News* (journal mensuel albertain publié à Edmonton depuis 1988) appartient à la nation métisse. Tiré à 15 000 exemplaires, il rejoint 60 000 lecteurs en Alberta, en Saskatchewan, en Colombie-Britannique, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, et il est financièrement indépendant.

C'est surtout à l'extérieur des grandes villes que les publications ont de la difficulté à survivre. Elles dépendent de plus en plus de la publicité; or, certains annonceurs ne croient pas que les publications autochtones soient des supports publicitaires valables.

Les 60 000 Métis de la Saskatchewan, représentés par la Société des Métis de la Saskatchewan, ont maintenu le journal *New Breed* en vie au lendemain des compressions budgétaires fédérales en le convertissant en journal mensuel. Le tirage est d'environ 10 000 exemplaires.

Des personnes interrogées dans cette région ont indiqué qu'il y a trop peu de politiciens métis (parmi eux, Keith Goulet, député à l'Assemblée législative de la Saskatchewan). Un politicien des Premières Nations a prédit que la couverture des grands médias augmenterait à mesure que les politiciens autochtones gagneraient en nombre. Il croit que la politique autochtone va passer des problèmes administratifs de base à des préoccupations plus vastes telle la conservation des langues et des cultures autochtones.

Certaines réserves de cette région ne peuvent recevoir de nouvelles radiodiffusées, faute de câblodistribution; peu de stations sont disponibles. La plupart des communautés autochtones sont

accessibles par la route (à l'exception de quatre d'entre elles en Saskatchewan).

Au dire de certaines personnes, le nouveau réseau de télévision du Nord canadien (Television Northern Canada (TVNC)) qui relie CKNM—Yellowknife, CKNR—Terrace (Colombie-Britannique), CHON-FM—Whitehorse et CFWE—Lac La Biche améliorera sans doute la situation. Elles ont souligné l'importance pour les Autochtones d'encourager ce réseau et d'y avoir recours.

Le nord du Québec

La plupart des personnes interrogées ont trouvé que la couverture médiatique de la campagne et des élections fédérales de 1988 avait été insuffisante — « guère plus que la publication des résultats ». La couverture des élections de 1988 a été assurée surtout par la station de télévision de CBC à Montréal, selon un dirigeant autochtone, qui a ajouté qu'il y avait eu « très peu de couverture [électorale] des questions du Nord ». Un autre a préféré regarder « Newswatch » ou « The National » et éviter les émissions crie de CBC North « à cause de leur inexactitude [...] et de l'approche biaisée des reportages ».

Un politicien autochtone a exprimé son désintéret à l'égard du système électoral en déclarant « qu'il y a peu d'engouement pour la politique fédérale ou provinciale chez les Autochtones du Nord [...] beaucoup ne se soucient même pas de savoir qui est au pouvoir puisque, de toute façon, on ne réagit jamais à leurs préoccupations ». Ce politicien soulignait en outre que le Québec n'a jamais eu de député autochtone à l'Assemblée nationale. Arsenault (1990, 2) fait observer que ce politicien « a parlé du processus politique canadien [...] comme s'il s'agissait d'un gouvernement étranger. À bien des égards, la réponse la plus fréquente que j'ai obtenue au cours de l'étude fut : "Leur politique n'est pas notre politique". »

La programmation crie de CBC North est « pauvre [et] ne coïncide pas avec les réalités des communautés ». Les politiciens et les autres dirigeants veulent un plus grand nombre d'« émissions d'analyse [...] Nous avons seulement des services de nouvelles; nous [avons besoin] d'outils afin de porter un jugement critique sur [les gens] ou les enjeux. » Ces personnes ont repris le commentaire entendu partout dans le Nord canadien, comme quoi la couverture des nouvelles du Nord et des Autochtones n'est axée que sur les crises.

La plupart des politiciens, des travailleurs politiques et des journalistes autochtones interviewés parlaient couramment plusieurs langues (Arsenault 1990, 8). Un problème soulevé dans les provinces de l'Ouest et au Yukon, de même qu'au Québec, est la prédominance

d'émissions américaines qu'entraîne la télévision par satellite. Les émissions canadiennes ne sont pas toutes pertinentes. La seule couverture canadienne que les résidents du nord du Québec reçoivent leur est transmise par British Columbia Television (BCTV) et CBC. Un politicien s'est plaint « qu'il y a peu ou pas d'information concernant les questions propres au Nord canadien ou [...] au Nord québécois », parce que presque toutes les nouvelles proviennent du réseau anglais de Radio-Canada à Montréal plutôt que de CBC North.

Personne n'a constaté d'amélioration dans l'accès aux médias ou dans la qualité de l'information au cours des dernières années. Un dirigeant s'est dit préoccupé par le fait que « les gens ne connaissent pas les différents partis politiques dans le Nord [...] [ou] ne comprennent pas les questions politiques énoncées par les partis [ou] [...] leur programme. La langue cause de sérieux problèmes entre les organisations et les Autochtones. »

Les obstacles linguistiques et culturels ont d'ailleurs souvent été mentionnés. « Dans ma circonscription, je n'ai toujours le choix qu'entre des candidats qui ne parlent pas notre langue [...] et ne connaissent ni notre peuple, ni notre culture, ni nos communautés, nos besoins et nos problèmes. » (Coon Come 1990.)

Ici comme ailleurs, c'est la télévision qui a été la plus critiquée. Cependant, un politicien a défendu la télévision en affirmant que, d'après lui, la plupart des gens du Nord québécois « aiment regarder la télévision, ce qu'ils font pendant des heures [...]. Si nous pouvions avoir accès à la télévision, j'estime que la plupart des gens seraient bien mieux informés des événements » sur la scène politique et électorale.

Le chef Billy Diamond a réclamé un programme complet d'alphabétisation par les médias qui serait adapté au Nord, un « programme d'éducation approfondi portant sur le Nord et offert ici, qui enseignerait [...] comment régler les problèmes en se servant des médias, et faire connaître son point de vue grâce aux médias » (Diamond dans Alia *et al.* 1990–1991a).

L'immensité du territoire empêche pratiquement toute visite des politiciens dans les communautés, ou toute couverture adéquate par les médias, qu'ils soient « courants » ou communautaires.

Le Labrador

Le Labrador semble avoir une « communauté autochtone très unie » qui englobe plusieurs communautés plus petites. Il a été facile d'y repérer les candidats politiques et les journalistes autochtones en raison des liens étroits entre les communautés. Même si les communautés et les échanges sont souvent isolés, les Innu et les Inuit ont collaboré aux

questions sociales et politiques d'intérêt mutuel. Certains se sont plaints de la confusion qui persiste entre les Innu (de souche indienne) et les Inuit.

La radio diffuse 20 heures par semaine d'émissions autochtones en inuktitut et en anglais grâce au réseau FM de radios communautaires, et 5 heures par semaine d'émissions diffusées par CBC Labrador.

Un réseau complexe de « radios de piste » de bande décimétrique et de bande métrique situées dans chaque communauté de la Côte-Nord constitue l'unique service de communications d'urgence bidirectionnelles (émission-réception) dont disposent les chasseurs et les pêcheurs dans les endroits éloignés. Un tel service existe dans d'autres régions éloignées, où il s'est souvent transformé en service de diffusion plus traditionnel (voir la section sur la radio communautaire dans le Nord).

Le magazine télévisé mensuel « Labradorimiut » (Gens du Labrador) d'une durée de deux heures et demie est diffusé par l'Inuit Broadcasting Corporation (IBC) et CBC North dans plus de 40 communautés des Territoires du Nord-Ouest, du nord du Québec, du Labrador et, grâce à Atlantic Satellite Network, dans les provinces de l'Atlantique. TVNC permettra d'accroître la diffusion de ce magazine d'un bout à l'autre du Nord canadien.

La distribution de la presse écrite est fort limitée. La région de Nain reçoit le *Globe and Mail* avec « une semaine de retard, et encore ». Le journal local a été réduit de moitié après les compressions budgétaires de février 1990. « Les Autochtones du Labrador se sentent exclus des grands médias », rapporte Arsenault (1990). Ils veulent un meilleur accès à la presse écrite et électronique, des journalistes et des candidats plus instruits et un électorat mieux éclairé et plus engagé politiquement.

Les communautés sont accessibles par transport routier ou aérien et elles disposent de bons réseaux de communications intercommunautaires (incluant les modes de communication parallèles). Il y a peu d'accès aux médias et à l'information provenant de l'extérieur du Labrador.

Le nord de la Colombie-Britannique

Le nord de la Colombie-Britannique a été la région la plus difficile à cerner pour les chercheurs. « On y retrouve plusieurs communautés autochtones n'ayant entre elles que peu de liens efficaces [et, semble-t-il], aucune structure intégrée de modes de communication. J'ai trouvé très difficile d'obtenir le nom des politiciens locaux, provinciaux ou fédéraux. » (Korbin 1990, 1.)

Les médias sont assez accessibles, mais on constate l'absence de relations soutenues avec les autres communautés autochtones du nord de la Colombie-Britannique. La plupart des communautés autochtones ont facilement accès aux stations radiophoniques, à CBC, au *Vancouver Sun*, à *Province* et aux journaux hebdomadaires ou aux quotidiens locaux. Les grands médias assurent la couverture des questions autochtones, mais des ressources financières limitées entravent le développement des médias autochtones. L'absence d'un réseau de communications autochtones s'explique par bien des facteurs, y compris la diversité des communautés, de leurs intérêts et de leurs problèmes, et par la géographie.

Un candidat indépendant aux élections fédérales de 1988 était d'avis que son statut lui avait valu moins de couverture que les candidats affiliés à un parti politique.

Nous avons interviewé des représentants de plusieurs centres d'accueil autochtones et obtenu un aperçu très diversifié et peu cohérent. Les gens de Fort Nelson, par exemple, ont librement accès aux médias électroniques habituels — CBC North, BCTV, CITV Edmonton — et à divers médias écrits dont le *Fort Nelson News*, le *Vancouver Sun*, et le *Province* (Vancouver). Les gens étaient satisfaits de la couverture des médias autochtones, en particulier de celle du *Native Network News*.

Larry Guno, député autochtone à l'Assemblée législative, est de la région de Terrace, où sont réalisées certaines émissions de la Northern Native Broadcasting. Des deux journaux locaux, le *Prince Rupert This Week* assure « une bien meilleure couverture des questions autochtones ». Les émissions de radio et de télévision habituelles sont disponibles en abondance ainsi que la programmation de la Northern Native Broadcasting.

Même si les Autochtones comptent pour la moitié de la population de Chetwynd, ils n'ont aucun contrôle sur les médias locaux et n'y apportent aucune contribution et « se sentent généralement exclus ». Ils possèdent « une connaissance très limitée des autres communautés autochtones du Nord ou des politiciens de la Colombie-Britannique » (Korbin 1990, 3).

Le nord des provinces — Conclusion

La couverture médiatique de l'actualité laisse à désirer partout dans le nord des provinces, tant sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif. Les médias non autochtones doivent être disposés et aptes à assurer la couverture des campagnes électorales dans les communautés éloignées et autochtones. On devra mieux renseigner les journalistes non autochtones ou des régions du Sud sur les politiciens, l'électorat, les thèmes

et les communautés autochtones. L'accès aux médias varie beaucoup, mais partout on décrie les insuffisances de la télévision sur le double chapitre de l'accès et de la couverture. En certains endroits, la situation n'est pas aussi pitoyable, mais la vue d'ensemble demeure décevante. Des communautés ont accès à divers médias, mais ces derniers sont souvent situés à l'extérieur du Nord, par exemple à Détroit et à Chicago, et leurs émissions sont facilement disponibles grâce aux réseaux de câblodistribution (Presse canadienne 1991a).

Élections Canada pourrait faire un usage plus innovateur et plus marqué des moyens de communication parallèles, incluant les tableaux d'affichage traditionnels et informatisés, les télécopieurs, la radio de piste et la radio communautaire, les réunions publiques et les bulletins de nouvelles locaux et régionaux.

Le Nord territorial

Les Territoires du Nord-Ouest

L'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, à majorité autochtone, est composée de 24 députés indépendants. Cette assemblée, unique dans l'ensemble des gouvernements du Canada, prend ses décisions par consensus. La partie est des Territoires du Nord-Ouest compte une importante majorité d'Inuit, tandis que la partie ouest regroupe une population autochtone formée de Dénés, de Métis et d'Inuvialuit (Inuit de l'Ouest). La population de Yellowknife est non autochtone à 90 % environ¹¹.

L'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest siège en neuf langues officielles : le chipewyan, le cri, le dogrib, l'anglais, le français, le gwich'in (loucheux), l'inuktitut, le slavey du Nord et du Sud. La période de questions qui suit les débats législatifs est différente de celle des assemblées législatives des provinces et du Yukon, car sa durée n'est pas limitée. La Chambre est dotée d'un système complet de comités, mais elle n'est pas divisée en fonction des appartenances politiques. Malgré les pressions les poussant à adopter le système des partis, les politiciens des Territoires du Nord-Ouest continuent à défendre la structure actuelle. Lors d'un sondage effectué en 1990 auprès des députés de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, 19 députés sur 24 se sont opposés à « ce que les partis politiques soient mêlés à la politique des Territoires du Nord-Ouest » (*Native Press* 1990, 3).

Le député libéral Jack Anawak (qui, en qualité de politicien fédéral, a une appartenance politique) signale que « le vote des Inuit est fondé sur la personnalité des individus et non sur les partis », et que les campagnes électorales doivent être « personnalisées » (Roth 1991a).

Même lorsque les partis sont présents, ils n'ont pas droit aux égards ou au respect des limites des circonscriptions électorales qui caractérisent la politique dans le sud du pays.

Les gens du Nord « ont besoin de plus d'information, plus rapidement ». Les politiciens autochtones affirment que le *Nunatsiaq News* (publié à Iqaluit et desservant l'est de l'Arctique) a accompli un travail soutenu afin d'assurer la couverture des campagnes et des élections, mais celle-ci demeure « limitée ». La télévision obtient toujours de faibles cotes. « La télévision n'est pas du tout efficace pour couvrir les campagnes électorales »; chaque candidat devrait obtenir plus de couverture télévisée en plus du temps d'antenne acheté (Roth 1991b).

Un candidat a mentionné que la région (centrale) du Keewatin a besoin de son propre journal parce qu'elle se trouve coincée entre le *Nunatsiaq News* de l'est des Territoires du Nord-Ouest (dont le siège social est à Iqaluit) et le *Journal* de Fort Smith.

La radio demeure le média d'information passe-partout, surtout lorsqu'elle émet en inuktitut. Elle a été amplement utilisée lors des élections de 1988, alors que chaque candidat a eu droit à environ cinq minutes de temps d'antenne en chaque langue (anglais et inuktitut).

Des conflits opposant les stations radiophoniques peuvent saper la couverture des affaires autochtones. Ainsi la station de radio CJCD de Yellowknife « a combattu avec acharnement » l'octroi d'une licence à la station de radio autochtone CKNM (Thorbes 1990).

La Inuit Broadcasting Corporation (IBC) a offert du temps d'antenne aux candidats et candidates et une participation à d'autres émissions. En mai 1991, IBC diffusait entre quatre heures et quatre heures et demie d'émissions par semaine sur les ondes de CBC, une réduction de deux heures par rapport à 1990. IBC diffuse chaque semaine deux heures d'émissions provenant de Taqramiut Nipingat Inc. (nord du Québec) sur les ondes de CBC, et une demi-heure d'émissions bimensuelles en provenance du Labrador (Roth 1991b).

La question linguistique est un important sujet de préoccupation. Les candidats de l'est de l'Arctique soulignent que nombre de leurs électeurs ne parlent que l'inuktitut et doivent compter sur les services de traduction (Smythe 1990). En mai 1991, les compagnies d'aviation canadiennes ont commencé à diffuser leurs messages sur la sécurité en vol ou sur d'autres sujets en sept langues autochtones. Ce système, qui utilise des bandes magnétiques, pourrait servir de modèle à Élections Canada.

Dans l'est de l'Arctique, les candidats affirment « qu'il est très important de visiter les communautés ». Deux d'entre eux se sont

rendus dans 20 à 30 communautés au cours de la campagne électorale de 1988. Bon nombre de candidats autochtones préfèrent s'adresser aux gens « face à face » plutôt qu'à la radio ou à la télévision. L'un d'eux a mentionné qu'il a dû visiter chaque communauté à cause de la piètre couverture médiatique de la campagne. Un usage plus efficace des médias réduirait probablement les frais de déplacement.

L'insuffisance des fonds affectés au déplacement est le principal problème mentionné par les journalistes et les chefs politiques des Territoires du Nord-Ouest. Ils ont affirmé que la couverture des grands médias s'améliorerait si les journalistes pouvaient voyager davantage (Thorbes 1990). Lee Selleck, directeur du *Press Independent*, admet que les déplacements sont importants, surtout durant les élections, mais il note que les coupures budgétaires de près de 70 % qui ont affecté son journal les ont rendus quasi impossibles.

Lee Selleck aimerait voir les organes de presse parrainer des ateliers interculturels à l'intention des journalistes autochtones et non autochtones. Élections Canada devrait considérer une participation à de tels projets.

Parmi les critiques dirigées contre la télévision, on retrouve « le manque de profondeur des reportages » et « la simplification à l'excès » qui amènent les journalistes à tomber dans le piège des stéréotypes. La couverture de l'actualité par les médias des Territoires du Nord-Ouest est préférée à presque toute la couverture nationale des questions nordiques et autochtones.

La coopération interculturelle et l'accroissement du rythme de parution sont deux résultats positifs des coupures budgétaires sur le journalisme nordique. Le manque de ressources financières a incité le journal *Press Independent*, à l'origine une publication dénée, à collaborer plus étroitement avec le journal inuvialuit *Tusaayaksat*, partageant ainsi la couverture de l'actualité dans les communautés où cohabitent Dénés et Inuvialuit. Cette évolution pourrait contribuer à l'amélioration des relations entre des peuples susceptibles de devenir concitoyens à l'intérieur d'un nouveau territoire occidental des Territoires du Nord-Ouest, avec la mise en place de la division des Territoires du Nord-Ouest et de Nunavut, la patrie des Inuit.

Le Yukon

Les pages qui suivent présentent un aperçu plus détaillé fondé sur mon séjour de quatre mois au Yukon.

Le Yukon est la patrie de 30 000 personnes, dont 21 000 habitent Whitehorse. Ce petit territoire a exercé une grande influence sur la politique canadienne. Du Yukon nous viennent un chef de parti national,

une coalition historique d'Autochtones (le Conseil des Indiens du Yukon), un premier ministre provincial influent et nombre de nouvelles pratiques politiques. De tous les citoyens du Nord canadien, ceux du Yukon sont sans doute les plus affranchis de la politique fédérale.

On peut croire que le Yukon est beaucoup plus accessible que les autres régions nordiques et qu'y voyager est beaucoup moins coûteux qu'ailleurs dans le Nord du fait que toutes les communautés, à l'exception d'Old Crow, sont reliées par un réseau routier. Au contraire, on y découvre que les coûts sont, la plupart du temps, aussi élevés qu'ailleurs et que l'horaire des moyens de transport est aussi complexe que dans les régions où l'on ne se déplace qu'en avion. Les routes sont dangereuses ou impraticables, particulièrement l'hiver, surtout pour les non-initiés. Et « l'hiver » au Yukon s'étend en général de la mi-automne jusqu'au printemps, soit la plupart des périodes durant lesquelles se déroulent les campagnes électorales.

En trois mois et demi, j'ai pu visiter la plupart des communautés du Yukon. Voici certains facteurs qui m'ont compliqué la tâche : l'horaire des politiciens, le climat, l'accès routier, la disponibilité des véhicules, l'horaire limité des autobus, des navettes et des lignes aériennes et, enfin, l'hébergement — les communautés n'ayant pas toutes des installations appropriées. (Loger chez l'habitant et partager une chambre sont encore des pratiques courantes partout dans le Nord.)

Avant l'introduction du commerce au Yukon vers 1840, le territoire était peuplé par les Indiens et les Inuvialuit. De nos jours, les Inuvialuit sont confinés dans la partie ouest des Territoires du Nord-Ouest, certains d'entre eux, juste au-delà de la frontière du Yukon. En 1896, la ruée vers l'or du Klondike a mené à la création du territoire du Yukon; un gouvernement parlementaire, formé uniquement de représentants élus, y a vu le jour en 1909.

La Yukon Indian Advancement Association, fondée à la fin des années 60, comprenait des partisans non indiens. Elle fut remplacée en 1970 par la Fraternité des Autochtones du Yukon. L'Association des Indiens non inscrits du Yukon fit bande à part. La Fraternité des Autochtones du Yukon a concentré ses efforts sur des revendications globales. En novembre 1973, elle admettait les Indiens non inscrits et prit alors le nom de Conseil des Indiens du Yukon, premier mouvement organisé regroupant des Indiens inscrits et non inscrits (Alia *et al.* 1990–1991a).

Les partis politiques furent introduits à l'Assemblée législative en 1978, marquant ainsi le passage décisif d'une tutelle fédérale à un gouvernement territorial bien ancré. Patrick Michael, directeur général des élections et greffier de l'Assemblée, signale qu'il y a eu depuis 1978

deux élections générales et quatre élections partielles, dont une seulement fut gagnée par un indépendant (Michael 1987, 7).

Même si peu de candidats et candidates se présentent comme indépendants, le Yukon tolère la diversité et les changements d'allégeance politique. Danny Joe, député de Tatchun à l'Assemblée législative et ancien chef de la Première Nation Selkirk, s'est présenté tour à tour comme progressiste-conservateur, libéral et, plus récemment, néo-démocrate.

Les élections au Yukon « se caractérisent, en règle générale, par des résultats serrés ». C'est une des raisons qui expliquent la participation élevée des électeurs et électrices. Les limites des circonscriptions électorales ont été révisées en 1978, créant ainsi au moins trois circonscriptions à majorité autochtone. On a procédé à ce nouveau découpage en partie à cause de l'afflux soudain de travailleurs non autochtones affectés aux projets de la mer de Beaufort et de la route de Dempster (Michael 1987, 15).

D'après Michael, les Indiens du Yukon ont été « totalement absents » de la politique territoriale à ses débuts. Les premiers candidats autochtones se sont présentés aux élections générales de 1974; les premiers candidats autochtones élus se sont joints à l'Assemblée législative en 1978. Depuis, leur nombre a augmenté à cinq dont l'un, Sam Johnston, est président de l'Assemblée.

Membre de la Première Nation Teslin, M. Johnston a introduit son patrimoine tlingit dans le système parlementaire. Il porte les vêtements de cérémonie tlingit au début de chaque session hebdomadaire et utilise, dans l'exercice de ses fonctions, les méthodes de prise de décisions qu'il a perfectionnées au cours de ses quatorze années à la tête des Teslin.

Les communications au Yukon La radio domine la scène. Elle procède d'une longue tradition qui remonte au Yukon Telegraph, dont la ligne Dawson City–Whitehorse (avec son centre à Atlin, en Colombie-Britannique) fut « la dernière entreprise du genre dans les régions sauvages de l'Amérique du Nord, coûtant plusieurs millions de dollars [en 1900] mais utile à la nation pendant presque un demi-siècle » (Lawrence 1990, 40). Les deux stations principales de radio sont CHON-FM (le service radiophonique de la Northern Native Broadcasting Yukon — NNBY), qui joint presque toutes les communautés, et Radio-Canada, qui combine les programmations du Sud et du Nord. CHON-FM présente des reportages hebdomadaires en provenance de la plupart des communautés avec, à l'occasion, des émissions diffusées en provenance d'endroits éloignés.

La plupart des plaintes relatives aux médias formulées par des politiciens et des dirigeants des communautés portaient sur la rareté ou la piètre qualité de la couverture télévisée des élections (Alia *et al.* 1990–1991a, 1990–1991b). Audrey McLaughlin (*ibid.*) et Tony Penikett (*ibid.*) ont tous deux mentionné l'insuffisance des ressources allouées à la télévision. Un circuit fermé de télévision parlementaire diffuse chaque jour la session législative. La programmation de jour de Radio-Canada provient en majorité du sud du pays, mais elle est entrecoupée de courtes transmissions de « Focus North » (nouvelles et reportages) et d'émissions de NEDAA-TV (affaires publiques et reportages), affiliée à la Northern Native Broadcasting. Les émissions de télévision sont transmises par satellite depuis la Colombie-Britannique, Chicago et Détroit — villes dont les nouvelles et les fuseaux horaires ne coïncident pas du tout avec le Yukon.

Whitehorse a deux journaux, le *Whitehorse Star* et le *Yukon News*, lequel couvre davantage l'ensemble du territoire et est distribué sur une plus grande échelle.

La revue *Dannzha'* (un rejeton du *Yukon Indian News*) et son édition estivale *Shakat* ont cessé de paraître en 1991, ne laissant au Yukon aucune presse écrite autochtone. Seuls demeurent des bulletins communautaires dont la publication varie selon la disponibilité de temps, d'énergie et de ressources financières de leurs éditeurs. L'ancienne éditrice Doris Bill mentionne que Ye Sa To (qui commanditait la revue) était la société autochtone de communications la moins bien financée. « Mon métier, c'est le journalisme, mais je suis obligée par la force des choses à faire du lobbying » a-t-elle déclaré après l'interruption de la revue. Quelques mois plus tard, *Dannzha'* a repris vie de façon beaucoup plus modeste; il s'agit maintenant d'un journal bimensuel toujours commandité par la société de communications Ye Sa To.

Les communautés des Premières Nations du Yukon ont pour principale presse écrite les bulletins de nouvelles communautaires tels que le *Pelly Button*. Certains de ces bulletins sont excellents, mais les conditions de leur production font qu'on ne peut s'y fier. Ils sont généralement produits par des bénévoles qui ont déjà un emploi à temps plein. L'éditeur d'un de ces bulletins de nouvelles occupe l'équivalent de deux emplois à temps plein en plus de ses activités de chasse et de trappe (Alia *et al.* 1990–1991a). La couverture des élections risque donc de souffrir du déficit de la presse autochtone.

Mon séjour de quatre mois au Yukon m'a révélé l'existence d'un sentiment communautaire surprenant pour des gens appartenant à des groupes pourtant divers et éloignés. La figure 3.3 et les notes suivantes

sur les communautés visitées aident à dresser le tableau des campagnes électorales et des communications.

Bref aperçu de communautés du Yukon Burwash Landing. Cette communauté compte 83 habitants dont la plupart sont membres du Conseil tribal de Kluane. Elle dispose de son propre bulletin de nouvelles. La directrice du Conseil, Florence Sparvier, a fait renaître le bulletin de nouvelles parce que « les gens sont trop éloignés et ne peuvent pas recevoir d'information ». Elle avoue que « bien des gens ne font pas confiance au ministère des Affaires indiennes » et veulent leur propre source d'information.

En plus du bulletin de nouvelles, « les gens de Burwash dépendent de CHON-FM ». Ils lisent *l'Alberta Indian News* et les autres publications disponibles au bureau du Conseil, mais la radio demeure le média préféré (Alia *et al.* 1990–1991a).

À Pelly Crossing, les 250 membres de la Première Nation Selkirk (Tutchone du Nord) ont leur propre bulletin de nouvelles bimensuel, le *Pelly Button*. Celui-ci est publié par Jerry Alfred, qui se consacre de plus à temps plein aux revendications territoriales. Le bulletin est distribué dans chaque boîte aux lettres de la communauté. Pelly Crossing dispose d'un réseau d'information très élaboré. Les gens lisent le *Yukon News*, le *Whitehorse Star* à l'occasion et le *Pelly Button*. « Tous écoutent la station CHON-FM. » Ella Harper, la réceptionniste du bureau de la bande, y transmet chaque semaine une émission de nouvelles par téléphone.

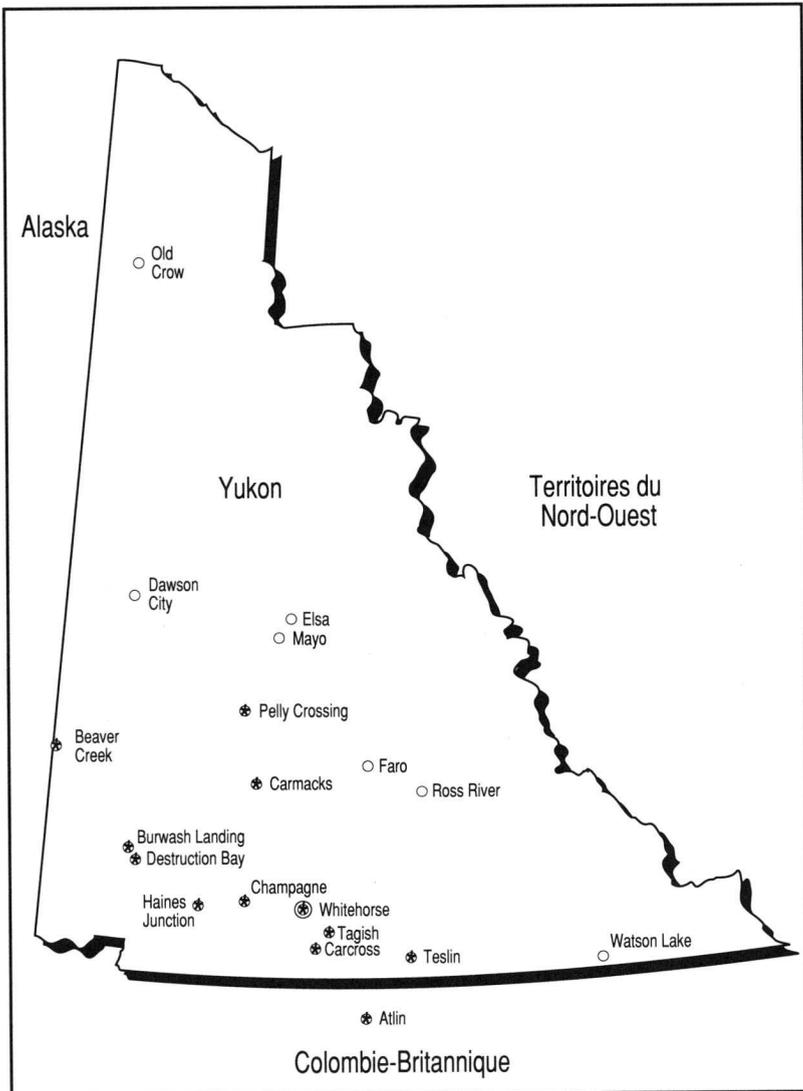
On capte les chaînes de télévision CBC, CBS (États-Unis), BCTV et ITV. Le député à l'Assemblée législative distribue des dépliants à chaque foyer et en affiche au bureau de la bande. Soit dit en passant, le bureau est situé dans un bel édifice tout neuf pourvu de quelques jolies chambres d'hôtel. On affiche aussi d'autres renseignements à l'école, au magasin et à la succursale du collège du Yukon.

À l'exception de l'émission hebdomadaire de nouvelles à la radio, les nouvelles provenant de la communauté sont rares — les journaux n'ont pas l'habitude de publier des nouvelles en provenance de Pelly.

La plupart des 430 habitants de Teslin sont membres de la Première Nation Teslin et descendants du peuple Tlingit, venu de l'Alaska et de la côte de la Colombie-Britannique. Selon le chef David Keenan, « bien des Premières Nations se tournent vers de nouvelles structures [de gouvernement] ». À la suite d'une décision adoptée il y a trois ans, Teslin est la seule communauté dont le chef est nommé selon les coutumes ancestrales.

Figure 3.3

Carte du Territoire du Yukon et des communautés visitées



Note : L'astérisque indique les communautés visitées par l'auteur de septembre 1990 à janvier 1991.

D'après David Keenan, la radio est le média prédominant. Par ailleurs,

NEDAA (télévision) et CHON-FM font du bon travail — on y entend des entrevues avec les chefs et des discussions portant sur les problèmes. Le service du Nord de Radio-Canada assure la diffusion des nouvelles locales matin et soir. La couverture de l'enjeu principal — les revendications territoriales — est adéquate.

Ce qui manque, ce sont les nouvelles régulières de la communauté :

Les bulletins de nouvelles communautaires exigent beaucoup de temps; ils démarrent en lion et finissent en queue de poisson. Teslin avait un bulletin de nouvelles, dont la publication a cessé. Il y a un vide dans la presse écrite. Nous recevions *Shakat* ou *Dannzha'* tous les deux mois, mais leur budget a été coupé. Nous recevons le *Yukon News* et, de temps à autre, l'*Alberta Indian News*, mais ces médias ne sont pas assez polyvalents. (Keenan dans *Alia et al.* 1990–1991a.)

La seule route qui dessert Atlin (Colombie-Britannique) passe par le Yukon. Située juste au-delà de la frontière, Atlin fait partie du Yukon en raison de son statut exceptionnel. Ses 400 habitants, des Autochtones de la Première Nation Tlingit de la rivière Taku et des non-Autochtones, vivent en bordure d'un lac immense situé à l'extrémité nord-ouest de la Colombie-Britannique. Parmi ses résidents se trouvent de nombreux artistes. La livraison du courrier est assurée trois fois par semaine par une camionnette qui accepte des passagers (comme ce fut mon cas) s'il y a de la place. La circulation aérienne et routière relie Atlin à Whitehorse. Il y a des vols nolisés d'hélicoptères et d'avions qui traversent aussi le Yukon. Où qu'on aille, les voyages sont dispendieux. « Il en coûte davantage pour voyager dans notre propre province que pour un aller-retour à Ottawa ou à Hawaï. » (*Alia et al.* 1990–1991a.)

L'identité d'Atlin chevauche la Colombie-Britannique et le Yukon. Les gens voudraient faire partie du Yukon, mais ils croient que « la Colombie-Britannique ne le [leur] permettra jamais » : « Nous avons essayé. La Colombie-Britannique ne nous laissera pas partir, bien que nous recevions tous nos services du Yukon. » (*Alia* 1990.) Certains mentionnent que les Autochtones portent peu d'intérêt à la vie politique à l'extérieur de leur communauté.

Le système téléphonique illustre la complexité de ce double statut.

Nous payons les compagnies de téléphone de la Colombie-Britannique et du Yukon — on ne reçoit qu'une seule facture, mais le réseau est dédoublé ! Les médecins et les avocats avec qui nous faisons affaire sont à Whitehorse. Et la plupart des gens déménagent quand leurs

enfants atteignent l'âge de fréquenter l'école secondaire. La plupart déménagent à Whitehorse. (Alia *et al.* 1990–1991a.)

Le gouvernement de la Colombie-Britannique accorde des subventions aux familles pour qu'elles envoient leurs enfants de niveau secondaire dans les écoles publiques ou privées du sud de la Colombie-Britannique ou de Whitehorse. L'école secondaire publique de Whitehorse a aménagé un dortoir pour les élèves d'Atlin et des autres communautés éloignées du Yukon.

Les campagnes électorales sont ardues, nous a-t-on dit. « Le gouvernement de la Colombie-Britannique envoie des dépliants mais il fait peu campagne. » Une autre personne nous a dit que : « Les candidats ne [les] écoutent pas; au fond, la plupart des membres de la bande s'en fichent (ce commentaire concerne la Première Nation de la rivière Taku, qui a son propre bulletin de nouvelles).

Le financement fédéral provient du Yukon, non de la Colombie-Britannique. L'agent du gouvernement, Fred Jenkins, affirme que « les journaux de Whitehorse ne s'intéressent pas à Atlin sauf s'il y a controverse ». En règle générale, les gens se partagent les journaux — le *Vancouver Sun* lorsqu'il est disponible ou l'*Edmonton Journal*.

L'information sur les élections n'arrive « jamais par les médias, mais par l'entremise de ce bureau », de dire M. Jenkins. Il y a des communiqués de presse sur le comptoir; les gens de la communauté doivent se rendre au bureau du gouvernement pour les lire.

Tous affirment qu'une meilleure couverture médiatique ne changerait pas grand-chose aux habitudes électorales. Depuis les récentes modifications apportées aux limites des circonscriptions électorales, le député à l'Assemblée législative est encore plus éloigné qu'auparavant — une raison qu'invoquent plusieurs pour ne pas voter. Il y a deux postes douaniers sur le territoire dont les préposés ne sont pas inscrits sur la liste. « Les inscrire sur la liste électorale signifierait un voyage de 500 milles. Les gens ne voient pas pourquoi ils voteraient aux élections de la Colombie-Britannique ou aux élections fédérales. Ils n'y voient aucun intérêt pour leur communauté. » (Alia *et al.* 1990–1991a.)

Old Crow est la communauté la plus au nord du Yukon, accessible seulement par la voie des airs et sans cesse menacée par les glaces, le feu ou les inondations. À l'été de 1990, la communauté tout entière a été aéroportée à Inuvik lorsque des feux de forêt menaçaient d'incendier les maisons; au printemps de 1991, des inondations ont fait peser la menace d'une autre évacuation. La plupart des 270 habitants sont membres de la Première Nation Vuntut Gwitch'in.

Tout le monde affirme que le vote d'Old Crow a une incidence déterminante en période électorale. Doug Bell, ancien commissaire et éditeur du *Yukon News*, se rappelle les dernières élections territoriales :

Old Crow nous a tenus en haleine. Nous avons reçu tous les votes et c'était l'égalité 7-7 entre le Parti progressiste-conservateur et le Nouveau Parti démocratique. Nous ne pouvions rejoindre Old Crow par téléphone. J'étais encore commissaire [du Yukon]. Nous avons appris les résultats du vote d'Old Crow d'un opérateur de radio amateur en Alaska. (Bell dans Alia *et al.* 1990-1991a.)

L'opérateur de la station de radio amateur avait obtenu les résultats d'un avion qui le survolait et il les avait retransmis par radio à l'aéroport de Whitehorse, confirmant ainsi le surnom que Doug Bell donnait aux opérateurs de radio amateur : « les vrais innovateurs ». La participation électorale à Old Crow atteint presque 100 % aux élections fédérales et territoriales. « Old Crow a quelque chose de mystérieux. Les gens de l'extérieur le sentent et c'est pourquoi ils surveillent cette localité. » (Alia *et al.* 1990-1991a.)

Tous les chemins mènent à Whitehorse; des vols et des trajets par autobus y assurent une liaison avec les villes de l'Alaska et avec Vancouver; en été, les chemins de fer de la White Pass et du Yukon permettent de se rendre de Whitehorse à Skagway, en Alaska (les voyageurs doivent compléter leur trajet en autobus). Sa population est de 19 000 habitants, chiffre qui comprend les non-Autochtones et les Autochtones (de la Première Nation Kwanlin Dun).

Whitehorse est le siège des gouvernements autochtone et territorial — le Conseil des Indiens du Yukon et l'Assemblée législative. On y trouve deux journaux et trois stations de radio : publique (Radio-Canada (CBC)), autochtone (CKRW) et privée (CHON-FM). Les émissions de télévision proviennent toutes de l'extérieur, à l'exception de quelques émissions de CBC North et de NEDAA/TVNC.

L'éditeur du *Whitehorse Star*, Jim Butler, aimerait assurer une couverture plus approfondie des élections :

Nous sommes un journal de Whitehorse et nous ne couvrons par conséquent que les plus grosses circonscriptions à l'extérieur de la ville. Nous réalisons des entrevues téléphoniques avec 99 % des candidats et nous leur demandons leur photo, la seule façon pour bien des électeurs de les voir. (Butler dans Alia *et al.* 1990-1991a.)

En parlant des prochaines élections, il a affirmé :

J'aimerais envoyer un journaliste en tournée. La seule chose qui m'en empêche, c'est l'argent — les hôtels à 90 \$ la nuit, les repas, l'essence — et le pire : les salaires ! Je ne peux libérer aucun membre de mon personnel actuel. Il me faudrait engager quelqu'un uniquement pour la campagne électorale. Il m'en coûterait 600 \$ par semaine, plus les frais de déplacement (environ 600 milles par semaine), plus le gîte et le couvert... Nous sommes un journal, mais nous sommes aussi une petite entreprise. (Butler dans *Alia et al.* 1990-1991a.)

En plus d'être insuffisante, la couverture est parfois inexacte. Le premier ministre Tony Penikett se souvient qu'on a d'abord annoncé sa défaite à la télévision de Radio-Canada avant de parler de sa victoire historique.

Le Nord territorial — Conclusion

Les territoires du Nord et la partie septentrionale des provinces connaissent des problèmes à peu près semblables, liés au climat, aux déplacements, à la topographie, à la langue, à la culture et aux ressources monétaires. Il y a toutefois des différences remarquables dans la façon dont les diverses régions composent avec ces problèmes. Au Yukon, les candidats peuvent plus facilement s'appuyer les uns sur les autres; malgré les difficultés d'accès et l'imprévisibilité des moyens de transport, toutes les communautés sont accessibles par la route, à l'exception d'Old Crow.

Un candidat de la partie est des Territoires du Nord-Ouest a jugé que la radio communautaire avait été plus efficace que Radio-Canada parce que les candidats avaient pu y obtenir du temps d'antenne illimité à l'occasion de tribunes téléphoniques — l'émission durait tant et aussi longtemps que des appels y étaient acheminés. On observe cette pratique à la radio et à la télévision autochtones. Elle semble liée à une tradition orale qui ne connaît pas les limites imposées par les principes de diffusion non autochtones qui reposent sur le fractionnement d'émissions d'une durée limitée. J'ai observé, au Yukon, une table ronde télévisée dont les participants (des politiciens pour la plupart) avaient été priés de revenir après le dîner afin de poursuivre une émission du matin, parce que les gens continuaient de téléphoner et que la discussion n'était pas terminée¹².

Il y a d'autres leçons importantes à tirer des communications nordiques. Le réseau des communications (routes, téléphone, télécopieur, télévision, radio) est « meilleur au Yukon que partout ailleurs

au nord du 50^e parallèle, à l'exception du nord de l'Alberta. Burwash Landing est mieux pourvue que Port Severn en Ontario. » (Alia *et al.* 1990–1991a.)

Une des raisons du progrès des communications dans le Nord tient au fait que les besoins extrêmes rencontrés en font un terrain d'expérimentation idéal (par exemple, le Projet Inukshuk et le nouveau réseau de télévision du Nord canadien (TVNC)). Lorsque des besoins ne peuvent être comblés d'aucune façon, le gouvernement entre en jeu. Ainsi le gouvernement du Yukon a accru son aide lorsque Radio-Canada a vu ses fonds diminuer et a annoncé qu'elle ne pouvait plus desservir les communautés de moins de 500 habitants.

C'est le gouvernement territorial du Yukon et non Radio-Canada qui permet la diffusion des émissions du réseau aux communautés, en ce qui concerne le financement et la technologie : 16 stations de télévision, 3 stations de radio MF à Pelly Crossing, Stewart Crossing et Old Crow.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest assure, quant à lui, la retransmission de 24 émissions de télévision. « En 1976, ils ont installé une antenne parabolique à Teslin, au Yukon. Ce n'était pas légal en ce temps-là, mais le gouvernement territorial du Yukon l'a fait. » (Alia *et al.* 1990–1991a.) La participation officieuse du gouvernement, de simples citoyens et des communautés dans des activités « illégales » (antennes paraboliques, stations de radio pirates, etc.) ressort de la mentalité des pionniers — à l'image d'un Nord où de bienveillants « hors-la-loi » détiennent le pouvoir. Il y a souvent un décalage important entre les origines illégales d'un projet et sa légitimation dans un système toujours en rattrapage.

Le caractère indissociable des communications et du transport dans le Nord est illustré par de nouveaux modes de communication qui doivent leur naissance en partie au transport. Le réseau de bande métrique du Yukon — 600 stations mobiles, 26 répéteurs — a été conçu à l'origine pour faciliter l'entretien des routes et le travail de la Gendarmerie royale du Canada; avec le soutien de l'organisme Renewable Resources Yukon, il est maintenant dans sa deuxième année de fonctionnement. La radiotélévision communautaire CRTS, également au Yukon, s'appelait la « Timberline TV » à ses débuts. Elle avait été mise sur pied comme outil de sauvetage pour les gens vivant sur des terres isolées. Aujourd'hui, il s'agit d'une ressource de plus pour les candidats et pour l'électorat.

Tant les politiciens que les dirigeants des communautés autochtones affirment que du matériel didactique et des programmes plus nombreux sont nécessaires dans toutes les langues en usage. Cependant, il n'y a pas de consensus sur la façon de répondre à ces besoins. De nombreuses personnes au Yukon ne veulent pas de la politique linguistique en vigueur dans les Territoires du Nord-Ouest.

Je crois qu'au Yukon nous devrions faire des choix semblables à ceux qu'a faits la communauté chinoise du Canada. Nous conserverons nos langues pour le soutien de la communauté et pour nos familles. Mais sept langues officielles dans ce minuscule territoire [...], nous n'en avons pas les moyens. (Alia *et al.* 1990–1991a.)

La préoccupation prédominante est d'éviter l'assimilation. Ainsi les efforts que déploient les partis pour inciter les Autochtones à participer au processus politique ont un côté négatif.

Nous [...] voyons un danger [...] nous ne voulons pas nous faire assimiler. Nous voulons travailler à un niveau d'intégration qui nous convient et qui convient à la société canadienne. (Morin *et al.* 1990.)

On trouvera ci-dessous la liste de certaines différences et similitudes quant à l'isolement vécu dans les territoires. Il ne s'agit que d'une esquisse à élaborer dans les recherches à venir. Il s'en dégage, de façon générale, que les Autochtones de la partie est des Territoires du Nord-Ouest jouissent de l'unité linguistique et d'un accès à la presse écrite (quoique celle-ci ne soit pas uniquement dirigée par des Autochtones). En revanche, ils ont plus de difficulté à communiquer avec leurs candidats que ceux du Yukon, là où les routes facilitent l'accès, mais où la presse écrite autochtone a disparu.

La partie ouest des Territoires du Nord-Ouest — coincée entre les deux — est distincte mais joue certains rôles de médiation entre le Yukon et la partie est des Territoires du Nord-Ouest, tout en partageant l'actif et le passif des deux régions. La partie ouest des Territoires du Nord-Ouest connaît une grande diversité linguistique; pourtant, la presse écrite y est presque exclusivement anglophone. Ses communautés sont divisées entre elles selon qu'on y accède par transport aérien ou routier.

L'isolement dans le Nord territorial

- Yukon : 7 langues autochtones; le sentiment d'isolement est plus psychologique que physique : des routes et des moyens de

communication existent, mais les obstacles linguistiques sont surmontés par l'anglais; les résidents ressentent l'éloignement tant nordique qu'occidental par rapport au reste du Canada.

- Ouest des Territoires du Nord-Ouest : 7 langues autochtones; coïncé entre les deux...
- Est des Territoires du Nord-Ouest : 1 langue autochtone (inuktitut); le sentiment d'isolement est plus physique que psychologique : il y a unité linguistique, mais l'éloignement est imposé par la dépendance du transport par avion et des communications par satellite.

Il serait utile de développer différentes méthodes afin de permettre aux régions nordiques de mieux apprendre l'une de l'autre. Malgré un accroissement de la coopération circumpolaire parmi les nations nordiques, il est surprenant de constater le sentiment élevé d'aliénation au sein des provinces et des territoires du Nord.

**QUELQUES SUGGESTIONS EN GUISE DE CONCLUSION :
LES STRATÉGIES POUR AMÉLIORER LA COUVERTURE MÉDIATIQUE
DES CAMPAGNES ÉLECTORALES ET LE SERVICE AUX ÉLECTEURS,
AUX CANDIDATS ET AUX JOURNALISTES AUTOCHTONES**

Des gens de toutes les régions et de tous les milieux ont traité de la difficulté d'atteindre les communautés nordiques et autochtones. Dans toutes les régions, les représentants de tous les partis politiques, sans exception, ont souhaité un meilleur accès et une plus grande participation.

La conclusion qui s'impose en tout premier veut que les médias autochtones et les autres médias du Nord soient consolidés et que leurs services soient étendus. Malgré l'ingéniosité considérable déployée pour maintenir les médias à flot et les stratégies innovatrices de communications communautaires, certains services ont été retirés à des gens qui estimaient déjà insuffisants ceux qu'ils recevaient.

L'étude montre que l'éloignement n'est pas en lui-même une cause de l'aliénation de l'électorat, et que tous les Autochtones ne se sentent pas exclus du processus électoral. L'aliénation est une réaction à l'impuissance et à la frustration, au sentiment de ne pas compter et de voir ses préoccupations ignorées. Les médias jouent donc un rôle important à cet égard.

Atlin représente bien le Nord canadien : isolée, coïncée entre la réalité de la province (Colombie-Britannique), du territoire (Yukon), du gouvernement fédéral et du gouvernement avoisinant (Alaska-États-Unis) et tenant farouchement à garder ses distances.

Il y a beaucoup à apprendre de la participation électorale record au Yukon — 77,97 % aux élections générales de 1989. Dans Old Crow, la participation dépasse de loin la moyenne nationale — 98,10 % aux élections générales de 1989 (Yukon, Directeur général 1989, 3 et 5). Ici, chaque vote compte d'une élection à l'autre.

Améliorer la couverture médiatique n'aura probablement pas beaucoup d'influence sur les communautés qui n'accordent pas une grande valeur à l'exercice du droit de vote et qui ne considèrent pas le pouvoir de l'électorat comme un but à atteindre. Certains dirigeants des Premières Nations jugent inutile de voter; d'autres, comme Elijah Harper, voient dans la participation électorale et les médias des instruments pour faire avancer la cause des Premières Nations.

Retournons brièvement aux questions qui ont orienté cette étude.

Quelle a été la participation des Autochtones aux élections fédérales de 1988 et aux autres élections récentes dans les provinces et les territoires ? La participation a varié considérablement selon la région, la culture, la perception du pouvoir électoral, la géographie, le transport, le degré d'alphabétisation et les moyens de communication. Les assemblées, les fêtes et les événements publics de toutes sortes témoignent de l'importance des médias dits « parallèles » qui contribuent à établir des liens entre les gouvernements traditionnels et le gouvernement fédéral. La participation et le degré d'engagement ont été influencés par les médias qui couvrent habituellement les dirigeants nationaux connus (autochtones ou non) et les questions autochtones à connotation « négative ».

Comment les Autochtones voient-ils leur participation aux élections ? Les opinions vont de la méfiance à l'enthousiasme, en fonction de la perception qu'ont les communautés autochtones de l'utilité des élections. Les coupures budgétaires imposées aux médias, particulièrement aux médias autochtones, ont eu un effet très démoralisant. Même là où les médias survivent, le coût à payer est élevé (manque de personnel, pauvreté, épuisement professionnel). Le nombre et l'envergure des médias doivent s'accroître et fournir aux candidats et candidates un accès approprié à la télévision plutôt qu'une programmation en provenance de Chicago, de Détroit ou de Vancouver. On doit assurer plus de stabilité à la presse écrite du Nord, autochtone ou non, offrir de la formation aux journalistes sur les thèmes et les candidats et affecter des budgets suffisants pour une couverture médiatique adéquate des élections.

Le second problème majeur lié au financement porte sur le coût élevé des campagnes électorales dans le Nord. Des représentants de tous les principaux partis s'accordent à dire que les coûts sont un sérieux obstacle pour les candidats éventuels. Peu importe que les Autochtones se voient comme des membres d'un gouvernement autochtone ou comme des participants d'un système électoral, leur attitude est empreinte de prudence, d'impatience et de méfiance.

Une forte participation électorale autochtone est presque toujours liée à un bon accès aux médias et à la perception d'avoir une influence notable, comme il a été observé à Old Crow, au Yukon, et dans la partie est des Territoires du Nord-Ouest. Cette influence tient parfois au nombre (et à la provenance) des politiciens autochtones.

Quelles sont la nature et l'étendue de l'accès aux médias ? Les médias encouragent-ils ou freinent-ils la participation autochtone ? Plus d'un n'a pas jugé ces questions pertinentes. Les personnes qui prétendent que leur vote ne compte pas ne se préoccupent évidemment pas de la couverture des campagnes électorales. Ce dont chacun se soucie vraiment, c'est la façon dont les médias traitent généralement les Autochtones. Malgré certaines exceptions, l'impression générale est que les candidats autochtones ont un accès trop limité aux médias.

La radio obtient les commentaires les plus favorables. Elle est facilement accessible et mobile, qualités cruciales pour les gens qui vivent loin sur les terres. La radio sert de tribune publique durant les campagnes électorales, permettant ainsi la participation des Autochtones vivant dans de petites communautés éloignées. Elle n'est pas intimidante, elle est aisément rentable et — à l'image de la politique nordique et autochtone — elle est familière.

La télévision est le média le plus critiqué. La couverture électorale télévisée varie grandement. Dans les régions où les seules émissions diffusées proviennent de villes éloignées comme Détroit et Vancouver, la télévision n'est d'aucune utilité pour le processus électoral.

La couverture de la presse écrite est meilleure, lorsqu'elle est présente. Certaines régions en sont saturées, alors que d'autres n'en ont tout simplement pas. Les journalistes se font reprocher de « ne pas faire leurs devoirs », de craindre les Autochtones et les communautés éloignées et d'appliquer un système de deux poids, deux mesures selon qu'ils traitent des questions du Nord ou du Sud, des Autochtones ou des non-Autochtones. Presque toute la couverture médiatique du Nord reflète celle du Sud — les questions y sont traitées à la lumière de l'importance qu'elles revêtent dans le Sud. Les personnes interrogées aimeraient que les journalistes soient plus attentifs aux différents points

de vue des Autochtones, qu'ils recourent à des sources autochtones dans leurs reportages et qu'on engage plus de journalistes autochtones. Elles veulent davantage d'analyses des enjeux des campagnes électorales, davantage d'« outils pour former la critique », des éléments importants de l'alphabétisation électorale.

Elles veulent aussi à la fois une meilleure couverture de la part des principaux médias et davantage de médias leur appartenant — réseaux d'information autochtones, soutien aux journaux, revues et installations de radio et de télédiffusion autochtones. Enfin, les Autochtones veulent plus de couverture électorale dans leurs langues.

Est-ce que la nature et la taille des circonscriptions du Nord signifient que les Autochtones doivent avoir davantage accès aux médias ? Cette affirmation est incontestable. Des gens de tous les partis politiques, de toutes les cultures et de toutes les régions ont reconnu à l'unanimité que faire campagne dans le Nord coûte trop cher.

Le tableau n'est pas totalement sombre. Même si tous réclament de plus gros budgets de déplacement et de communications et de plus gros budgets pour les médias qui assurent la couverture des campagnes électorales, on peut réduire les coûts dans d'autres domaines. Le courrier par télécopieur est le moyen qui a le plus de potentiel pour améliorer les communications électorales tout en réduisant les frais. Le télécopieur demeure l'instrument idéal pour faire le pont entre les médias communautaires traditionnels et les médias de l'avenir dans le Nord. Même si aucun moyen de communication à distance ne peut remplacer une campagne électorale menée en personne ou une couverture médiatique sur place, le télécopieur peut diminuer les voyages superflus.

Les communications par satellite sont un autre moyen d'avenir qui ont effectué une percée spectaculaire avec l'avènement de Television Northern Canada. La télécopie est maintenant possible presque partout; à part les pannes téléphoniques occasionnelles, ce moyen offre une fiabilité de loin supérieure à celle de tout autre moyen par mauvais temps.

Que le Nord canadien soit une région immense et peu peuplée est bien connu. La prochaine étape consiste à tenir compte de cet état de fait dans l'élaboration des politiques. Le Nord a un électorat dispersé, aux prises avec des difficultés qui lui sont propres ainsi qu'avec celles qu'on retrouve ailleurs dans les régions économiquement défavorisées (chômage, rareté du logement, pauvreté des services). Les difficultés inhérentes aux régions nordiques et éloignées sont aggravées par les problèmes propres aux communautés autochtones et par une

situation financière qui laisse présager une diminution plutôt qu'une augmentation de l'accès aux médias. Parmi les problèmes qui devraient être abordés, mentionnons celui de programmes contradictoires tels que l'effort actuel déployé en matière d'alphabétisation juxtaposé au désistement à l'égard de la presse écrite.

L'étude fait ressortir un certain nombre de questions qui devraient être traitées par la Commission. Les suggestions qui suivent visent l'amélioration des services aux électeurs, aux candidats, aux dirigeants politiques et aux journalistes autochtones des territoires du Nord et du nord des provinces.

Les réformes suggérées

1. La reconnaissance par Élections Canada des besoins spéciaux propres aux communautés autochtones, nordiques et éloignées, incluant notamment :
 - a. La modification des règlements électoraux afin de permettre l'utilisation de documents télécopiés. Le télécopieur est un instrument peu coûteux ainsi que le plus rapide et le plus répandu de tous les moyens de communication dans le Nord.
 - b. La reconnaissance des moyens de communication parallèles (bulletins de nouvelles communautaires, tableaux d'affichage traditionnels et informatisés, radios de piste, télécopieurs et autres médias de moindre importance) en tant que médias valides dans le cadre du processus électoral.
 - c. L'attribution aux campagnes électorales du Nord de budgets supérieurs de la moitié des budgets habituels afin de tenir compte de conditions spéciales telles que les frais de communications et de transport.
 - d. L'adoption d'une politique qui assure la pleine représentation des Canadiens et Canadiennes, y compris les Autochtones, dans les documents publicitaires encourageant la participation électorale.
 - e. L'adoption d'une politique d'équité en matière d'emploi qui assure la pleine représentation des Canadiens, y compris les Autochtones, dans la structure d'Élections Canada.
2. La reconnaissance des besoins spéciaux en matière d'éducation, incluant notamment :
 - a. La production par Élections Canada de trousse de formation pour trois publics cibles : les journalistes, les électeurs et les politiciens.
 - b. Des conférences à l'intention des journalistes et des politiciens autochtones et non autochtones. Des dirigeants autochtones

d'un bout à l'autre du Canada ont affirmé que les politiciens et les journalistes connaissent mal les préoccupations des Autochtones et ont peur de visiter les communautés éloignées. En 1991, l'auteure et le journaliste Bud White Eye ont mis au point une formule de conférence peu coûteuse permettant de traiter de ces questions au sein de l'École supérieure de journalisme de l'Université Western Ontario. Cette conférence, qui a maintenant lieu tous les ans, a regroupé des étudiants en journalisme, des dirigeants des Premières Nations et des journalistes pour une journée entière d'échanges et de discussions; la réaction a été extrêmement positive et l'on en est à évaluer les résultats.

- c. L'utilisation innovatrice des médias dans la formation des électeurs et des candidats, incluant :
 - Des cours intensifs d'opération de la radio et de la télévision donnés par des professeurs autochtones.
 - Des trousseaux de formation et d'information utilisant des bandes magnétiques et vidéo.
 - Des modules d'apprentissage du processus électoral tirant parti des méthodes d'auto-apprentissage et des installations existantes (par exemple, le Yukon College, l'Arctic College et leurs programmes de formation à distance).
 - Un programme d'éducation sous forme de spectacle itinérant.

Pour capter l'imagination et augmenter l'accès aux communautés du Nord, ce retour à l'époque des circuits d'antan utiliserait les lignes de chemin de fer existantes (« l'Express de l'ours polaire » de l'Ontario; le circuit de Churchill au Manitoba, le « White Pass », la route du Yukon et d'autres) et, là où il y a de grandes routes, les autobus. Je suggère qu'Élections Canada gère (ou loue) des wagons de chemin de fer et des autobus semblables aux wagons-écoles des chemins de fer qui apportaient autrefois l'enseignement aux communautés du nord de l'Ontario le long du circuit de « l'ours polaire » (Stamp 1974). Les autobus et les wagons de chemin de fer pourraient également servir de lieux d'assemblées publiques, voire de bureaux de scrutin mobiles. Les partis politiques pourraient également considérer cet outil dans leurs stratégies de communications.

3. La reconnaissance des besoins spéciaux dans les domaines de la langue et de l'alphabétisation, incluant :
 - a. la traduction des documents électoraux dans toutes les langues d'usage courant;
 - b. l'accroissement du nombre d'émissions en langues autochtones;

- c. l'ajout aux bulletins de vote des langues d'usage;
- d. l'utilisation de bulletins de vote avec photos.

Les principes généraux Les principes suivants complètent les mesures suggérées ci-dessus : La préparation du matériel devrait se faire en tenant compte des Autochtones et des principes d'échanges interculturels. Le matériel devrait être disponible dans toutes les langues en usage dans le Nord, y compris les neuf langues officielles des Territoires du Nord-Ouest, les langues athabaskane et tlingit du Yukon et toutes les langues autochtones d'usage courant dans le nord des provinces. Je suggère qu'on examine les divers programmes de traduction assistée par ordinateur, dont certains ont été adaptés aux langues autochtones. Ces programmes peuvent s'adapter à différents systèmes d'écriture de même qu'à la traduction simultanée. Par exemple, un programme d'anglais-inuktitut en signes syllabiques est utilisé dans les Territoires du Nord-Ouest.

En ce qui a trait à l'attribution des ressources financières, l'audiovisuel devrait occuper la première place, et les documents écrits, la seconde, car c'est la façon la plus économique d'atteindre un vaste public. Les médias audiovisuels sont accessibles aux personnes dont la compréhension de l'écrit est limitée (en raison de l'analphabétisme ou d'un faible niveau de compétences linguistiques, de problèmes de la vue, etc.). Il semble que, en règle générale, les Canadiens et Canadiennes accordent moins d'attention aux dépliants et aux brochures qu'aux autres médias.

On ne peut recréer Old Crow dans chacune des communautés du Nord. Par contre, il est possible d'encourager et de faciliter la participation grâce à l'éducation, à une meilleure couverture médiatique, à un meilleur accès linguistique et culturel, à de meilleurs moyens de transport, à un calendrier d'exécution et à un budget qui tiennent compte des réalités propres aux campagnes électorales dans le Nord.

Il importe également de partir du principe qu'apprendre et gouverner engagent les deux parties, de sorte que tous les programmes devraient être élaborés dans un esprit de coopération et d'intérêt mutuel. Enfin, les Autochtones devraient être invités à participer à chaque étape du processus.

NOTES

Cette étude a été complétée en juin 1991.

L'équipe de recherche a travaillé dans des conditions éprouvantes; les assistants de recherche dans le Nord ont été gênés par l'hiver, le transport et les conditions météorologiques. L'interprète de Baffin a dû travailler par téléphone; les chercheurs de London dépendaient du téléphone et du télécopieur. Les conseils et les encouragements de Fred Fletcher ont été d'une valeur inestimable tout au long de la recherche; Robert A. Milen a gracieusement fait part de ses commentaires pertinents aux dernières étapes du travail. Bud White Eye a coordonné la conférence historique « First Nations Intensive » à laquelle ont contribué Miles Morrisseau, Dan Smoke et Mary White Eye.

Nous tenons à remercier chaleureusement Patricia Charlie (Old Crow, Whitehorse), Brian Eaton (Whitehorse), Clare Thorbes (London, Whitehorse), SharonAnne LaDue (Ross River, Whitehorse), Chitee Kilabuk (Pangnirtung, Territoires du Nord-Ouest), Adrienne Arseneault, Anthony Germain, Garth Hardie, Kelley Korbin, Dan Smythe, Karla Brun, Alan Chrisjohn, Judy LaForme, Lynn Larmour et Heather York-Marshall (London), le personnel de la bibliothèque du Poynter Institute for Media Studies (St. Petersburg, Floride), Kathleen McBride, Carol Geddes (pour son amitié, ses conseils avisés et son ragoût de caribou), Jonleah Hopkins, Judith Merrill, Dan Restivo, David Restivo, Lorna Roth, Shula Steinberg et Gail Valaskakis — grâce à qui il me fut possible de vivre et de travailler à deux endroits à la fois.

La consultation préliminaire avec les journalistes assurant la couverture du Nord a eu lieu au printemps et à l'été de 1990 grâce à des subventions du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et de l'Université Western Ontario.

1. Le chef du gouvernement du Yukon a adopté le titre de « premier ministre » pour souligner sa poursuite d'un statut égal à celui des chefs des gouvernements provinciaux et son rejet d'un traitement différent pour les territoires canadiens.
2. Note sur la terminologie employée : l'usage des termes varie selon les organisations et les régions. Le Conseil des Indiens du Yukon préfère utiliser « Premières Nations » ou « Autochtones ». Le terme « Indien » est largement employé au Yukon, mais il est jugé choquant ailleurs. En anglais, le terme « native » est largement employé même s'il n'est pas celui qu'on préfère. « Indigène » est utilisé à l'échelle internationale. Au Canada, « Inuit » (qui est la forme plurielle de l'Inuk, dont la langue est l'inuktitut) est le terme préféré, sauf pour désigner les Inuvialuit. « Inuit » est le terme générique couramment utilisé par les membres de la Conférence circumpolaire des Inuit, mais les habitants de l'Alaska préfèrent « Eskimo » [Esquimau] ou les étiquettes culturelles « Yup'ik » et « Inupiat » (Alia 1991).

La langue gwich'in (gwitchin, kuchin) de l'Athabaska s'appelle « loucheux » dans certaines parties du Yukon et des Territoires du

- Nord-Ouest. Gwich'in, graphie préférée du Yukon Native Language Centre, est employée, sauf dans les appellations officielles (par exemple, Vuntut Gwich'in First Nation).
3. Les trois conférences en question furent la Seventh Annual Inuit Studies Conference (où l'auteure a participé à une table ronde sur les communications dans le Nord), tenue à Fairbanks, en Alaska, au mois d'août 1990; « L'alphabétisation et le musée : un lien à créer », une conférence de l'Association des musées canadiens tenue à Ottawa, en novembre 1990; « Ten Years After "Jimmy's World" : The Search for a Green Light Ethic », du Poynter Institute for Media Studies, qui s'est déroulée à St. Petersburg, Floride, du 2 au 5 octobre 1990.
 4. Bien que la plupart des sources le rejettent, le nombre de 7 000 apparaît encore dans des sources non autochtones telles que le *Northwest Territories Data Book* (1990–1991).
 5. Pour être précis, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, ceux-ci pouvaient voter pourvu qu'ils renoncent à leur statut d'« Indiens inscrits ». Pour voter, ils devaient donc se déclarer « pleinement Canadiens », c'est-à-dire « non-Indiens ».
 6. Voir, par exemple, le *Winnipeg Free Press*, 12 février 1987; 20 octobre 1989, 12; 15 octobre 1989, 1 et 4; ainsi que le *Calgary Herald*, 16 janvier 1987, A1 et A2; 2 mai 1989, B2; 10 décembre 1988, B6. Les sujets traités dans les articles vont de problèmes précis (les revendications du Lubicon) aux élections des bandes (Stoney band) à des préoccupations nationales (la division des Territoires du Nord-Ouest, la patrie des Inuit).
 7. Voir, par exemple, 31 août 1990, A4 à A7; 18 août 1990, A1; 15 mai 1989, A4.
 8. Voir, par exemple, 30 août 1990, A6; 26 octobre 1988, A8.
 9. Voir, entre autres, le *Toronto Star*, 21 août 1989, A14.
 10. Les propositions en faveur du télécopieur nous viennent, entre autres, de la Chambre de commerce d'Iqaluit (Kinnear 1990) et du représentant du Nouveau Parti démocratique Stephen Whipp, des Territoires du Nord-Ouest (1990). Whipp rappelle « qu'un candidat de Tuktoyaktuk devait présenter ses documents à Iqaluit [...] [ce qui représentait] des milliers de dollars en frais de transport aérien [...]. Élections Canada lui a finalement permis de les transmettre par télécopieur, mais il lui a fallu se débattre comme un diable dans l'eau bénite pour réussir » (*ibid.*).
- Une autre personne a dit : « Je ne suis pas vendeur de télécopieurs, mais lorsqu'on [...] observe la technologie utilisée dans les campagnes, on se croirait en 1932. » (Walsh 1990.)
11. Bien que cette étude n'ait pas comme but de traiter de questions en dehors de son mandat, il faut quand même mentionner que l'idée de

diviser les Territoires du Nord-Ouest en deux territoires distincts aurait des répercussions considérables sur les campagnes, les élections et les médias. À l'est, le groupe proséparation à majorité inuit favorise la création de Nunavut (« notre patrie » en inuktitut). La scission de la partie ouest des Territoires du Nord-Ouest est plus complexe parce qu'elle placerait les Autochtones en situation de minorité (Dénés, Métis et Inuvialuit). Certains ont proposé de nommer cette région Denendeh.

12. Pour un examen complet de la relation entre les campagnes électorales dans le Nord et Radio-Canada, voir Roth (1991b).

BIBLIOGRAPHIE

Abréviations :

DORS Décrets, ordonnances et règlements statutaires

L.R.C. Lois révisées du Canada

Abramovitch, Ingrid, « Arctic Quebec : Drug Problem "Epidemic", Female Inuit Mayor Says », *London Free Press*, 1990.

Adamson, Shirley, interviewée par Ken Kane, Whitehorse, CHON-FM, 1990.

Alia, Valerie, « Northern News : Canada's Communication Cutbacks ». Allocution prononcée à la 7^e Conférence sur les études autochtones, Fairbanks (Alaska), 1990.

———, *Communicating Equality*, Whitehorse, Gouvernement du Yukon, 1991.

Alia, Valerie, *et al.*, *Interviews and Participant Observation : Case Study of the Yukon*, Whitehorse, 1990–1991a.

———, *Interviews : Politicians, Community and Organization Leaders, Journalists in Northern Provinces and Territories*, London, 1990–1991b.

Arsenault, Adrienne, « Summary of Research Findings », dans Valerie Alia *et al.*, *Interviews*, London, 1990.

Barkley, Dorothy. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Yellowknife, 24 mai 1990.

Bear, Leroy Little, Menno Boldt et J. Anthony Long (dir.), *Pathways to Self-Determination : Canadian Indians and the Canadian State*, Toronto, Université de Toronto Press, 1984.

Billingsley c. Procureur général des Territoires du Nord-Ouest, Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest, 17 octobre 1990.

Black, Martha, *Martha Black (My Seventy Years; My Ninety Years)*, Edmonds, Alaska Northwest, 1986.

- Browne, Donald R., « Aboriginal Radio in Australia : From Dreamtime to Prime Time ? », *Journal of Communication*, vol. 40 (hiver 1990), p. 111-120.
- Buckley, Andrea, « Grounded Planes Put Profits in Tailspin », *Yukon News*, 11 janvier 1991.
- Cairns, Rosemary. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Yellowknife, 24 mai 1990.
- Calgary Herald*, « Candidate (Walking Wolf) Could Make History », 20 juin 1988a.
- , « Stoneys on Their Own (in Tribal Election) », 10 décembre 1988b.
- Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, « Summary of Issues of Hearings from the Royal Commission on Electoral Reform », Ottawa, 1990.
- , Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections au président de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest*, Ottawa, Directeur général des élections du Canada, 1987.
- , Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections du Canada conformément au paragraphe 195(1) de la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989.
- , Élections Canada, « Federal Election Information. If You're not on the Voters' List, There's Still Time to Get on It and Make your Mark » (annonce publicitaire pleine page à l'occasion des élections fédérales de 1988), *New Breed*, 20 octobre 1988.
- , Élections Canada, *Voting Statistics for the 1988 Federal Election*, Ottawa, 1990.
- , Groupe de travail sur l'accès aux services de télévision dans les collectivités mal desservies, *Le choix, à quel prix ?*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985.
- , *Loi sur la radiodiffusion*, L.R.C. (1985), chapitre B-9.
- , *Règlement de 1986 sur la télédistribution*, DORS/86-831, *Gazette du Canada*, vol. 120, n° 17 (1986), partie II, p. 3334-3353.
- Cassidy, Frank, et Robert L. Bish, *Indian Government : Its Meaning and Practice*, Lantzville, Oolichan, 1989.
- Charlie, Patricia, « Summary of Research Findings », dans Valerie Alia *et al.*, *Interviews*, London, 1990.
- Chronicle-Herald* (Halifax), « Native Vote Could Influence (24) Ridings », 18 août 1984.

- , « Micmacs Seek Political Clout : NS Aboriginal Peoples' Liberal Association to Hold First Meeting Today », 16 février 1990.
- CKRW Radio, *Yukon Territorial Election Coverage*, Whitehorse, CKRW, 1982.
- , *Yukon Territorial Election Coverage*, Whitehorse, CKRW, 1985.
- Coates, Ken S. (producteur), *Audrey McLaughlin Campaign* (Yukon, Colombie-Britannique et Ontario — campagne à la direction du Nouveau Parti démocratique du Canada), Whitehorse, NEDAA television, NNBY, 25 novembre 1989.
- Coates, Ken S., et William R. Morrison, *Land of the Midnight Sun — A History of the Yukon*, Edmonton, Hurtig, 1988.
- Collin, Ken. Mémoire présenté à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990a.
- . Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Thompson, 20 avril 1990b.
- Colombie-Britannique, Elections BC, *Voter Registration and You*, Victoria, Imprimeur de la Reine pour la Colombie-Britannique, 1988.
- , *Election Reform in British Columbia : Making Voting More Convenient*, Victoria, Ministère des Services gouvernementaux, 1990.
- Conférence inuit circumpolaire, « Draft Principles and Elements on Communication and Information », dans *Draft Principles for a Comprehensive Arctic Policy*, Lachine, CIC, 1989.
- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Émissions politiques — Plaintes concernant la répartition de temps d'antenne gratuit et de temps éditorial*, Circulaire n° 334, Ottawa, CRTC, 1987.
- , *Élection générale fédérale : Directives à l'intention des radiodiffuseurs*, Circulaire n° 351, Ottawa, 4 octobre 1988.
- , *Avis : Une politique relative à la radiodiffusion autochtone*, Ottawa, CRTC, 1990a.
- , *Notice, News North*, 1^{er} octobre 1990b.
- , *Public Hearing* (TVNC), 8 juillet 1991. Paru dans le *Nunatsiaq News*, 31 mai 1991.
- , Comité sur l'extension du service aux petites localités éloignées et à celles du Nord, *Les années 1980 : Décennie de la pluralité — radiodiffusion, satellites et télévision payante*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1980.
- Conseil national des Autochtones du Canada, Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 12 juin 1990.

- Coon Come, Matthew. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 13 mars 1990.
- Cotterill, Ewan, et Linda Sorensen. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Yellowknife, 24 mai 1990.
- Craven, Barbara. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Victoria, 26 mars 1990.
- Crowfoot, Strater, Blackfoot Tribe Band Administration et Siksika Nation. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Gleichen, 16 mai 1990.
- Dahl, Roy K., « Money Trouble to Close Two Papers », *Native Press*, 17 août 1990a.
- , « NACS Closes Doors in Ottawa », *Native Press*, 17 août 1990b.
- Dakota-Ojibway Tribal Council. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Winnipeg, 19 avril 1990.
- Fairman, Shayne. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Whitehorse, 14 mai 1990.
- Fiddler-Berteig, Ona, « Update : Saskatchewan Native Communications Corporation », *New Breed*, 24 avril 1990.
- Fisher, Matthew, « Every Vote Counts in a Territorial Election », *Globe and Mail*, 20 février 1989.
- Ford, Neil, *Yukon Territorial Election Coverage*, Whitehorse, Radio de Radio-Canada, 1985.
- Fox, Ray, *Retrospective : Twenty Years of Aboriginal Communications in Canada*, Edmonton, National Aboriginal Communications Society, 1989.
- Germain, Anthony, « Summary of Research Findings », dans Valerie Alia *et al.*, *Interviews*, London, 1991.
- Glavin, Terry, « NDP Indian Land Strategy Would Restructure BC Map », *Vancouver Sun*, 5 mars 1990.
- Gould, Gary P. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Sydney, 5 juin 1990.
- Hamelin, Louis-Edmond, *Nordicité canadienne*, Montréal, Hurtubise HMH, 1975.
- Hamilton, David. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Yellowknife, 24 mai 1990.
- Hardie, Garth, « Summary of Research Findings », dans Valerie Alia *et al.*, *Interviews*, London, 1990.

- Holman, John, « Radio Stations Struggling », *Native Press*, 17 août 1990.
- Hutchison, David, « Broadcasting Policy in Canada and the United Kingdom : Politics, Technology and Ideology », *Canadian Journal of Communications*, vol. 15 (mai 1990), p. 76-95.
- Kane, Ken, *et al.*, *Television Northern Canada (TVNC)*, Whitehorse, Northern Native Broadcasting Yukon, 1990.
- Kenna, Kathleen, « A Frozen Yukon Election... NDP, Tory Cliff-Hanger Predicted in Yukon Vote », *Toronto Star*, 19 février 1989.
- Kinnear, Cheri. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Iqaluit, 23 juillet 1990.
- Kingle, Paul, *et al.*, *The Costs of Choice : Report from the Task Force on Access to Television in Underserved Communities*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1985.
- Korbin, Kelley, « Summary of Research Findings », dans Valerie Alia *et al.*, *Interviews*, London, 1990.
- Langford, Cooper, « Native Station Rules », *Native Press*, 28 septembre 1990.
- Lawrence, Guy, *40 Years on the Yukon Telegraph*, Quesnel, Caryall, 1990.
- Levy, Gary, et Graham White (dir.), *Provincial and Territorial Legislatures in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1989.
- MacGregor, Roy, *Chief : The Fearless Vision of Billy Diamond*, Markham, Penguin, 1989.
- Marchand, Len, « History of Aboriginal Participation Within the Electoral System ». Mémoire présenté à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990.
- Marchand, Len, et Marc Leclair. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 13 mars 1990.
- Masten, E.R. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Fredericton, 19 mars 1990.
- Mayer, Leona. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Thompson, 20 avril 1990.
- McClellan, Catharine, *et al.*, *Part of the Land, Part of the Water : A History of the Yukon Indians*, Vancouver, Douglas & McIntyre, 1987.
- Michael, Patrick L., *The Yukon Legislative Assembly : Parliamentary Tradition in a Small Legislature*, Whitehorse, Gouvernement du Yukon, 1987.
- Mitcham, Allison, *Atlin : The Last Utopia*, Hantsport, Lancelot, 1989.

- Morin, Gerald, Clem Chartier et Ron Campone. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Saskatoon, 17 avril 1990.
- Native Press*, « Programs to Fill Education Gap », 25 octobre 1990.
- Northwest Territories Data Book 1990/91*, Yellowknife, Outcrop.
- Peter, Saali, « Elijah Harper, the People's Hero », *Arctic Circle*, septembre-octobre 1990.
- Presse canadienne, « 408 Voters Hold Key for NDP in Yukon », *Whitehorse Star*, 1^{er} février 1987a.
- , « Northern Schools Using Native Traditions to Win Back Students », *Whitehorse Star*, 5 décembre 1987b.
- , « Inuit Assembly Vote First Electoral Step on Road to Autonomy », *Globe and Mail*, 11 avril 1989.
- , « Saskatchewan Gov't Gives Former CBC Employees Money for Study », *Whitehorse Star*, 17 décembre 1990.
- , « Detroit TV Watched by Northern Residents », *Whitehorse Star*, 27 décembre 1991a.
- , « Patterson Re-elected », *Whitehorse Star*, 16 octobre 1991b.
- Robinson, Viola M. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Sydney, 5 juin 1990.
- Roth, Lorna, « Interviews, Eastern Arctic ». Document de travail établi pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991a.
- , « Le Service du Nord de Radio-Canada et les élections fédérales — Problèmes et stratégies de redressement », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991b.
- Roth, Lorna, et Gail Guthrie Valaskakis, « Aboriginal Broadcasting in Canada : A Case Study in Democratization », dans Marc Raboy et Peter A. Bruck (dir.), *Communication for and Against Democracy*, Montréal, Black Rose, 1989.
- Schiller, Bill, « How They Made an Indian School a School for Indians », *Toronto Star*, 7 décembre 1987.
- Shiell, Les, « Native Renaissance », *Canadian Geographic*, août-septembre 1990, p. 59-66.

- Smellie, Janet, « Allooooloo Doesn't Want Constituency Split in Two »
(Note : une erreur dans le titre contredit le sens de l'article), *Nunatsiaq News*, 2 novembre 1990a.
- , « Inuktitut Becomes One of Eight NWT Official Languages », *Nunatsiaq News*, 12 avril 1990b.
- , « Kakfwi Says 2,000 Will Upgrade Literacy by 1993 », *Nunatsiaq News*, 2 novembre 1990c.
- Smythe, Daniel, « Summary of Research Findings », dans Valerie Alia *et al.*, *Interviews*, London, 1990.
- Société Radio-Canada, *CBC Northern Service*, Ottawa, Société Radio-Canada, 1990.
- Société Radio-Canada — service radio, *Yukon Territorial Election Coverage*, Whitehorse, Service du Nord de Radio-Canada, 1982 (rubans).
- , *Yukon Territorial Election Coverage*, Whitehorse, Service du Nord de Radio-Canada, 1985 (rubans).
- Stamp, Robert M., « Schools on Wheels : The Railway Car Schools of Northern Ontario », *Canada : An Historical Magazine*, vol. 1 (printemps 1974), p. 34-42.
- Territoires du Nord-Ouest, Assemblée législative, « To Reach Your MLA During the Seventh Session of the Eleventh Legislative Assembly ». Avis publié dans les journaux des Territoires du Nord-Ouest, Yellowknife, 1990.
- , *Official Languages Act*, S.T.N.-O. 1984(2), chapitre 2.
- Thorbes, Clare, « Summary of Research Findings », dans Valerie Alia *et al.*, *Interviews*, London, 1990.
- Tobin, Chuck, « Reform Party Lures 100 to Meeting, Elects Executive », *Whitehorse Star*, 30 octobre 1990.
- Vancouver Sun*, « Prince Rupert : Native Voters Hold The Key — If They Use It », 18 août 1984.
- Walsh, Lyle. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Thompson, 20 avril 1990.
- Wattie, Chris, « Electoral Boundary Case Could Carry Aftershocks », *Whitehorse Star* (opinion des lecteurs), 11 décembre 1990.
- Weller, Geoffrey R., « Provincial Ministries of Northern Affairs : A Comparative Analysis », dans R.W. Wein, R.R. Riewe et I. Methuen (dir.), *Resources and Dynamics of the Boreal Zone*, Ottawa, ACUNS, 1983.

- Werezak, William, Joyce Brown et Peggy Woods. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Saskatoon, 17 avril 1990.
- Whidden, Richard. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Thompson, 20 avril 1990.
- Whipp, Stephen. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Yellowknife, 24 mai 1990.
- Winnipeg Free Press*, « NDP (Kenora–Rainy River) Winner Credits Heavy Native Support », 5 septembre 1984.
- Yukon, Directeur général des élections, *The Report of the Chief Electoral Officer of Yukon on the 1989 General Election*, Whitehorse, Gouvernement du Yukon, 1989.
- , Directeur général des élections, *Voting in Yukon Elections*, Whitehorse, Gouvernement du Yukon, 1990.
- , Gouvernement du Yukon, *Yukon Elections Results*, Whitehorse, Gouvernement du Yukon, 1987.
- , Gouvernement du Yukon, *Legislative Assembly of Yukon*, Whitehorse, Gouvernement du Yukon, 1990.
- Zebrinski, Jan. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Thompson, 20 avril 1990.

LA RÉFORME ÉLECTORALE
 ET LA POPULATION
 AUTOCHTONE DU CANADA
*Évaluation des circonscriptions
 autochtones*



Roger Gibbins

LA PRÉSENTE ÉTUDE ne traite ni de la dimension morale des aspirations des peuples autochtones ni de la place que celles-ci devraient occuper dans la vie politique canadienne. Il y est plutôt question de l'usage qui pourrait être fait de la réforme électorale pour répondre à ces aspirations et des problèmes qu'une telle démarche risque de soulever. Plus précisément, cette étude pose la question suivante : Dans quelle mesure le système électoral peut-il, et doit-il, être modifié en vue d'assurer aux Autochtones une juste représentation à la Chambre des communes ?

Depuis 1960, année où fut abrogée la loi interdisant aux habitants des réserves de voter aux élections fédérales, tous les Canadiens autochtones ont été officiellement intégrés aux divers processus électoraux en vigueur au Canada. Néanmoins, il ne fait aucun doute que l'actuel régime électoral favorise peu le rapprochement entre les collectivités autochtones et l'ensemble du corps politique. Leur participation aux élections est souvent faible, sinon minime, et le régime leur offre très peu de possibilités d'élire un des leurs à la Chambre des communes. De façon plus générale, le régime n'a pas su permettre aux collectivités autochtones un poids significatif dans le processus politique.

Toutefois, ces lacunes n'invitent pas nécessairement à conclure que le système électoral devrait être révisé en profondeur pour refléter les

caractéristiques, les aspirations et les problèmes des Autochtones. On ne saurait non plus utiliser ce prétexte pour mettre sur pied des *circonscriptions autochtones* intégrées dans le système électoral canadien. Bien au contraire, l'analyse qui suit tend à indiquer que de telles circonscriptions contribueraient fort peu à l'accroissement du pouvoir politique autochtone et engendreraient plutôt de sérieux problèmes de logistique, voire même un conflit avec certaines valeurs généralement admises dans le milieu politique canadien.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, cette étude présente une brève analyse du rôle des élections dans les pays démocratiques. L'analyse comme telle commence par un examen des problèmes de représentation que connaissent les peuples autochtones du Canada. Elle se poursuit avec l'examen de l'une des solutions envisagées pour y remédier, soit la création de districts électoraux autochtones répartis sur l'ensemble du territoire. Un modèle de circonscriptions autochtones est ensuite exposé, et un certain nombre de questions le concernant sont abordées en détail. Après une analyse comparative de la situation des provinces, on examine enfin le lien entre la réforme électorale et l'autodétermination des Autochtones.

LE RÔLE DES ÉLECTIONS DANS LES RÉGIMES DÉMOCRATIQUES

Les élections dans un régime démocratique ont plusieurs fonctions qui vont bien au-delà du seul fait d'obliger les gouvernements à rendre compte de leurs actes ou d'assurer aux citoyens et citoyennes une influence minimale dans la gestion des affaires publiques. Ainsi, elles ont également une importante fonction symbolique, ce qui explique par exemple que certains pays sans la moindre prétention démocratique organisent régulièrement des simulacres d'élections. Quel que soit le pays en cause, la participation électorale vient confirmer symboliquement la relation entre les citoyens et l'État, de sorte que nous considérons le fait de voter comme un devoir, sans nous attendre à ce que notre vote soit décisif quant à un enjeu précis (l'élection du député ou de la députée de notre circonscription) ou plus global (par exemple, les suites de l'Accord de libre-échange). Nous usons de notre droit de vote de façon aussi bien symbolique qu'émotive, ce qui ne nous empêche pas de croire qu'il contribuera pour une certaine part à influencer les choses.

Pour toutes ces raisons, une faible participation électorale est toujours le symptôme d'un certain malaise, qu'il concerne le processus ou le milieu politique. Lorsque certains groupes, par leur faible participation au processus électoral, se tiennent en retrait de la vie politique, on peut penser qu'ils s'en sont détachés sous l'effet d'un

grand désabusement. Si de tels taux de participation peuvent être interprétés comme un désaveu du système électoral lui-même, et non de l'ensemble du système politique, ils constituent néanmoins un sérieux avertissement compte tenu de la place centrale qu'occupe le processus électoral dans les pays démocratiques. La participation électorale peut ainsi offrir un reflet de la santé de la vie politique ou, à tout le moins, de sa composante électorale. À cet égard, la vie politique canadienne serait presque à l'agonie aux yeux des peuples autochtones.

Le droit de voter et de participer au processus électoral est un droit fondamental de tout citoyen canadien d'âge adulte, et les restrictions à ce droit fondées sur le lieu de résidence, la santé mentale et la situation d'incarcération ne cessent de diminuer. Il est à noter cependant que le droit de vote ne comprend aucunement, ni officiellement ni autrement, le droit de participer à un processus électoral qui soit significatif ou qui offre un « choix véritable » et une chance raisonnable de faire élire les candidats et candidates partageant nos propres convictions politiques. La chose serait sans doute souhaitable, mais de telles garanties électorales ne peuvent être inscrites dans la Constitution ni être assurées par les institutions. De nombreux Canadiens considèrent en effet qu'on leur refuse la possibilité d'un « choix véritable », qu'on leur impose des candidats et que « les règles du jeu sont truquées ». Peut-être le phénomène des Autochtones n'est-il à cet égard que la manifestation extrême d'un problème à la fois plus général et insoluble. Cela dit, cette conclusion ne nie pas la possibilité que les Autochtones doivent surmonter des obstacles qu'eux seuls affrontent, qui les privent de leur droit de vote ou en annulent l'effet.

À ce stade, il faut insister sur le fait que les théoriciens actuels de la démocratie accordent peu d'importance aux conséquences *politiques* ou à l'impact des élections. On tient pour acquis que les groupes qui défendent des idéaux politiques particuliers recourront à une variété de moyens très différents de ceux utilisés lors du processus électoral, notamment l'intervention de groupes d'intérêt et de groupes de pression, l'appel aux médias ainsi que la désobéissance civile. Toutefois, selon les mêmes théoriciens, il en va tout autrement du résultat des élections sur le plan de la *représentativité*, c'est-à-dire sur la composition des assemblées législatives qui façonnent la politique gouvernementale officielle. Ce dernier aspect est particulièrement important pour évaluer l'aptitude d'une réforme électorale à résoudre la question des aspirations autochtones.

La représentation législative peut être *directe* ou *effective*. On parle de représentation directe lorsque certains membres d'un groupe

donné participent en tant qu'élus à l'assemblée législative concernée. Par exemple, les femmes et les peuples autochtones sont représentés de façon directe à la Chambre des communes uniquement dans la mesure où celle-ci comprend des femmes et des Autochtones. Il est à noter toutefois que ces femmes ou ces Autochtones sont élus par un électorat formé des deux sexes et qu'ils ont pour mandat de représenter tous les électeurs sans distinction de sexe et non pas seulement les femmes ou les peuples autochtones. Cette représentativité est donc moins directe que celle que pourraient engendrer les districts électoraux autochtones dont il sera question plus loin.

La représentation effective, pour sa part, pourrait être comparée à celle qui caractérise la relation entre un avocat et son client. Un avocat habile peut représenter les intérêts de son client même s'il n'a rien en commun avec lui; une avocate peut représenter un homme; un avocat honnête peut représenter un voleur, etc. De façon analogue, un député de race blanche pourrait tout aussi bien représenter les intérêts de femmes ou d'électeurs ou d'électrices autochtones; et son incitation à le faire pourrait très bien dépendre de l'influence de ces groupes sur le résultat du scrutin. Cela dit, on peut affirmer sans se tromper que ce genre de représentation jouit sur la scène politique d'une considération moindre que la représentation directe, du fait justement qu'elle n'est pas directe. En ce sens, la valeur des assemblées représentatives est jugée en fonction de leur composition plutôt que de leurs actions, bien que celles-ci aient une influence déterminante sur la façon dont les Autochtones (et les femmes) évaluent le rendement des institutions parlementaires depuis vingt ans. Comme nous le verrons, les propositions de réforme électorale élaborées en réponse aux aspirations autochtones cherchent principalement à combler l'insuffisance de la représentation directe dans les assemblées législatives; les lacunes inhérentes à ce type de représentation sont tenues pour acquises et ne font l'objet d'aucune proposition.

Il faut également souligner que l'importance accordée à la représentation directe des groupes minoritaires à la Chambre des communes varie selon la tendance qu'endossent les électeurs et électrices lorsqu'ils s'expriment sur les institutions parlementaires. Par exemple, une jeune mère indienne vivant à Regina pourra être troublée par la rareté de députés autochtones et de femmes députées. Son trouble variera toutefois selon l'importance politique qu'elle attache à son sexe ou à son origine ethnique. Si, politiquement, elle se définit avant tout comme une résidente de l'Ouest, une écologiste, une militante pacifiste ou du mouvement pro-vie, une néo-démocrate ou une continentaliste, son évaluation de la représentation sera sans doute très

différente que si elle se définit politiquement en premier lieu comme une Autochtone, une femme, ou les deux à la fois. Il s'agit d'une question importante sur laquelle nous reviendrons plus loin.

LES LACUNES DU SYSTÈME ÉLECTORAL CONCERNANT LES AUTOCHTONES

Les accusations selon lesquelles le statu quo électoral défavoriserait les peuples autochtones du Canada reposent sur deux arguments principaux. Premièrement, à la notable exception des Territoires du Nord-Ouest, peu de candidats et candidates autochtones se présentent aux élections au pays, et ceux qui le font sont rarement élus à la Chambre des communes. Deuxièmement, la participation électorale est généralement très faible, à quelques exceptions près. Il découle de ces phénomènes que le système électoral n'offre aux peuples autochtones aucun moyen efficace d'agir ou d'influer sur le processus politique. Certaines personnes prétendent également que la situation actuelle des Autochtones au Canada offre une preuve supplémentaire de l'insensibilité de notre système politique, et conséquemment du système électoral, à l'égard des intérêts et des aspirations des Autochtones; nous éviterons ici de traiter d'une question qui déborde le cadre de notre étude.

La représentation autochtone à la Chambre des communes

Tel qu'il existe, le système électoral fait sérieusement obstacle à la représentation directe de la plupart des groupes minoritaires à la Chambre des communes du Canada. Bien que certains groupes jouissant d'une importante concentration géographique puissent exercer une influence considérable dans certaines circonscriptions, comme en témoigne l'électorat autochtone des Territoires du Nord-Ouest, le poids démographique des circonscriptions fédérales (chacune comptant en moyenne 90 000 personnes) empêche, dans la plupart des cas, que les groupes minoritaires s'arrogent le contrôle du scrutin. (L'exception évidente est la population francophone qui, tout en formant une minorité nationale, constitue une majorité dans la plupart des circonscriptions du Québec.) Au recensement de 1986, par exemple, 262 865 Canadiens étaient identifiés comme des Noirs, nombre assurément significatif en chiffres absolus. Pourtant, dispersés dans plus de 295 circonscriptions électorales, les Noirs ne représentaient pas plus de 1 % de la population d'une circonscription donnée.

Une telle dispersion géographique ainsi que d'autres caractéristiques de l'électorat plus difficiles à cerner font en sorte que la Chambre des communes ne traduit pas la composition de l'électorat canadien. Les députés ont, de loin, plus de chances d'être masculins, blancs et issus

de la classe moyenne par rapport à l'ensemble des Canadiens. En retour, cette disparité peut à l'occasion soulever un problème de légitimité politique. Par exemple, lorsque la Chambre débat des questions comme l'avortement ou les droits des Autochtones, on peut supposer que le résultat du débat serait très différent si les groupes concernés y étaient mieux représentés. La composition de la Chambre peut influencer non seulement sur le résultat du vote, mais aussi sur la nature du débat qui l'a précédé, de sorte que, même s'ils ne devaient jamais constituer la majorité des députés en Chambre, les Autochtones et les femmes, s'ils étaient en plus grand nombre, pourraient modifier la portée du débat parlementaire et, de ce fait, l'orientation de la politique officielle.

Ainsi, nous savons que la Chambre des communes est, au mieux, le reflet approximatif de la société canadienne et que la quasi-absence de députés autochtones témoigne des problèmes plus généraux qu'affrontent tous les groupes minoritaires du pays; il ne s'agit donc pas strictement d'un problème autochtone. Pour y remédier, demandons-nous ce qui peut et ce qui doit être fait. Le processus électoral peut-il être modifié de façon à assurer aux Autochtones une représentation adéquate, ou à tout le moins améliorée, à la Chambre des communes? Devrait-on forcément envisager de façon analogue la représentation des autres groupes minoritaires? Dans les deux cas, la réforme devrait-elle être entreprise quel qu'en soit le prix à payer?

On peut répondre à ces questions simplement en passant outre au problème, sous prétexte que les groupes minoritaires disposent d'autres moyens, notamment l'action des groupes d'intérêt, pour faire valoir leurs revendications et que leur poids électoral suffit à garantir une représentation effective, sinon directe. Selon cette vision des choses, il faudrait, sur le plan stratégique, consolider les autres ressources politiques des peuples autochtones, ce qui irait tout à fait dans le sens de leur revendication de l'autonomie politique.

Selon une deuxième approche, les disparités en matière de représentation à la Chambre des communes diminueront avec le temps et l'évolution des mœurs. À l'appui de cette hypothèse, on pourrait par exemple soutenir que la proportion des femmes députées à la Chambre a sensiblement augmenté au cours des dernières décennies, bien qu'elle soit toujours bien en deçà du poids de l'électorat féminin. Aux élections de 1988, par exemple, 13,2 % des candidats élus étaient des femmes, contre 9,9 % en 1984. Toutefois, on peut douter que l'exemple des femmes offrira un réel espoir aux diverses communautés ethniques dont le poids démographique est considérablement moindre. Si les femmes, qui forment plus de 50 % de l'électorat,

demeurent sous-représentées à la Chambre des communes, quel espoir reste-t-il en effet aux groupes minoritaires ?

Selon une troisième approche, il faudrait prévoir un mécanisme qui assurerait aux groupes minoritaires une représentation directe. De tels mécanismes sont régulièrement utilisés par les libéraux, les néo-démocrates et les conservateurs quand vient le temps d'élire des délégués aux congrès; les règlements prévoient en effet qu'un pourcentage minimal des délégués soient des femmes ou aient moins d'un certain âge. Lors du récent congrès à l'investiture du Parti libéral du Canada, ces mesures ont permis de mettre sur pied une Commission des peuples autochtones au sein du parti et d'élire plus de 100 délégués issus de clubs d'Autochtones libéraux répartis dans tout le pays. L'enjeu consiste donc à déterminer si la même démarche devrait aussi servir à créer des circonscriptions autochtones réparties dans l'ensemble de l'électorat.

La participation électorale des Autochtones

À l'heure actuelle, la participation électorale des Autochtones semble relativement faible, au point qu'elle soulève dans certain cas une vive inquiétude, bien que les données à ce sujet comprennent une part d'ambiguïté. Le comportement des électeurs et électrices est traditionnellement analysé à partir de sondages qui, au Canada, sont menés par la National Election Studies lors de chaque élection fédérale depuis 1965. Toutefois, les Autochtones constituent une très faible proportion des répondants et répondantes à ces enquêtes nationales, notamment parce que les réserves sont exclues de l'échantillonnage. Par conséquent, la méthode utilisée pour ces sondages empêche de comparer le taux de participation de l'ensemble des Autochtones à celui des autres groupes. En fait, il est impossible d'évaluer la participation des Métis et des Indiens non inscrits parce qu'on ne trouve aucune définition précise ou satisfaisante de l'une ou l'autre communauté. Et sans avoir établi la dimension et la composition d'une communauté donnée, on ne peut calculer sa participation électorale.

Les seules données précises concernant le taux de participation des Autochtones proviennent des rapports détaillés fournis par le directeur général des élections sur chacun des bureaux de scrutin. Toutefois, même dans ce cas, la participation totale ne peut être calculée qu'auprès des bureaux où est enregistrée une population exclusivement autochtone; qu'ils votent ou non, les Autochtones inscrits dans des bureaux de scrutin « mixtes » ne peuvent être retracés. Il est donc impossible de calculer le taux de participation des

nombreux Autochtones qui vivent en région urbaine, ni celui des Métis.

Sous réserve de ces très sérieuses lacunes, le tableau 4.1 illustre de façon fragmentaire la participation de diverses collectivités autochtones du Canada aux élections de 1984 et de 1988. Ces données sont présentées à titre d'indication seulement; elles ne sont ni exhaustives, ni concluantes. Néanmoins, on observe une étonnante variation de la participation entre les diverses collectivités. Dans plusieurs cas, notamment dans les bureaux de scrutin du Nord où, ce qui n'a rien d'un hasard, on trouvait des candidats autochtones, le taux de participation égale ou dépasse celui des collectivités non autochtones. Ailleurs, et particulièrement dans certaines des plus vastes collectivités autochtones du Sud, la participation est très faible et certainement bien en deçà de la moyenne canadienne de 75 % aux élections fédérales.

Il est intéressant de noter au tableau 4.1 la différence entre les taux de 1984 et ceux de 1988 pour les deux bureaux de scrutin de Wetaskiwin. À l'élection de 1988, le candidat du Parti progressiste-conservateur du Canada, qui fut élu, Willie Littlechild, était un Cri de la réserve Ermineskin. Sa candidature a fortement influé sur le taux de participation, malgré le fait que ceux des réserves d'Ermineskin et de Louis Bull soient restés légèrement inférieurs à la moyenne de la circonscription. L'expérience de Wetaskiwin démontre que la participation des collectivités autochtones pourrait augmenter considérablement si les partis nommaient plus de candidats autochtones dans des circonscriptions où ils ont une chance raisonnable de l'emporter.

Dans une certaine mesure, la participation autochtone pourrait augmenter légèrement en modifiant le processus électoral en vigueur. Des efforts concertés permettraient d'encourager le vote autochtone, tandis qu'on pourrait améliorer la publicité et recourir, sur une plus grande échelle, aux langues autochtones. On pourrait à cet égard tirer d'utiles leçons de l'expérience australienne où l'obligation de voter a forcé l'État et les autorités fédérales à multiplier leurs efforts pour rendre le scrutin accessible aux collectivités et aux électeurs autochtones. (Ces efforts regroupent entre autres la mise sur pied pour les Autochtones de bureaux de scrutin itinérants et d'un service de transport par petit avion ou véhicule à quatre roues motrices, au cours des deux semaines précédant l'élection.) Il serait néanmoins étonnant que même de sérieuses modifications permettent d'accroître sensiblement les chances des candidats autochtones d'être élus ou de rendre les élections fédérales plus « significatives » pour les collectivités et les électeurs autochtones. En conséquence, il est tout aussi peu probable que de telles modifications aient un effet notable sur le taux

Tableau 4.1
Taux de participation électorale indicatif dans divers bureaux
de scrutin autochtones
 (en pourcentage)

	1984	1988
Yukon		
Old Crow	73,4	77,1
Teslin	65,5	82,1
Nunatsiaq		
Sachs Harbour	64,7	59,8
Baker Lake	57,8	68,1
Eskimo Point	75,4	69,6
Western Arctic		
Fort Good Hope	49,2	47,0
Fort Franklin	55,2	54,9
Snowdrift	70,0	63,2
Wetaskiwin (Alberta)		
Ermineskin Reserve	15,2	58,6
Louis Bull Reserve	10,2	53,6
Yellowhead (Alberta)		
Paul Reserve	3,1	13,4
Châteauguay (Québec)		
Kahnawake	0,3	0,1
Lethbridge-Foothills (Alberta)		
Blood Reserve	5,7	25,9
Brandon-Souris (Manitoba)		
Oak Lake Reserve	71,1	35,2
Abitibi (Québec)		
Lac-Simon	3,7	16,7
Waswanipi	52,3	49,2
Thunder Bay (Ontario)		
Fort William Reserve	53,5	54,2
Peterborough (Ontario)		
Otonabee Reserve	61,7	62,3
Cochrane-Supérieur (Ontario)		
Heron Bay-Pic River Reserve	64,5	71,7
Calstock Reserve	65,6	54,9
Kenora-Rainy River (Ontario)		
Bearskin Lake Reserve	46,9	92,1
Muskrat Dam Lake Reserve	78,7	66,7
Grassy Narrows Reserve	27,0	41,5
Rat Portage Reserve	51,7	53,2
Cariboo-Chilcotin (Colombie-Britannique)		
Anaham Band Reserve	51,5	67,0

de participation. Aussi doit-on se demander s'il faut envisager une réforme plus en profondeur. Plus précisément, doit-on mettre sur pied des circonscriptions autochtones au sein de l'électorat canadien ?

LES CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES

Dans l'ensemble des pays démocratiques, les circonscriptions électorales sont généralement déterminées en fonction du territoire (selon le lieu de résidence) plutôt que des caractéristiques des électeurs et électrices. Autrement dit, le vote d'un électeur précis est enregistré à partir de son lieu de résidence plutôt qu'en vertu de son identité; tous les électeurs d'un même secteur géographique participent au même scrutin. Les exceptions à cette règle sont très rares. En Grande-Bretagne, des circonscriptions spéciales de la Chambre des communes étaient réservées aux diplômés d'Oxford et de Cambridge jusqu'en 1950, et le Sénat maintient aujourd'hui encore une représentation spéciale pour les diplômés du Dublin College en Irlande. Toutefois, comme le révèle le sondage de Rudnicki et Dyck (1986), seule la Nouvelle-Zélande a recouru à un régime électoral fondé sur des groupements de population en vue de structurer les rapports entre les collectivités autochtones et le gouvernement national. La question de savoir si ce modèle convient uniquement à la Nouvelle-Zélande ou s'il est exportable a fait l'objet de vifs débats qui se poursuivent toujours (Fleras 1985).

Contrairement à la tradition, les électeurs et électrices d'une circonscription autochtone seraient identifiés en fonction de leur statut d'Autochtone et, en second lieu seulement, en fonction de leur lieu de résidence. Au sens géographique, ces circonscriptions chevaucheraient les circonscriptions traditionnelles ou s'y superposeraient. Par exemple, comme les autres habitants du quartier, un Indien ou une Indienne de la circonscription de Vancouver Quadra pourrait, à son choix, voter comme les autres habitants du quartier dans la circonscription fédérale habituelle ou dans une circonscription autochtone qui pourrait bien englober la majeure partie, sinon toute la Colombie-Britannique. Ainsi, les circonscriptions autochtones ne seraient pas territoriales au sens traditionnel du terme, bien que dans certains cas elles puissent coïncider avec les frontières provinciales; elles représenteraient les gens, mais non le territoire sur lequel ils vivent.

Les sièges maoris en Nouvelle-Zélande

En Nouvelle-Zélande, les gens d'origine maorie peuvent voter pour des candidats et candidates à l'un des quatre sièges maoris réservés à la Chambre des représentants. Ces sièges ont été créés en 1867 et offrent l'un des rares exemples dans les pays démocratiques d'un droit

de vote basé sur des critères de race plutôt que sur des critères universels ou territoriaux. Toutefois, l'innovation n'avait rien de si exceptionnel en Nouvelle-Zélande même, où une représentation législative spéciale avait également été accordée à un certain nombre d'autres groupes dont les mineurs des mines d'or de South Island et les pensionnés d'Auckland. Les quatre circonscriptions nationales maories ont procuré à 60 000 Maoris une représentation législative, alors que 72 sièges étaient réservés aux 250 000 colons européens.

Jusqu'en 1967, seuls les Maoris de race pure pouvaient briguer un siège maori, tandis qu'ils n'étaient pas autorisés à se présenter dans les circonscriptions générales. Depuis 1967, certains s'y sont présentés et ont été élus, mais, à l'inverse, aucun candidat non maori ne s'est présenté dans des circonscriptions maories. Avant 1975, les électeurs et électrices étaient inscrits soit sur la liste électorale maorie, soit sur la liste non maorie, selon la pureté de leur sang; depuis, les personnes d'origine maorie peuvent s'inscrire à leur choix sur l'une ou l'autre liste.

Les sièges maoris étaient considérés comme une mesure temporaire et on s'attendait à ce que, en cinq ans, les électeurs maoris soient absorbés dans les listes générales. Par conséquent, « les représentants maoris n'ont pas nécessairement été considérés de la même manière que leurs collègues blancs. Ils étaient plutôt perçus comme des observateurs ayant droit de parole sur des questions touchant uniquement les Maoris. » (Fleras 1985, 556.) Plus récemment, les députés maoris ont établi d'étroits contacts de travail avec le Parti travailliste, ce qui a permis à plusieurs d'entre eux d'accéder au cabinet de la Nouvelle-Zélande.

De façon générale, la question de savoir si les représentants et le peuple maoris ont profité de cette alliance et du système des sièges maoris reste sans réponse. À l'heure actuelle, environ 40 % seulement des électeurs maoris sont inscrits sur la liste maorie, 60 % étant inscrits sur la liste générale. Ce phénomène correspond à une urbanisation croissante de la population maorie et ne doit donc rien au hasard. Le système électoral maori a connu de nombreux ratés : confusion, faibles taux de participation, importants écarts dans les dimensions des circonscriptions réservées, opposition de l'électorat majoritaire non maori et appui ambivalent venant des Maoris eux-mêmes (Fleras 1985).

La mise au point d'un modèle

Pour élaborer un modèle qui permette de bien évaluer le concept de circonscriptions autochtones, il est nécessaire en premier lieu de déterminer l'importance et la répartition géographique des populations autochtones. À cette fin, le tableau 4.2 présente les données du

recensement de 1986 quant à la répartition de la population autochtone au Canada.

Tableau 4.2
Population autochtone du Canada

Peuple autochtone	Origine unique	Origine multiple	Total	« Droit à des sièges »
Indiens	286 230	262 730	548 960	6,14
Inuit	27 290	9 175	36 465	0,41
Métis	59 745	91 865	151 610	1,70

Source : Statistique Canada, recensement de 1986.

Le « droit à des sièges » est calculé en vertu des dispositions de la *Loi de 1985 sur la représentation électorale* et des données du recensement de 1986. Le total de la population des provinces (sans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest) est divisé par 279, pour un résultat de 89 414. Le total de la population autochtone de chaque province est ensuite divisé par ce résultat pour déterminer le nombre de sièges.

Pour appliquer à bon escient les données du tableau 4.2, il faut absolument tenir compte de deux importantes conditions. Tout d'abord, les catégories du recensement qui servent à déterminer la population autochtone de chaque province sont plutôt souples et ont occasionnellement été remises en question par quelques organisations autochtones¹. Ce problème touche tout particulièrement les Métis. En effet, étant donné que le mot « Métis » n'est pas défini dans la Constitution, bien qu'il y figure officiellement, les caractéristiques et la dimension de cette population sont litigieuses en soi, les estimations du recensement tendant à être largement inférieures à celles fournies par les organisations métisses. Si l'on incitait les individus à se définir eux-mêmes comme Métis et à être considérés comme tels par les autres, la population métisse pourrait augmenter considérablement. Dans une modeste mesure, les circonscriptions autochtones pourraient offrir cette possibilité. En outre, on peut mentionner que le refus de certaines communautés autochtones de participer au recensement complique le calcul de la population autochtone totale.

La deuxième condition découle de la distinction que fait le recensement entre l'identité ethnique de source unique et celle de source multiple. Un Indien est considéré « d'origine unique » si ses deux parents sont indiens; il est « d'origine multiple » si un seul de ses parents est de descendance indienne, partielle ou non. Comme le

lecteur ou la lectrice l'aura remarqué, et cela n'a rien d'étonnant, la proportion d'Indiens d'origine multiple par rapport à l'ensemble de la population autochtone est considérable. Ce phénomène est préoccupant dans la mesure où aucun moyen ne permet de savoir quelle proportion d'entre eux choisirait de faire partie d'un éventuel électorat autochtone. (Il en va de même pour les Indiens d'origine unique, mais on peut supposer qu'ils y adhèreraient en plus grand nombre et dans une plus grande proportion.) Comme il nous est impossible de calculer avec précision l'électorat autochtone, il est par conséquent difficile d'évaluer combien de circonscriptions autochtones il faudrait créer.

Notons également que les personnes désignées par le recensement de 1986 comme Indiens d'origine multiple peuvent inclure un certain nombre de citoyens d'origine asiatique. Comme on peut s'y attendre, la confusion terminologique entre « Asiatique » et « Indien » autochtone soulève de nouvelles complications lorsqu'il s'agit de recourir aux données du recensement pour calculer la dimension d'un éventuel électorat autochtone.

En prenant bonne note de ces deux conditions, comment faut-il procéder ? Premièrement, nous supposerons que l'électorat autochtone correspondra à la population autochtone totale figurant au tableau 4.2. Cette hypothèse surestime sans aucun doute la proportion des personnes d'origine multiple qui choisiraient l'électorat autochtone et qui sont, de fait, de descendance autochtone, mais cette erreur peut être partiellement compensée si le recensement a évalué à la baisse la population autochtone. Deuxièmement, nous supposerons que trois séries distinctes de circonscriptions autochtones devraient être créées, une pour chacun des trois peuples autochtones reconnus par la Constitution. L'idée de créer des circonscriptions autochtones générales plutôt que des circonscriptions autochtones regroupant spécifiquement des Indiens, des Inuit et des Métis serait difficile à appliquer. De telles circonscriptions brouilleraient en effet la distinction fortement revendiquée et inscrite dans la Constitution entre les peuples autochtones, submergeraient les Inuit et amalgameraient des intérêts autochtones très disparates. Troisièmement, nous supposerons que le nombre de circonscriptions autochtones sera déterminé en divisant la population autochtone de chaque province par le même dénominateur utilisé pour établir le nombre de sièges accordés à chacune d'elles. Si l'on peut sans doute justifier l'utilisation d'un dénominateur plus petit, par exemple 75 % du quotient normal, cela ne semble pas approprié étant donné que le numérateur autochtone a déjà été gonflé en vertu de l'hypothèse selon laquelle tous les Autochtones d'origine multiple choisiraient

les circonscriptions autochtones ainsi que celle, manifestement fautive, voulant que tous les Indiens et Indiennes d'origine multiple soient de descendance autochtone. Toutefois, on doit souligner que l'importance du dénominateur relève en grande partie d'une décision politique, encore que celle-ci puisse être imposée par les tribunaux. Certes, on chercherait probablement à faire modifier le dénominateur qui servirait à définir les circonscriptions autochtones en invoquant les droits des Autochtones. Compte tenu du fait que la Cour suprême du Canada a entériné l'existence de fortes variations dans la population des circonscriptions électorales des provinces, et que persistent à cet égard de substantiels écarts entre chacune de celles-ci (de façon plus notable encore à l'Île-du-Prince-Édouard et dans les Territoires du Nord-Ouest), on peut certainement envisager la création de circonscriptions autochtones plus petites que celles que nous avons décrites.

Cependant, en supposant que les circonscriptions seront à peu près de la même grandeur, le tableau 4.2 permet d'évaluer à neuf le total des circonscriptions autochtones qu'il serait nécessaire de créer, soit six circonscriptions indiennes, deux métisses et une inuit. Ces estimations nous serviront tout au long de l'analyse qui suit.

Deux questions demeurent : Quel effet auraient ces circonscriptions autochtones sur la répartition provinciale des sièges au Parlement, et comment seraient-elles réparties géographiquement ? Pour y répondre, nous devons d'abord examiner le tableau 4.3 qui présente la répartition provinciale de la population autochtone *totale* (Autochtones d'origines unique et multiple). Les deux territoires du Nord ne font pas partie de ce tableau, mais il en sera question plus en détail ci-après.

Le tableau 4.3 montre que les circonscriptions autochtones n'auraient aucune incidence notable sur la représentation des quatre provinces de l'Atlantique à la Chambre des communes. Par contre, la « diminution » de l'électorat pourrait conduire à la perte ou à la « réaffectation » d'un siège pour chacune des provinces du Québec, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, et de deux sièges pour l'Ontario. (Nous traiterons plus loin de cet aspect de la question pour ce qui concerne les Territoires du Nord-Ouest.) L'étendue de cette diminution et, par conséquent, la possibilité de perdre des sièges dépendraient de la proportion des électeurs et électrices autochtones qui choisiraient de voter dans les circonscriptions autochtones. Étant donné que cette proportion ne serait pas connue au départ et qu'elle pourrait varier d'une province à l'autre, la création de circonscriptions autochtones à partir des différents électors provinciaux serait une entreprise complexe et sujette à controverse.

Bien entendu, de nouveaux sièges autochtones pourraient être ajoutés à ceux que comptent déjà les provinces, de sorte qu'il n'y aurait ni perdants ni besoin de réaffecter des sièges pour créer les nouvelles circonscriptions. Certes, d'excellents motifs politiques plaident en faveur d'une telle démarche, mais il faudrait passer outre au fait que les circonscriptions autochtones *réduiraient* effectivement l'électorat non autochtone et, du coup, que la représentation parlementaire de celui-ci *devrait* être réduite. L'entreprise nécessiterait également un amendement constitutionnel. Soulignons enfin que le fait d'ajouter des circonscriptions autochtones à d'autres circonscriptions déjà existantes réduirait légèrement le poids parlementaire des provinces de l'Atlantique au profit de l'Ouest, qui compterait ainsi au moins quatre ou cinq sièges de plus.

Tableau 4.3
Population autochtone totale par province

	Indiens	Métis	Inuit	Total	Perte de sièges estimée*
Terre-Neuve	4 695	1 440	4 125	10 260	0,11
Île-du-Prince-Édouard	1 120	160	30	1 310	0,01
Nouvelle-Écosse	13 060	1 105	310	14 475	0,16
Nouveau-Brunswick	8 700	745	190	9 635	0,11
Québec	63 590	11 440	7 360	82 390	0,92
Ontario	150 720	18 280	2 965	171 965	1,92
Manitoba	55 950	33 285	700	89 935	1,01
Saskatchewan	55 215	25 695	195	81 105	0,91
Alberta	68 965	40 130	1 130	110 225	1,23
Colombie-Britannique	112 795	15 295	1 030	129 120	1,44

Source : Statistique Canada, recensement de 1986.

*Calculée en divisant la population autochtone totale dans chaque province par le quotient électoral (89 414). Il est à noter que les chiffres apparaissant dans la colonne « Total » sont légèrement inférieurs à la somme des chiffres pour les Indiens, les Métis et les Inuit; cet écart vient du fait que certaines personnes ayant une origine multiple sont comptées dans deux catégories autochtones ou plus. Par exemple, la même personne pourrait figurer comme Indien d'origine multiple et Inuk d'origine multiple.

Ce modèle de circonscriptions autochtones soulève une dernière question quant à leur répartition géographique. Le cas le plus simple à résoudre, étant donné qu'on n'en prévoirait qu'un seul, serait celui de la circonscription inuit. Les Inuit de tout le pays pourraient ainsi

voter dans une seule circonscription électorale. Il faut toutefois garder présent à l'esprit qu'à peine un peu plus de 50 % des Inuit de cette éventuelle circonscription vivraient dans les Territoires du Nord-Ouest, la majeure partie des autres vivant dans l'Arctique de l'Est. On peut donc se demander si une telle circonscription serait considérée comme un moyen vraiment significatif de favoriser la participation du nombre assez restreint d'Inuit dispersés dans les 10 provinces (particulièrement pour les collectivités du nord du Québec et de l'Ontario ainsi que du Labrador). Selon toute probabilité, les Inuit relativement assimilés du « Sud » seraient les moins susceptibles de se prévaloir d'une circonscription inuit même si, en principe, elle leur serait davantage utile qu'aux Inuit qui contrôlent déjà la circonscription de Nunatsiaq dans l'Arctique de l'Est.

Selon les données du tableau 4.3, les six circonscriptions indiennes seraient réparties comme suit : une en Colombie-Britannique, une en Alberta, une couvrant le Manitoba et la Saskatchewan, deux en Ontario et une dernière recouvrant les cinq provinces de l'Est. Les deux circonscriptions métisses se scinderaient sans doute à la frontière du Manitoba et de la Saskatchewan. Bien qu'il ne soit pas essentiel que les circonscriptions autochtones coïncident avec les frontières provinciales, l'importance des provinces dans la vie politique du pays plaide en faveur d'une telle répartition qui faciliterait en outre le déroulement de campagnes électorales menées à la grandeur des immenses circonscriptions qui seraient ainsi créées. Si d'autres critères devaient servir à délimiter les circonscriptions, par exemple les frontières définies dans les traités, le même problème de dimension se poserait, malgré une plus grande homogénéité à d'autres égards.

Le droit de vote autochtone

La création de circonscriptions autochtones obligerait tous les citoyens de statut autochtone à faire un choix ou, plus vraisemblablement, une série de choix permanents : Devraient-ils voter dans leur propre circonscription autochtone — c'est-à-dire exercer leur droit de vote en tant qu'Indiens ou Métis — ou voter dans leur circonscription régionale, que ce soit Calgary-Centre, York-Nord ou ailleurs ? Dans ce dernier cas, on choisirait implicitement d'être inscrit sur une liste non autochtone, soit de voter avant tout en tant qu'Albertain, libéral, mère sensibilisée aux affaires publiques, écologiste, etc., mais non à titre d'Autochtone comme tel.

Cette possibilité de choisir soulève certaines questions de principe fort intéressantes ainsi que des problèmes organisationnels. Tout d'abord, les citoyens et citoyennes autochtones seraient libres de

voter dans une circonscription autochtone ou une circonscription ordinaire à chaque élection fédérale. Si elle est essentielle, cette liberté de choix poserait de sérieux problèmes logistiques en matière de recensement; il pourrait aussi être difficile d'effectuer un tel choix de façon répétée. Deuxièmement, toujours en raison de ce libre choix à l'inscription, on ne pourrait jamais fixer la population de chaque circonscription autochtone. Le total des citoyens représentés par une telle circonscription varierait selon le nombre d'électeurs et électrices qui, à une élection donnée, choisiraient le suffrage autochtone. Du même coup, il serait très difficile de déterminer le nombre de circonscriptions autochtones nécessaire à une représentation adéquate mais non disproportionnée des populations concernées. Il se pourrait aussi, bien que ce soit peu probable, que certains députés autochtones soient élus seulement par une poignée d'électeurs. Troisièmement, tous les Autochtones seraient tenus de s'inscrire simultanément sur deux listes électorales, soit celle de leur circonscription autochtone et celle de leur circonscription régionale. Sans cette double liste, il serait en effet très complexe pour les Autochtones, sur le plan organisationnel, d'exercer leur droit de vote. En dernier lieu, un système devrait être prévu pour empêcher les électeurs autochtones de voter dans les deux circonscriptions, si l'on veut éviter une double compilation des voix.

QUESTIONS, PRÉOCCUPATIONS ET PROBLÈMES PARTICULIERS

La reconnaissance des peuples autochtones dans la Constitution justifie-t-elle la nécessité ou l'obligation de leur accorder une représentation électorale distincte ?

La *Loi constitutionnelle de 1982* accorde aux Canadiens et Canadiennes autochtones une importante reconnaissance qui prend plusieurs formes. L'article 25 stipule ainsi que « le fait que la présente Charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada [...] ». Le paragraphe 35(1) stipule pour sa part que « les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés », alors que le paragraphe 35(2) stipule que « dans la présente loi, "peuples autochtones du Canada" s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada ». L'enjeu consiste donc à déterminer si en elle-même cette reconnaissance constitutionnelle justifie l'idée d'une forme distincte de représentation électorale pour les Autochtones. Peut-on prétendre qu'elle offre un cadre juridique à la création de circonscriptions autochtones ou qu'elle

fournit la démonstration de leur nécessité ? Vraisemblablement, la réponse est non.

À cet égard, il faut souligner que la Charte reconnaît un certain nombre d'autres groupes auxquels elle accorde une existence constitutionnelle. On peut donc s'attendre que la reconnaissance électorale distincte d'un groupe incite d'autres groupes à se prévaloir de la même disposition. Faudrait-il alors envisager — ou serait-on contraint de le faire — la création de circonscriptions spéciales pour les personnes handicapées, les communautés ethniques ou les retraités ? Et, inversement, au lieu d'offrir un appui au principe des circonscriptions autochtones, la Charte ne pourrait-elle pas en interdire la création sous prétexte qu'elles se fondent sur des critères raciaux plutôt que territoriaux ? En termes simples, en fragmentant l'électorat selon différents regroupements de population, respecte-t-on les principes de la *Charte canadienne des droits et libertés* ou y contrevient-on ? L'article 25, qui protège les droits autochtones contre d'autres articles de la Charte, ouvre-t-il la voie aux circonscriptions autochtones en la fermant aux réclamations analogues d'autres groupes ? Si tout indique que c'est bien le cas, et si rien n'indique que d'autres groupes réclameraient la création de circonscriptions qui leur seraient réservées, on ne peut en tirer aucune conclusion définitive.

En fait, ces questions relèvent bien davantage de principes fondamentaux que de considérations techniques, qu'elles soient de nature constitutionnelle ou juridique. Ainsi, sur quelles valeurs devrait reposer le système électoral ? Doit-il affirmer l'égalité fondamentale entre tous les citoyens ou favoriser l'expression de la diversité entre les communautés ? Tous les citoyens devraient-ils participer à une seule tribune électorale, ou cette participation devrait-elle être fragmentée selon la race, le sexe ou diverses autres caractéristiques ? À ce jour, l'expérience canadienne a retenu la première des deux formules. La création de circonscriptions autochtones reviendrait à choisir la seconde et, par conséquent, à modifier considérablement les valeurs sur lesquelles repose la vie politique canadienne.

Qui dresserait la liste autochtone ?

À l'heure actuelle, les électeurs et électrices sont inscrits sur la liste électorale par des recenseurs engagés en prévision des élections fédérales. Ceux-ci doivent établir certains faits relativement simples : la personne a-t-elle 18 ans ou plus, est-elle de citoyenneté canadienne et réside-t-elle dans la circonscription recensée ? Dans presque tous les cas, l'information est fournie par la personne elle-même ou par toute autre personne vivant dans le même ménage. Le recenseur n'est pas

tenu de gratter sous la surface pour établir, par exemple, si la personne est vraiment de citoyenneté canadienne. Des sanctions légales l'empêchent d'ailleurs de le faire.

Toutefois, il reste à déterminer si les mêmes recenseurs seraient ou devraient être en mesure de recenser d'éventuelles circonscriptions autochtones. Devraient-ils demander à chaque électeur potentiel s'il est de descendance autochtone ? En pareil cas, jusqu'où devrait-on trouver une ascendance autochtone ? Et serait-on tenu d'en fournir la preuve ? Devrait-on établir des lignes directrices à l'intention des recenseurs et des électeurs afin de les aider à déterminer qui peut voter dans les différentes circonscriptions autochtones ? Ou devrait-on laisser chacun libre de choisir sa circonscription, tous les Canadiens ayant alors le droit de s'inscrire dans une circonscription autochtone si tel est leur désir ?

À cet égard, il est intéressant d'examiner les dispositions qui, en Australie, permettent de définir comme Autochtones les citoyens dénombrés lors du *recensement* national. Trois conditions doivent être satisfaites : la personne doit être de descendance autochtone; elle doit se décrire elle-même comme Autochtone; et elle doit être reconnue comme Autochtone par la communauté. Autrement dit, chacun est libre de se déclarer ou non Autochtone, mais ce droit est conditionnel à la descendance et à la reconnaissance de l'entourage. En principe, les communautés autochtones disposent donc, à tout le moins, d'un certain droit de regard sur leur composition officielle, puisque l'ensemble des citoyens ne peuvent choisir de leur propre chef d'adhérer à la communauté.

Dans ce contexte, on peut se demander si les communautés autochtones du Canada devraient aussi disposer d'un droit de regard analogue sur la composition de leur électorat. La décision devrait-elle être entièrement laissée à la discrétion de chaque citoyen qui répond, chez lui, aux questions du recenseur fédéral, ou devrait-elle être soumise à l'approbation de la collectivité ? Le moins qu'on puisse dire, c'est que la seconde formule soulèverait une foule incroyable de difficultés organisationnelles. Il faudrait à tout le moins dresser séparément les listes électorales des circonscriptions autochtones, ce qui ne pourrait se faire dans les délais actuellement impartis à la tenue des campagnes électorales.

À ce propos, il faut également souligner un autre point très important. On motive souvent la nécessité de circonscriptions autochtones par le fait qu'elles offriraient notamment aux Autochtones vivant en dehors de communautés nettement délimitées une forme de participation électorale. Au moins en théorie, un jeune couple indien

vivant dans une tour d'habitation de York-Nord pourrait ainsi voter en tant qu'Indien et Indienne dans une circonscription réservée. Toutefois, identifier ces gens et leur permettre d'adhérer à un électorat autochtone exigeraient de recenser chaque Canadien et Canadienne en fonction de cette possibilité. En outre, dans le cas d'un tel couple, il serait extrêmement difficile, compte tenu de son lieu de résidence, de recourir à la collectivité pour établir son identité, ce qui pose le problème de la validité de la liste électorale. Qui serait ainsi habilité à déterminer si certains citoyens sont reconnus par la communauté — et laquelle ? — en tant qu'Indiens, Métis ou autres ?

Les questions de principe et les problèmes organisationnels que soulève une telle démarche seraient particulièrement aigus pour les personnes qui vivent hors d'une communauté autochtone reconnue, qui présentent des caractéristiques ethniques le moins complexes ou qui doutent de l'opportunité de faire valoir leurs origines à des fins électorales. Ironiquement, ce sont précisément ces personnes qui, du moins en théorie, tireraient le plus grand bénéfice de la création de circonscriptions autochtones. En pratique, ce sont toutefois les communautés des réserves qui risquent d'être le plus favorables à ces circonscriptions et d'en tirer le meilleur parti, puisqu'elles ont tout à gagner de la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale autochtone. Notons enfin que si la création et la viabilité des circonscriptions autochtones posaient de sérieux problèmes, ceux-ci sembleraient un jeu d'enfant par rapport aux difficultés qu'il faudrait surmonter pour créer des circonscriptions métisses.

Les circonscriptions autochtones sont-elles indispensables à une juste représentation des Autochtones à la Chambre des communes ?

En supposant que la création de circonscriptions autochtones permette à plusieurs Autochtones d'accéder à la Chambre des communes, elle n'est pas *indispensable* à l'élection de députés autochtones. Certains ont pu être élus dans le cadre du système actuel, quoique rarement, il faut l'admettre, dans des circonscriptions où la grande majorité des électeurs et électrices n'était pas autochtone. Par exemple, Len Marchand a été élu dans une circonscription du centre de la Colombie-Britannique où les Autochtones forment une petite minorité. Plus récemment, en 1988, le conservateur Willie Littlechild a été élu dans la circonscription albertaine de Wetaskiwin avec 20 090 voix, soit la moitié des 40 147 suffrages exprimés, pour une majorité se rapprochant de la moyenne de celle qu'ont obtenue dans cette province les candidats conservateurs à cette élection fédérale. Bien que Wetaskiwin renferme l'importante réserve de Hobbema, les Autochtones n'en constituent pas moins

une petite partie de la population; au recensement de 1986, des 46 080 habitants ayant déclaré une seule origine ethnique, 44,8 % étaient britanniques, 20,2 % allemands, 6,1 % ukrainiens, 5,8 % hollandais, 4,2 % français et seulement 2,9 % autochtones. Bien que la proportion autochtone de l'électorat puisse être supérieure à l'évaluation du recensement, étant donné que certaines des bandes Hobbema n'y ont pas participé, elle était néanmoins très faible.

Bien entendu, on peut prétendre que l'exemple de Wetaskiwin démontre seulement que des candidats autochtones exceptionnels peuvent l'emporter dans des circonstances exceptionnelles, ce qui ajouterait peu de poids à l'argument selon lequel l'élection de députés autochtones ne dépend nullement de l'existence de circonscriptions autochtones. On pourrait aussi soutenir que le facteur décisif est l'influence des Autochtones au sein de l'appareil des partis. Dans le cas de Wetaskiwin, le candidat conservateur à l'élection de 1988 bénéficiait d'un formidable atout, les conservateurs ayant remporté tous les sièges de la province depuis 1972. Ainsi, le résultat de l'élection s'est en quelque sorte décidé au sein du parti lorsqu'on a désigné le candidat qui le représenterait, et l'élection elle-même n'a été pour les candidats qu'une formalité à remplir avant d'accéder à la Chambre des communes. Par conséquent, les groupes minoritaires jouiraient plus facilement d'une représentation directe à la Chambre en s'en remettant à la méthode de désignation des candidats et candidates plutôt qu'au processus électoral lui-même. Cependant, la méthode qu'utilisent les partis pour choisir leurs candidats se prête moins à une réglementation publique que le processus électoral comme tel. Une loi contiendrait sans doute diverses mesures incitatives, mais il y a fort à parier que le principal facteur de changement réside dans l'évolution de l'opinion publique canadienne.

Ces considérations soulèvent à leur tour un certain nombre de questions importantes. La création de circonscriptions autochtones poserait-elle de nouveaux obstacles aux candidats autochtones qui veulent se présenter, et s'ils étaient désignés, pourraient-ils rafler les circonscriptions traditionnelles ? Les partis et les électeurs ne seraient-ils pas portés à considérer les Autochtones comme des candidats inaptes à remporter des circonscriptions non autochtones ? Certes, une telle discrimination serait malheureuse, et on pourrait en mesurer l'ampleur s'il était possible d'évaluer à quel point Willie Littlechild et Len Marchand constituent vraiment des exceptions à la règle. S'il se révélait que les candidats autochtones doivent effectivement surmonter des obstacles infranchissables, peut-être le prix à payer serait-il négligeable.

On peut également se demander si la création de circonscriptions autochtones n'inciterait pas les autres députés à moins se préoccuper des questions autochtones puisque, dans une large mesure, les Autochtones résidant dans leur circonscription ne compteraient pas parmi leurs électeurs. Par exemple, le député de Smokey River n'aurait pas à s'occuper des Autochtones de sa circonscription, dont la responsabilité incomberait désormais à la circonscription autochtone concernée. Ainsi, tandis que les circonscriptions autochtones pourraient accroître la sensibilité des simples députés aux questions autochtones par la participation de leurs collègues autochtones au débat parlementaire et au caucus, elles isoleraient du même coup les électeurs autochtones de la vaste majorité des députés, avec toutes les conséquences que cela entraînerait en ce qui concerne l'influence des Autochtones sur la vie politique.

On peut ici soulever une inquiétude d'ordre plus général, qui dépasse la question du recrutement et de l'élection éventuelle de candidats et candidates autochtones. Les circonscriptions autochtones encourageraient-elles une participation plus active des Autochtones au processus politique ? Favoriseraient-elles en somme leur intégration politique ? Si on ne peut répondre avec certitude à ces questions, il convient de citer la remarque de Rudnicki et Dyck (1986, 384) sur l'expérience de la Nouvelle-Zélande : « Plutôt que d'aider les Maoris à participer pleinement à la vie politique et à s'intégrer dans la société néo-zélandaise, le système de représentation distincte a en fait largement contribué à les isoler du processus politique. »

Les circonscriptions autochtones pourraient-elles se conformer aux normes parlementaires et satisfaire aux exigences de la discipline de parti ?

La création de circonscriptions autochtones assurerait à un nombre significatif de candidats et candidates autochtones (neuf selon le modèle étudié) d'être élus à la Chambre des communes. Cependant, une fois les circonscriptions autochtones établies, rien ne permet de prédire ce qu'il adviendrait des députés autochtones après leur élection, ni le rôle qu'ils joueraient à la Chambre des communes. Il importe ici de savoir si ces députés se joindraient aux caucus des partis traditionnels ou s'ils siègeraient en un ou plusieurs blocs indépendants. Cela dépendrait, en fait, de l'étiquette sous laquelle ils se seraient présentés : en tant que libéraux, néo-démocrates, conservateurs, représentants du Bloc québécois, du Parti réformiste du Canada, de partis autochtones, ou encore comme candidats indépendants.

À première vue, il peut sembler évident que les députés et députées autochtones siègeraient en tant qu'indépendants, puisque la seule existence des circonscriptions autochtones présupposerait qu'ils se réclament d'une certaine indépendance. En effet, serait-il utile de créer des circonscriptions autochtones à seule fin qu'une poignée d'Autochtones soient soumis à la discipline de parti et dispersés dans divers caucus aux intérêts divergents ?

Certes, il ne fait aucun doute que la discipline de parti empêcherait les députés autochtones de s'exprimer publiquement sur les préoccupations de leurs électeurs. (La défense personnelle des intérêts d'une circonscription n'est pas restreinte par la discipline de parti, bien que le fait de siéger du côté du gouvernement ou de l'opposition puisse influencer sur les résultats.) Il est intéressant, à cet égard, de citer un article de la Presse canadienne sur la difficile situation du député conservateur Willie Littlechild :

Le silence de Littlechild suscite la méfiance des Indiens

Ottawa (PC) — Où est Willie Littlechild ?

Les Autochtones de tout le pays veulent savoir pourquoi Brian Mulroney a refusé de faire appel, pour désamorcer la crise qui a éclaté à Oka, au Québec, au seul membre vraiment qualifié de son caucus.

L'avocat Willie Littlechild est un Cri qui représente la circonscription albertaine de Wetaskiwin.

Il n'a fait aucune déclaration publique sur les nombreux conflits qui ont récemment fait la manchette, qu'il s'agisse de la controverse entourant la propriété de terrains à Oka, les maisons de jeu d'Akwesasne ou l'opposition autochtone à l'Accord du lac Meech. Le gouvernement est accusé d'avoir muselé le député Littlechild, mais celui-ci affirme que personne ne lui a imposé le silence. Il dit préférer rester à l'écart plutôt que de se répandre en déclarations publiques.

La députée libérale Ethel Blondin, une Dénée de l'Arctique Ouest, croit que Littlechild a sans doute tenté d'intervenir, mais pour aussitôt être réprimé par le gouvernement.

« Je crois qu'ils lui ont dit : "Ne te mêle pas de ça. C'est la position du parti et tu dois en supporter les conséquences comme nous tous. Ne dis pas un mot et tu en seras récompensé" », prétend M^{me} Blondin, qui considère Littlechild comme un bon ami.

« Je crois qu'ils ont sérieusement abusé de lui. Il est très gênant pour quiconque dans sa position d'être carrément bâillonné. »

C'est avec réticence que Littlechild, qui tondait vendredi le gazon de sa résidence située à Hobbema, Alberta, à mi-chemin entre

Edmonton et Red Deer, a répondu par téléphone aux questions d'un journaliste du *Ottawa Citizen*.

Il a soutenu avoir lui-même choisi de demeurer à l'écart. « C'est plus simple pour moi puisque j'offre, d'un côté comme de l'autre, une cible idéale lorsque se présente tout problème indien d'envergure. Je refuse de me prononcer publiquement, par la voie des médias, sur ce type de problèmes », a-t-il déclaré.

La semaine dernière, Littlechild participait à Genève, en Suisse, à une réunion du groupe de travail des Nations Unies sur les peuples indigènes lorsque le conflit d'Oka a éclaté. Selon ses dires, personne au gouvernement, y compris au ministère des Affaires indiennes, ne l'aurait consulté sur la question.

Lawrence Courtoreille, chef adjoint de l'Assemblée des Premières Nations et compatriote cri de l'Alberta, affirme que les Autochtones sont déçus du fait que Littlechild n'ait pas pris la parole en leur nom.

« Willie est plus intelligent que le premier ministre ou Tom Siddon [le ministre des Affaires indiennes], ses principes sont plus solides et il sait vivre. Nous sommes vraiment désolés qu'il n'ait pas réagi et prouvé sa compétence, qu'il soit membre du PC ou non », a déclaré Courtoreille. (*Calgary Herald* 1990.)

Soulignons que l'auteur n'endosse pas les propos de M. Littlechild ou des autres politiciens cités dans l'article, qui décrit pourtant fort bien l'ampleur du dilemme que peut poser la discipline de parti, particulièrement pour les députés et députées du caucus du gouvernement. Ces députés peuvent exercer une influence personnelle, mais ils demeurent contraints de se soumettre à la discipline du parti dans leurs déclarations publiques.

Si les députés autochtones siégeaient comme indépendants, ils seraient isolés des véritables leviers du pouvoir parlementaire et de celui du cabinet. Au Canada, le parlementarisme consiste en un gouvernement de parti, et les députés indépendants ont peu de possibilités d'exercer une influence significative, et moins encore une forme de pouvoir. Les députés autochtones indépendants n'auraient ainsi aucune chance d'accéder au cabinet, le sommet de la politique canadienne. Par conséquent, les députés élus dans une circonscription autochtone seraient confrontés à un choix difficile : travailler dans le cadre de la discipline de parti et ainsi limiter leur action à leur influence personnelle au détriment d'un rôle sur la scène publique, ou être députés indépendants et tenus à l'écart du jeu des partis et du cabinet sans lequel aucun pouvoir politique réel ne peut s'exercer à Ottawa.

Le choix est d'autant plus difficile que chacune des deux options remet en question l'utilité politique des circonscriptions autochtones. En somme, pour être efficace, le pouvoir parlementaire doit s'exercer collectivement par l'intermédiaire des organisations de partis. Il est donc exceptionnel qu'un député isolé puisse exercer un pouvoir significatif, comme ce fut le cas d'Elijah Harper lors du débat sur l'Accord du lac Meech à l'Assemblée législative du Manitoba.

Une solution à mi-chemin entre le statut d'indépendant et l'adhésion aux caucus traditionnels des partis consisterait pour les députés autochtones à siéger et à travailler au sein d'un bloc autochtone. Cette stratégie pourrait accroître leur influence globale et, en modifiant légèrement les règlements, un tel bloc pourrait obtenir un statut de parti ainsi que les privilèges et les ressources parlementaires qui s'y rattachent. En cas de gouvernement minoritaire, situation assez fréquente au Canada, un bloc autochtone pourrait exercer un pouvoir considérable. Toutefois, il faut souligner que, pour être efficace, un bloc autochtone doit reposer sur un ensemble d'intérêts communs aux diverses circonscriptions électorales indiennes, inuit et métisses.

Plus généralement, les circonscriptions autochtones pourraient soulever d'épineux problèmes touchant le rôle des députés de ces circonscriptions. Supposons une femme députée de London, en Ontario. On attendra d'elle qu'elle représente les intérêts de sa circonscription lors des débats au Parlement, sous réserve des contraintes de la discipline de parti. Cependant, qu'elle soit de London n'a à peu près aucune incidence sur un ensemble d'autres questions (le contrôle des armes à feu, l'avortement ou l'aide étrangère à l'Éthiopie). Mais qu'en est-il d'un député autochtone ? Devrait-il envisager chaque question sous l'angle des intérêts autochtones ? On s'attendra que ce député représente non seulement les intérêts de ses électeurs et électrices autochtones, mais également ceux de toute la gamme de ses électeurs, intérêts qui débordent à plusieurs égards des préoccupations dites « autochtones ». Comment ce député autochtone fera-t-il face à ces situations ? Son « mandat » électoral devrait-il englober les multiples aspects du programme parlementaire qui ne relèvent pas directement des affaires autochtones ? Bien que les députés et les électeurs autochtones puissent avoir intérêt à s'exprimer sur divers aspects de l'ensemble du programme politique, peut-être en seraient-ils empêchés par la formule des circonscriptions autochtones, qui risquerait de les confiner aux questions strictement autochtones.

Comment seraient menées les campagnes électorales dans les circonscriptions autochtones ?

Le dilemme parlementaire auquel devraient faire face les députés et députées autochtones — se conformer à la discipline de parti ou rester indépendants sans véritable pouvoir — serait directement lié à l'organisation des campagnes électorales dans les circonscriptions autochtones. Dans le meilleur des cas, celles-ci couvriraient un immense territoire tout en regroupant peu d'électeurs et électrices. Les électeurs autochtones seraient difficiles à recenser, dispersés dans des centaines, sinon des milliers de villes, de villages et de collectivités rurales. Les problèmes auxquels feraient face les candidats et candidates autochtones pour rejoindre leurs électeurs seraient tout simplement herculéens. Les frais de publicité à la télévision, à la radio et dans les journaux seraient énormes et rien n'assure que l'électorat autochtone serait assez précisément recensé pour permettre des envois postaux. En supposant que la télévision, la radio et la presse écrite autochtones se révèlent efficaces pour joindre les électeurs, il faudrait recourir au financement public afin de régler le problème de la publicité et de fournir l'appui financier indispensable aux activités médiatiques.

Tout au moins, les candidats autochtones devraient à juste titre recevoir une aide publique supérieure à celle qu'obtiennent les autres candidats. Et même si c'était le cas, on imagine difficilement comment ils pourraient mener une campagne efficace, d'autant plus que d'autres problèmes surgiraient au terme de celle-ci. Une fois élus, les députés autochtones devraient déployer des efforts incroyables pour rester en contact avec leurs électeurs et électrices. À l'inverse de la plupart des députés, qui vivent relativement près de leurs électeurs, les députés autochtones habiteraient à une bonne distance des leurs. Ce problème serait particulièrement aigu pour les députés métis, compte tenu de la plus grande superficie de leurs circonscriptions, mais tous les députés autochtones y seraient durement confrontés.

La situation serait moins pénible si les candidats et candidates des circonscriptions autochtones se présentaient sous l'étiquette de l'un des partis traditionnels. Leur publicité habituelle pourrait alors suffire dans la mesure où les Autochtones adhéreraient à leurs programmes. Mais si les électeurs et électrices souhaitaient déterminer leur choix selon la position des candidats autochtones sur les questions autochtones, ils retomberaient de nouveau en plein brouillard.

La solution est aussi claire que désespérante. Si les candidats des circonscriptions autochtones faisaient campagne indépendamment des partis traditionnels, ils devraient surmonter d'immenses obstacles et, une fois élus, ils auraient autant de difficultés à communiquer avec

leurs électeurs. D'un autre côté, si ces mêmes candidats et candidates faisaient campagne commune avec les partis, l'existence même des circonscriptions autochtones serait remise en question. Les Autochtones peuvent déjà choisir parmi les partis nationaux qui se disputent la tête du pays. Ce qui leur manque, c'est plutôt un mécanisme électoral qui permette de répondre efficacement à leurs aspirations et de défendre leurs intérêts. En raison des problèmes pratiques qu'elles soulèveraient lors des campagnes électorales, il est très peu probable que les circonscriptions autochtones offrent un tel mécanisme.

Quel serait l'effet des circonscriptions autochtones sur la représentation parlementaire du Nord canadien ?

La création de circonscriptions autochtones poserait des problèmes particulièrement aigus en ce qui a trait à la représentation politique du Nord canadien. Qu'advierait-il en effet des électeurs et électrices autochtones du Nord ? Seraient-ils inscrits dans les grandes circonscriptions autochtones englobant les collectivités du Sud ? Sinon, il s'agirait de créations quelque peu insolites puisqu'elles excluraient d'importantes et influentes communautés du Nord. Néanmoins, si elles devaient s'étendre au nord du 60^e parallèle, d'autres problèmes tout aussi difficiles surgiraient.

Les Territoires du Nord-Ouest se partagent deux circonscriptions fédérales : Nunatsiaq à l'est et Western Arctic dans la partie de la vallée Mackenzie située dans la région. La majeure partie de la population inuit réside à Nunatsiaq où les électeurs et électrices inuit constituent la très grande majorité de l'électorat. (Ce n'est pas par hasard que les quatre partis ont présenté des candidats inuit à Nunatsiaq aux élections de 1988.) La majorité des Indiens et des Métis vit dans la circonscription de Western Arctic où les électeurs autochtones constituent une minorité non négligeable au sein de l'électorat, comme on peut le constater au tableau 4.4.

La désorganisation serait moins aiguë, quoique relativement grande, au Yukon. Les électeurs inuit et métis ont actuellement peu de poids dans la circonscription électorale et, par conséquent, ils pourraient accepter de voter dans une circonscription autochtone. Toutefois, l'influente minorité des Indiens de la petite circonscription du Yukon (qui comptait 23 360 habitants en 1986) perdrait beaucoup de son poids démographique et politique dans une nouvelle circonscription indienne, qui compterait de 80 000 à 90 000 habitants et engloberait sans doute la Colombie-Britannique. Plus grave encore, le député du Yukon, qui parle en son nom et le représente symboliquement au Parlement, devrait rendre compte à un électorat exclusivement non autochtone.

De ce point de vue essentiel, le visage politique du Yukon serait blanc, les traits distinctifs des Autochtones se fondraient dans ceux des électeurs et électrices des circonscriptions autochtones du Sud, même s'ils sont également autochtones.

Tableau 4.4
Population autochtone des territoires du Nord

	Yukon		Territoires du Nord-Ouest	
	Total	%	Total	%
Indiens*	4 770	20,4	9 370	18,0
Inuit*	65	0,3	18 355	35,3
Métis	220	0,9	3 815	7,3
Autres	18 305	78,4	20 480	39,4

Source : Statistique Canada, recensement de 1986.

*Comprend l'origine autochtone unique et multiple.

La circonscription de Western Arctic serait également transformée en une circonscription non autochtone et perdrait cet équilibre dynamique qui la caractérise et qu'elle maintient entre les intérêts indiens, métis et blancs. « Le Nord » parlerait d'une seule voix non autochtone, dominant celle des Autochtones de cette partie d'une circonscription autochtone plus vaste sous l'influence du Sud. De plus, il pourrait s'avérer nécessaire de réduire le nombre de circonscriptions de la région si les circonscriptions autochtones devaient aussi absorber une proportion appréciable de son électorat. La population blanche du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest totalise moins de 40 000 personnes, soit beaucoup moins que la moitié de celle d'une circonscription type du Sud.

La situation dans la circonscription de Nunatsiak dans l'Arctique de l'Est, serait peut-être plus difficile encore. Elle serait englobée dans la circonscription inuit, qui absorberait en outre des électeurs et électrices du Yukon et de Western Arctic, du nord de l'Ontario et du Québec, du Labrador ainsi que de collectivités dispersées dans tout le pays. Les électeurs inuit pourraient-ils alors contrôler le territoire de l'Arctique de l'Est, ou la circonscription inuit serait-elle un concept plus éphémère reposant sur les habitants mais non sur le territoire ? Et qu'en serait-il des électeurs non inuit (Indiens, Métis et non-Autochtones) qui vivent dans la circonscription actuelle de Nunatsiak ? Pour qui voteraient-ils ? Qui parlerait au nom de ces Canadiens et Canadiennes

du Nord dont les préoccupations sont particulières ? Le député inuit représenterait-il tous les Inuit, ou serait-il considéré de fait comme le député de l'Arctique de l'Est ?

Quels problèmes organisationnels la création de circonscriptions autochtones soulèverait-elle ?

La création de circonscriptions autochtones soulèverait une foule de problèmes organisationnels pour le personnel électoral. Il faudrait prévoir un scrutin par circonscription dans chaque bureau de scrutin à l'échelle du pays, en plus de scrutins (et de listes électorales) pour chacune des circonscriptions autochtones (normalement trois) qui chevaucheraient la circonscription. Il serait impossible, sans d'énormes changements technologiques, de consulter les listes autochtones pour déterminer si une personne a déjà voté, car les mêmes seraient utilisées dans toutes les circonscriptions autochtones. Comme nous l'avons vu, les recenseurs et les scrutateurs devraient prévoir la façon d'établir si une personne a vraiment droit de vote, ou non, dans une circonscription autochtone. Des mécanismes de révision de la liste autochtone devraient également être envisagés.

Il est également à noter que les résultats des circonscriptions autochtones seraient connus bien après ceux des autres circonscriptions : plusieurs jours seraient nécessaires pour rassembler et compter les voix autochtones dans les circonscriptions très étendues. Ainsi, les Canadiens et Canadiennes n'auraient que des résultats partiels le soir des élections, soit pour environ 97 % des sièges. Cette situation pourrait avoir deux types de conséquences. Pour déterminer le résultat d'une élection très serrée, il faudrait attendre celui des circonscriptions autochtones; le pays serait entre-temps tenu en haleine. Mais il est plus probable qu'on puisse établir le résultat de l'élection avant le compte des voix autochtones, ce qui donnerait l'impression que le vote autochtone n'a aucune incidence sur le résultat, une impression qui, dans une certaine mesure, pourrait être justifiée.

La représentation autochtone pourrait-elle être améliorée par une réforme du Sénat ?

Le modèle de circonscriptions autochtones proposé pour la Chambre des communes ne s'appliquerait pas nécessairement dans le cas d'un Sénat réformé et élu. (Le nombre moindre de sièges à la Chambre haute et, par conséquent, le petit nombre et l'étendue accrue des circonscriptions autochtones ajouteraient encore aux problèmes des campagnes décrits ci-dessus.) Toutefois, si la création de circonscriptions autochtones est envisagée dans le cadre d'une éventuelle réforme électorale,

il semble inévitable que le concept soit repris dans le débat constitutionnel sur la réforme du Sénat. Par exemple, un Sénat réformé pourrait être considéré non seulement comme représentant mieux les régions, mais aussi les groupes qui ne sont pas définis en fonction du territoire. Ainsi, une réforme du Sénat pourrait déboucher sur une certaine forme de représentation institutionnelle des Autochtones, quoique cela pourrait se faire plus facilement avec un Sénat *non élu* mais réformé. Toutefois, il faut souligner que les principales raisons de réformer le Sénat ont peu à voir avec la question autochtone. En outre, toute tentative de lier cette question à une réforme du Sénat pourrait être interprétée par les partisans de celle-ci comme une façon de faire dévier le débat en ajoutant un nouvel obstacle, sinon comme un coup fatal porté par les Autochtones à ce projet de réforme.

Comment prévoit-on que le public réagira à une réforme électorale, et particulièrement à la création de circonscriptions autochtones ?

La possibilité d'une réforme électorale n'a cessé d'être évoquée en politique canadienne depuis l'analyse marquante d'Alan Cairns (1968) sur l'incidence du système électoral sur les conflits régionaux. Pourtant, malgré l'intérêt manifesté par certains milieux universitaires, rien n'indique que l'élite politique du pays ou le grand public soient acquis à la nécessité d'une réforme électorale. Le statu quo, il faut bien l'admettre, semble exercer un attrait durable. L'intérêt des Canadiens et Canadiennes pour une réforme électorale s'est ainsi manifesté plus naturellement dans le cadre de projets de réforme du Sénat ou du fonctionnement des partis.

Dans ce contexte, comment évaluer les chances d'une réaction favorable de la population à l'égard des circonscriptions autochtones ? En Nouvelle-Zélande, où les sièges maoris ont depuis cent vingt-trois ans une influence négligeable sur la vie politique du pays, une bonne majorité est en faveur de leur abolition (Fleras 1985, 564 et ss.). Au Canada, on peut prévoir qu'un projet de circonscriptions autochtones susciterait l'opposition de certains secteurs des communautés ethniques et, sans doute, de l'ensemble de l'électorat. Une telle opposition ne reposerait probablement pas sur la négation des aspirations autochtones, mais plutôt sur un attachement envers un système électoral fondé sur des valeurs universelles. Pour obtenir quelque appui, un tel projet devrait probablement être compris dans celui d'une réforme beaucoup plus globale. Il faudrait également obtenir l'appui ferme et unanime des communautés autochtones elles-mêmes. Celui-ci pourrait être d'autant plus difficile à obtenir à court terme que l'énergie des chefs

autochtones est pour l'instant consacrée à faire valoir leur aspiration à une réforme constitutionnelle et à l'autonomie politique.

Les provinces et les circonscriptions autochtones

Tout au long de cette étude, il est question du système électoral utilisé lors des élections fédérales. Néanmoins, une bonne partie de l'analyse de base pourrait en principe s'appliquer à la représentation électorale des Autochtones au niveau provincial. Le territoire des circonscriptions autochtones provinciales serait plus petit, ce qui réduirait, sans les éliminer tout à fait, les problèmes organisationnels des campagnes électorales. Bien entendu, la taille des collectivités autochtones de certaines provinces ne justifierait pas la création de circonscriptions réservées, ou alors pour un ou deux groupes autochtones seulement. Toutefois, étant donné que les circonscriptions provinciales comptent une population généralement beaucoup moindre que leur équivalent fédéral, les circonscriptions autochtones seraient viables dans la plupart des provinces. Toute réforme électorale fédérale en ce sens inciterait sans doute fortement les provinces à entreprendre une réforme analogue.

Les circonscriptions autochtones et l'autonomie politique des Autochtones

La principale aspiration politique et constitutionnelle des peuples autochtones du Canada est bien résumée dans le mot « autodétermination » qui, en pratique, prend le sens d'une « autonomie politique des Autochtones ». Essentiellement, cette autonomie fait référence à une mainmise politique accrue des Autochtones sur leurs territoires et leur développement économique, ainsi que sur les institutions sociales, culturelles et politiques qui façonnent leurs communautés. En vertu de certains modèles de portée limitée, les communautés autochtones exerceraient un éventail de pouvoirs et de responsabilités analogues à ceux des gouvernements locaux au Canada. Selon des modèles plus poussés, ces pouvoirs et ces responsabilités correspondraient à peu de chose près à ceux qu'exercent les gouvernements provinciaux et, dans certains cas, les États souverains.

Il est impossible dans le cadre de cette étude d'analyser en détail les divers modèles d'autonomie politique ou d'évaluer si celle-ci permettrait de résoudre de façon satisfaisante les multiples problèmes des communautés autochtones². Nous nous contenterons d'approfondir deux questions de moindre portée, mais néanmoins très importantes. Premièrement, les circonscriptions autochtones faciliteraient-elles la réalisation de l'autonomie politique autochtone et, par conséquent, de

l'autodétermination ? Deuxièmement, l'autonomie politique implique-t-elle ou nécessite-t-elle la création de circonscriptions autochtones ?

Pour traiter ces deux questions interdépendantes, nous utiliserons un modèle d'autonomie assez large, en vertu duquel les pouvoirs consentis aux Autochtones s'apparentent à ceux des gouvernements provinciaux. Bien que l'analyse de ce modèle repose sur certains grands principes politiques, elle peut tout aussi bien s'appliquer à d'autres versions de moindre portée.

Sans doute le premier point à souligner est-il que les modèles actuels d'autonomie politique autochtone reposent presque tous sur les collectivités locales. Par exemple, ils concernent des bandes et des réserves précises, et non l'ensemble des Indiens ou des Autochtones. Dans ce cas, l'autonomie toucherait essentiellement un grand nombre de petites collectivités. Il serait par conséquent difficile pour elles de s'intégrer aux institutions politiques canadiennes. En outre, elles seraient trop petites pour constituer des circonscriptions autochtones en prévision des élections parlementaires, mais en trop grand nombre pour participer au pouvoir exécutif fédéral (Ponting et Gibbins 1984; Gibbins et Ponting 1986). Il serait donc essentiel que soit prévue une certaine forme de représentation politique au-delà de celle qu'offrirait la simple autonomie. À cet égard, les circonscriptions autochtones pourraient être comprises dans un modèle de gouvernement autochtone.

Il faut également noter que même en vertu des scénarios les plus optimistes, de tels gouvernements excluraient d'importants secteurs de la population autochtone. Ainsi, la plupart des Autochtones vivant en milieu urbain et parmi des collectivités où l'autonomie n'est ni possible ni souhaitable seraient tenus à l'écart. Par conséquent, le problème de la représentation politique de cette population, qui pourrait bien concerner la majorité des Autochtones, reste à régler. Dans ce cas également, les circonscriptions autochtones peuvent être envisagées.

Les populations autochtones « enclavées » — soit des collectivités de descendance majoritairement autochtone vivant sur leur propre territoire — pourraient profiter d'une autonomie politique, bien que les grandes décisions législatives resteraient entre les mains des gouvernements fédéral et provinciaux. Certaines formes efficaces de représentation législative seraient donc toujours nécessaires. C'est le reste de la population, celle qui est dispersée dans les villes canadiennes, qui ne possède aucun territoire et qui ne peut être rejointe par les gouvernements autochtones, qui profiterait le plus de la création de circonscriptions autochtones. Toutefois, c'est également cette population qui pourrait accorder moins d'importance à son statut autochtone lors

des élections et qui serait par conséquent difficile à inscrire sur les listes de ces circonscriptions. Ironiquement, les circonscriptions autochtones seraient donc d'une grande utilité pour les Autochtones les moins intéressés et les plus difficiles à joindre.

Même en envisageant des gouvernements autochtones dont les pouvoirs équivaldraient sensiblement à ceux des provinces, les gouvernements fédéral et provinciaux joueraient toujours un rôle important dans la vie des habitants de ces collectivités. Pour le moins, ils continueraient de légiférer dans des domaines qui touchent de près les Autochtones : environnement, enseignement postsecondaire, soins de santé, etc. Il sera donc toujours nécessaire que ces citoyens et citoyennes aient droit de vote aux niveaux provincial et fédéral, mais il est surtout important de savoir si ce droit s'exercerait dans les circonscriptions autochtones ou dans les circonscriptions traditionnelles. Si les gouvernements autochtones prennent vraiment en main les grandes revendications de leurs citoyens, les circonscriptions autochtones pourront alors perdre toute raison d'être. Le droit de vote provincial et fédéral devrait permettre d'exprimer des intérêts politiques qui vont au-delà de l'identité autochtone. Combiner la création de circonscriptions autochtones et l'autonomie gouvernementale autochtone restreindrait éventuellement le poids politique des Canadiens et Canadiennes autochtones qui, à terme, relèveraient exclusivement de la compétence de leurs propres gouvernements. Ainsi, les circonscriptions autochtones pourraient, en principe, constituer une mauvaise solution pour les populations autochtones enclavées, et une solution impossible à appliquer pour les autres. Il s'ensuit que l'intérêt de ces circonscriptions réservées est d'autant plus fort que l'autonomie et le pouvoir législatif des gouvernements autochtones sont faibles.

CONCLUSION

Au terme cette étude, il peut être utile de reprendre la question que nous posions au début, à savoir dans quelle mesure le processus électoral peut-il, et doit-il, être modifié pour assurer aux Autochtones une juste représentation à la Chambre des communes ?

À l'évidence, le principal avantage des circonscriptions électorales serait d'offrir aux Autochtones une représentation politique *garantie* et *directe* à la Chambre des communes. L'efficacité des circonscriptions autochtones à cet égard dépendrait de deux facteurs : leur nombre et leur proportion par rapport aux autres circonscriptions; le rôle joué par les députés et députées autochtones au sein des caucus des partis traditionnels et la liberté qu'ils auraient face aux contraintes habituelles de ces caucus. Il fait toutefois peu de doute que les circonscriptions

autochtones contribueraient à renforcer le point de vue autochtone dans le débat parlementaire. Il est aussi fort probable que le processus électoral gagnerait en crédibilité chez plusieurs électeurs et électrices autochtones, mais pas forcément chez tous. Si les candidats et candidates des circonscriptions autochtones devaient se présenter sous l'étiquette des partis traditionnels (en tant que libéraux ou conservateurs, par exemple), les partis nationaux seraient tenus d'élaborer des programmes plus détaillés afin de recruter des candidats autochtones et d'attirer l'électorat autochtone. Tout compte fait, les circonscriptions autochtones pourraient augmenter le poids électoral et, par conséquent, l'influence parlementaire des collectivités autochtones, en partie parce que l'un et l'autre sont à toutes fins utiles négligeables à l'heure actuelle. Bien entendu, tout dépendrait du nombre de circonscriptions autochtones créées. Il est toutefois possible que le modèle envisagé prévienne un nombre de sièges suffisant pour convaincre les dirigeants autochtones qu'il ne s'agit pas d'une mesure de pure forme, tandis que l'ensemble du milieu politique refuserait sans doute qu'un plus grand nombre de sièges soit imparti aux circonscriptions autochtones.

Une question plus fondamentale peut être soulevée à cet égard quant à l'effet des circonscriptions autochtones sur la citoyenneté des Autochtones du pays. La participation électorale est une condition sine qua non de la citoyenneté, son expression symbolique. Ainsi, quelles conséquences auraient ces nouvelles circonscriptions sur la citoyenneté des peuples autochtones ? Reviendrions-nous à l'époque d'avant la Déclaration des droits, alors que les Indiens devaient choisir entre préserver leur identité (et ne pas voter) ou être Canadiens (et obtenir le droit de vote en échange de la perte de leur statut d'Indien) ? Un choix analogue serait-il de nouveau posé aux Autochtones ? Soit être Canadien et avoir droit de vote dans une circonscription normale, ou être Indien, Métis ou Inuk et devoir utiliser un bulletin de vote distinct, ou être incité à le faire ?

Sous plusieurs aspects, ce sont les valeurs mêmes de toute notre société qui sont en jeu. L'égalité en droit de tous les citoyens est au cœur même de l'héritage politique canadien. Si l'on tolère certains écarts au principe « une personne, un vote » afin de tenir compte du cas particulier des territoires du Nord, de l'Île-du-Prince-Édouard et des populations dispersées dans les régions rurales, il n'est pas sûr que cette souplesse s'étendra à la création de circonscriptions autochtones en nombre suffisant pour satisfaire aux attentes des chefs autochtones et accroître significativement leur influence parlementaire. Cette souplesse s'arrête là où commence notre engagement à tenir un

scrutin neutre accessible à tous les électeurs, peu importe leur revenu, leur religion, leur sexe ou leur race.

Bref, convaincre les Canadiens et Canadiennes des mérites d'un régime électoral fragmenté selon l'origine raciale serait une tâche ardue qui exigerait un appui ferme, énergique et unanime des dirigeants autochtones. Pour s'accomplir, une telle réforme devrait également résoudre de nombreux problèmes organisationnels et reposer sur les principes actuels de la reconnaissance constitutionnelle des droits des Autochtones. Enfin, il faudrait faire la preuve que les circonscriptions autochtones sont une condition nécessaire à la réalisation des aspirations des Autochtones et à la protection de leurs intérêts.

NOTES

Cette étude a été complétée en juillet 1991.

1. La première condition a moins d'importance pour la population inuit.
2. Les lecteurs et lectrices qui souhaitent approfondir ces questions peuvent consulter de nombreux textes. Voir notamment Asch (1984), Boldt et Long (1985), Canada, Chambre des communes (1983) et Ponting (1986).

RÉFÉRENCES

Abréviations :

L.R.C. Lois révisées du Canada

S.C. Statuts du Canada

Asch, Michael, *Home and Native Land : Aboriginal Rights and the Canadian Constitution*, Agincourt, Methuen, 1984.

Boldt, Menno, et J.A. Long, *The Quest for Justice : Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

Cairns, Alan C., « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 1 (1968), p. 55-80.

Calgary Herald, « Indians Suspicious About Littlechild's Silence on Dispute », 22 juillet 1990, p. A8.

Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, *L'autonomie politique des Indiens au Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1983.

———, *Loi constitutionnelle de 1982*, dans *Loi de 1982 sur le Canada*, L.R.C. (1985), appendice II, n° 44, annexe B.

- , *Loi de 1985 sur la représentation électorale*, S.C. 1986, chapitre 8, partie I.
- Fleras, Augie, « From Social Control to Political Self-Determination ? Maori Seats and the Politics of Separate Maori Representation in New Zealand », *Revue canadienne de science politique*, vol. 18, n° 3 (1985), p. 551–576.
- Gibbins, Roger, *Federalism in the Northern Territory : Statehood and Aboriginal Development*, Canberra et Darwin, Australian National University, North Australia Research Unit, 1988.
- Gibbins, Roger, et J. Rick Ponting, « Un examen des répercussions probables d'une éventuelle autonomie politique des Autochtones au Canada », dans Alan Cairns et Cynthia Williams (dir.), *Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada*, vol. 34 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986.
- Ponting, J. Rick (dir.), *Arduous Journey : Canadian Indians and Decolonization*, Toronto, McClelland and Stewart, 1986.
- Ponting, J. Rick, et Roger Gibbins, « Thorns in the Bed of Roses : A Socio-Policial View of the Problems of Indian Government », dans Leroy Little Bear, Menno Boldt et J. Anthony Long (dir.), *Pathways to Self-Determination : Canadian Indians and the Canadian State*, Toronto, University of Toronto Press, 1984.
- Rudnicki, Walter, et Harold Dyck, « The Government of Aboriginal Peoples in Other Countries », dans J. Rick Ponting (dir.), *Arduous Journey : Canadian Indians and Decolonization*, Toronto, McClelland and Stewart, 1986.

RECHERCHE ET RÉDACTION, VOLUME 9

Valerie Alia
Augie Fleras
Roger Gibbins
Robert A. Milen

Université de Western Ontario
Université de Waterloo
Université de Calgary
Coordonnateur de recherche
de la Commission

REMERCIEMENTS

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis de même que les éditeurs tiennent à remercier les éditeurs et particuliers suivants qui leur ont accordé la permission de reproduire et de traduire certains passages de leurs ouvrages :

Calgary Herald; Harry W. Daniels; Lougheed et Associés; Les Presses de l'Université d'Ottawa.

Nous avons veillé à mentionner le nom des détenteurs des droits d'auteur touchant les œuvres citées dans le texte, y compris les tableaux et figures. Les auteurs et éditeurs recevront avec plaisir tout renseignement qui leur permettra de corriger toute référence ou mention de source dans les éditions subséquentes.



Conformément à l'objectif de la Commission de favoriser une pleine participation de tous les segments de la société canadienne au système électoral, nous avons utilisé, dans la mesure du possible, le masculin et le féminin dans les études publiées.

LA COLLECTION D'ÉTUDES

VOLUME 1

L'argent et la politique fédérale canadienne : Le financement des candidats et candidates et des partis

W.T. STANBURY

L'argent et la politique fédérale
canadienne — Le financement des
candidats et candidates et des partis

VOLUME 2

Les groupes d'intérêt et les élections au Canada *Sous la direction de F. Leslie Seidle*

JANET HIEBERT

Les groupes d'intérêt et les élections
fédérales canadiennes

A. BRIAN TANGUAY ET
BARRY J. KAY

L'activité politique des groupes
d'intérêt locaux

VOLUME 3

Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada

Sous la direction de F. Leslie Seidle

LOUIS MASSICOTTE

Le financement des partis au Québec
— Analyse des rapports financiers de
1977 à 1989

DAVID JOHNSON

Le financement des partis politiques et
des campagnes électorales en Ontario
— Initiative et défi

TERRY MORLEY

La politique et l'argent en Colombie-
Britannique

HUGH MELLON

L'évolution de la réglementation du
financement politique au Nouveau-
Brunswick

DOREEN P. BARRIE

Le financement des partis en Alberta
— Des mesures législatives à faible
effet

VOLUME 4

Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs*Sous la direction de F. Leslie Seidle*

- | | |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| HERBERT E. ALEXANDER | Réglementation du financement électoral aux États-Unis et propositions de réforme |
| ROBERT E. MUTCH | Évolution de la réglementation du financement électoral aux États-Unis et au Canada |
| JANE JENSON | Innovation et équité — Les répercussions du financement public |
| MICHAEL PINTO-DUSCHINSKY | Le financement politique et les fondations partisanes en Allemagne |

VOLUME 5

Aspects du financement des partis et des élections au Canada*Sous la direction de F. Leslie Seidle*

- | | |
|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| LISA YOUNG | Pour une plus grande transparence — Évaluation des mécanismes de divulgation dans le domaine du financement politique au Canada |
| MICHAEL KRASHINSKY ET
WILLIAM J. MILNE | L'incidence de la situation de député sortant aux élections fédérales de 1988 — Quelques constatations |
| R.K. CARTY | Le rôle des agents officiels dans les élections canadiennes — Analyse des élections fédérales de 1988 |
| D. KEITH HEINTZMAN | Les luttes électorales, les dépenses d'élection et l'avantage du député sortant |
| THOMAS S. AXWORTHY | La politique capitalistique — L'argent, les médias et les mœurs électorales aux États-Unis et au Canada |
| PETER P. CONSTANTINOU | Le financement public des partis politiques, des candidats et des élections au Canada |
| ERIC BERTRAM | Les candidats indépendants aux élections générales fédérales |

DONALD PADGET

Les contributions importantes
accordées à des candidats lors des
élections fédérales de 1988 et le
problème de l'abus d'influence

PASCALE MICHAUD ET
PIERRE LAFERRIÈRE

Considérations économiques sur le
financement des partis politiques au
Canada

VOLUME 6

***Les femmes et la politique canadienne :
Pour une représentation équitable***

Sous la direction de Kathy Megyery

JANINE BRODIE, AVEC
LE CONCOURS DE CELIA CHANDLER

Les femmes et le processus électoral
au Canada

SYLVIA BASHEVKIN

La participation des femmes aux
partis politiques

LISA YOUNG

L'incidence du taux de roulement des
députés sur l'élection de femmes à la
Chambre des communes

LYNDA ERICKSON

Les candidatures de femmes à la
Chambre des communes

GERTRUDE J. ROBINSON
ET ARMANDE SAINT-JEAN,
AVEC LE CONCOURS
DE CHRISTINE RIOUX

L'image des femmes politiques dans
les médias — Analyse des différentes
générations

VOLUME 7

***Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique
canadienne : La question de l'accessibilité***

Sous la direction de Kathy Megyery

DAIVA K. STASIULIS ET
YASMEEN ABU-LABAN

Partis et partis pris —
La représentation des groupes ethniques
en politique canadienne

ALAIN PELLETIER

Ethnie et politique — La représentation
des groupes ethniques et des minorités
visibles à la Chambre des communes

CAROLLE SIMARD,
AVEC LE CONCOURS
DE SYLVIE BÉLANGER,
NATHALIE LAVOIE,
ANNE-LISE POLO ET SERGE TURMEL

Les minorités visibles et le système
politique canadien

VOLUME 8

***Les jeunes et la vie politique au Canada :
Engagement et participation****Sous la direction de Kathy Megyery*

RAYMOND HUDON,
BERNARD FOURNIER ET
LOUIS MÉTIVIER,
AVEC LE CONCOURS
DE BENOÎT-PAUL HÉBERT

L'intérêt des jeunes pour la politique :
une question de mesure ? — Enquêtes
auprès de jeunes de 16 à 24 ans

PATRICE GARANT

La remise en question de l'âge électoral
à la lumière de la Charte canadienne
des droits et libertés

JON H. PAMMETT ET
JOHN MYLES

L'abaissement de l'âge électoral à 16 ans

VOLUME 9

Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*Sous la direction de Robert A. Milen*

ROBERT A. MILEN

Les Autochtones et la réforme
constitutionnelle et électorale

AUGIE FLERAS

Les circonscriptions autochtones au
Canada — Les leçons de la Nouvelle-
Zélande

VALERIE ALIA

Les peuples autochtones et la couverture
médiatique des campagnes électorales
dans le Nord

ROGER GIBBINS

La réforme électorale et la population
autochtone du Canada — Évaluation
des circonscriptions autochtones

VOLUME 10

Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*Sous la direction de Michael Cassidy*

JENNIFER SMITH

Le droit de vote et les théories
en faveur d'un gouvernement
représentatif

PIERRE LANDREVILLE ET
LUCIE LEMONDE

Le droit de vote des personnes
incarcérées

YVES DENONCOURT

Réflexion sur les critères du vote des
personnes ayant un désordre mental

PATRICE GARANT	Les droits politiques du fonctionnaire au regard du processus électoral
KENNETH KERNAGHAN	Les droits politiques des fonctionnaires fédéraux au Canada
PETER MCCORMICK	La procédure de révocation des élus — Paramètres et perspectives
DAVID MAC DONALD	Référendums et élections fédérales
JOHN C. COURTNEY ET DAVID E. SMITH	L'inscription des électeurs au Canada — Étude comparative
CÉCILE BOUCHER	Structure administrative et application de la Loi électorale du Canada

VOLUME 11

***La délimitation des circonscriptions au Canada :
Pour un vote égal et efficace****Sous la direction de David Small*

KENT ROACH	Une personne, une voix ? Les normes constitutionnelles canadiennes en matière de répartition des sièges et de découpage des circonscriptions électorales
HOWARD A. SCARROW	Répartition, découpage et représentation aux États-Unis
ALAN STEWART	La communauté d'intérêts dans le remaniement des circonscriptions électorales
MUNROE EAGLES	La délimitation fondée sur le nombre d'électeurs — Un pas vers l'égalité relative des votes au Canada
DOUG MACDONALD	Communautés écologiques et délimitation des circonscriptions électorales
ALAN FRIZZELL	Au service du public — La représentation dans un Canada moderne
DAVID SMALL	Pour une meilleure représentation des Autochtones dans le cadre du système actuel de délimitation des circonscriptions

VOLUME 12

L'éthique et la politique au Canada*Sous la direction de Janet Hiebert*

- | | |
|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PIERRE FORTIN | Les enjeux éthiques de la réforme électorale au Canada — Analyse éthicologique |
| VINCENT LEMIEUX | L'éthique du secteur public |
| IAN GREENE | Allégations d'abus d'influence dans le cadre de la politique canadienne |
| WALTER I. ROMANOW,
WALTER C. SODERLUND ET
RICHARD G. PRICE | La publicité électorale négative — Une analyse des résultats de recherche à la lumière des pratiques au Canada |
| JANE JENSON | Citoyenneté et équité — Variations dans l'espace et le temps |
| KATHY L. BROCK | Justice, équité et droits |
| JANET HIEBERT | Un code d'éthique pour les partis politiques |

VOLUME 13

Les partis politiques au Canada :***Chefs, candidats et candidates, et organisation****Sous la direction de Herman Bakvis*

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| KEITH ARCHER | Le choix du chef au sein du Nouveau Parti démocratique |
| GEORGE PERLIN | Attitudes des délégués au congrès du Parti libéral du Canada sur les propositions de réforme du processus de désignation du chef |
| R.K. CARTY ET
LYNDA ERICKSON | L'investiture des candidats au sein des partis politiques nationaux du Canada |
| WILLIAM M. CHANDLER ET
ALAN SIAROFF | Partis et gouvernement de parti dans les démocraties avancées |
| RÉJEAN PELLETIER,
AVEC LE CONCOURS
DE FRANÇOIS BUNDOCK ET
MICHEL SARRA-BOURNET | Les structures et le fonctionnement des partis politiques canadiens |

KEITH ARCHER

Le Nouveau Parti démocratique et le mouvement syndical face à la perspective d'une réforme électorale

VOLUME 14

***Les partis politiques au Canada :
Représentativité et intégration****Sous la direction de Herman Bakvis*

DAVID J. ELKINS

Les partis en tant qu'institutions nationales — Un essai comparatif

MAUREEN COVELL

Les partis en tant qu'institutions de gouvernement national

RAND DYCK

Les liens entre les partis politiques nationaux et provinciaux et les régimes de partis au Canada

PAUL G. THOMAS

Les partis et la représentation des régions

DONALD E. BLAKE

La concurrence entre les partis et la versatilité de l'électorat au Canada

JOHN FERREJOHN ET
BRIAN GAINES

Le vote pour l'individu au Canada

S.L. SUTHERLAND

Les conséquences de la versatilité de l'électorat — Ministres inexpérimentés entre 1949 et 1990

NEIL NEVITTE

Nouvelle politique, Charte des droits et participation à la vie politique

RÉJEAN LANDRY

Les incitations créées par les institutions de démocratie représentative — L'incidence sur les électeurs, les partis et les politiques publiques

VOLUME 15

La participation électorale au Canada*Sous la direction de Herman Bakvis*

MUNROE EAGLES

La participation et l'abstentionnisme aux élections fédérales canadiennes — Une analyse écologique

JON H. PAMMETT

L'exercice du droit de vote au Canada

JEROME H. BLACK

La réforme du contexte du vote au
Canada — L'expérience d'autres
démocraties

VOLUME 16

***Les sondages et les médias lors des élections au Canada :
Le pouls de l'opinion***

GUY LACHAPELLE

Les sondages et les médias lors des
élections au Canada : Le pouls de
l'opinion

VOLUME 17

***La démocratie représentative :
Perceptions des Canadiens et Canadiennes***ANDRÉ BLAIS ET
ELISABETH GIDENGILLa démocratie représentative :
Perceptions des Canadiens
et Canadiennes

VOLUME 18

***Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales
canadiennes****Sous la direction de Frederick J. Fletcher*

JEAN CRÊTE

La télévision, la publicité
et les élections au Canada

R.H. MACDERMID

L'influence des médias sur
le comportement politique

CATHY WIDDIS BARR

L'importance et le potentiel
des débats des chefsROBERT BERNIER ET
DENIS MONIÈREL'organisation des débats télévisés
des chefs aux États-Unis, en Europe,
en Australie et au Canada

LYNDSAY GREEN

L'amélioration des méthodes
d'information de l'électorat

VOLUME 19

Médias, élections et démocratie*Sous la direction de Frederick J. Fletcher*

JACQUES GERSTLÉ

La communication électorale
en France

HOLLI A. SEMETKO

La radiodiffusion et la couverture
des élections en Grande-Bretagne

- KLAUS SCHOENBACH Mass media et campagnes électorales
en Allemagne
- KAREN SIUNE La communication électorale
en Scandinavie
- JOHN WARHURST La communication électorale
en Australie
- DORIS A. GRABER Mass media et campagnes électorales
aux États-Unis
- FREDERICK J. FLETCHER ET
ROBERT EVERETT Mass media et élections au Canada

VOLUME 20

La communication avec l'électeur :
Les campagnes électorales dans les circonscriptions

Sous la direction de David V.J. Bell et Frederick J. Fletcher

- DAVID V.J. BELL ET
FREDERICK J. FLETCHER La communication électorale dans les
circonscriptions — Cadre d'analyse
- ANTHONY M. SAYERS L'importance attribuée aux questions
locales dans les élections nationales —
Kootenay-Ouest – Revelstoke
et Vancouver-Centre
- ANDREW BEH ET
ROGER GIBBINS La campagne électorale et les médias
— Étude de leur influence respective
dans deux circonscriptions albertaines
lors des élections fédérales de 1988
- DAVID V.J. BELL ET
CATHERINE M. BOLAN La couverture médiatique des
campagnes locales lors des élections
fédérales de 1988 — Analyse de deux
circonscriptions ontariennes
- LUC BERNIER La couverture médiatique des
campagnes locales lors des élections
fédérales de 1988 — Analyse de
deux circonscriptions québécoises
- LEONARD PREYRA Portés par la vague — Les partis,
les médias et les élections fédérales
en Nouvelle-Écosse
- DAVID V.J. BELL,
FREDERICK J. FLETCHER ET
CATHERINE M. BOLAN La communication électorale dans
les circonscriptions — Résumé
et conclusion

VOLUME 21

La radiodiffusion en période électorale au Canada*Sous la direction de Frederick J. Fletcher*

DAVID RALPH SPENCER ET

CATHERINE M. BOLAN

Aperçu historique de la
radiodiffusion électorale au Canada

PIERRE TRUDEL ET

FRANCE ABRAN

Cadre constitutionnel et juridique de
la réglementation de la radiodiffusion
électorale

DAVID HOGARTH ET

WILLIAM O. GILSDORF

L'effet des services d'information
continue sur les élections et leur
couverture

PETER DESBARATS

La câblodistribution et les campagnes
électorales fédérales au Canada

STEPHEN KLINE,

ROVIN DEODAT,

ARLENE SHWETZ ET

WILLIAM LEISS

La publicité politique dans les médias
électroniques au Canada

LORNA ROTH

Le Service du Nord de Radio-Canada
et les élections fédérales — Problèmes
et stratégies de redressement

VOLUME 22

Sous l'œil des journalistes :***La couverture des élections au Canada****Sous la direction de Frederick J. Fletcher*

WILLIAM O. GILSDORF ET

ROBERT BERNIER

Pratiques journalistiques et couverture
des campagnes électorales au Canada

JEAN CHARRON

Les relations entre les partis politiques
et les médias lors des campagnes
électorales au Québec

CHRISTOPHER DORNAN

Libre de rendre des comptes —
La responsabilité de la presse écrite

ROBERT A. HACKETT,

AVEC LE CONCOURS DE

JAMES MACKINTOSH,

DAVID ROBINSON

ET ARLENE SHWETZ

Le traitement des petits partis
dans les médias

EILEEN SAUNDERS

Couverture médiatique
et marginalisation

VOLUME 23

*L'action des partis politiques dans les circonscriptions
au Canada*

R.K. CARTY

L'action des partis politiques dans
les circonscriptions au Canada

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION

PRÉSIDENT

Pierre Lortie

COMMISSAIRES

Pierre Fortier

Robert Gabor

William Knight

Lucie Pépin

PERSONNEL CADRE

Directeur exécutif
Guy Goulard

Directeur de la recherche
Peter Aucoin

Conseiller spécial du président
Jean-Marc Hamel

Recherche

F. Leslie Seidle

Coordonnateur principal

Coordonnateurs et coordonnatrices

Herman Bakvis

Michael Cassidy

Frederick J. Fletcher

Janet Hiebert

Kathy Megyery

Robert A. Milen

David Small

Adjoints à la coordination

David Mac Donald

Cheryl D. Mitchell

Législation

Jules Brière, conseiller principal

Gérard Bertrand

Patrick Orr

Communications et publications

Richard Rochefort, directeur

Hélène Papineau, directrice adjointe

Paul Morisset, rédacteur-conseil

Kathryn Randle, rédactrice-conseil

Finances et administration

Maurice R. Lacasse, directeur

Personnel et contrats

Thérèse Lacasse, chef

SERVICES D'ÉDITION, DE CONCEPTION GRAPHIQUE ET DE PRODUCTION

COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE ET LE FINANCEMENT DES PARTIS

Réviseurs Denis Bastien, Ginette Bertrand, Louis Bilodeau, Claude Brabant, Louis Chabot, Danielle Chaput, Norman Dahl, Susan Becker Davidson, Carlos del Burgo, Julie Desgagners, Chantal Granger, Volker Junginger, Denis Landry, André LaRose, Paul Morisset, Christine O'Meara, Mario Pelletier, Marie-Noël Pichelin, Kathryn Randle, Georges Royer, Eve Valiquette, Dominique Vincent.

CENTRE DE DOCUMENTATION JURIDIQUE DU QUÉBEC INC.

Président Hubert Reid

Contrôleur Claire Grégoire

Directrice de la production Lucie Poirier

Traducteurs Pierre-Yves de la Garde, Richard Lapointe, Marie-Josée Turcotte.

Techniciens Stéphane Côté Coulombe, *coordonnateur*; Josée Chabot, Danielle Morin.

Réviseurs Lise P. Boulet, Martine Germain, Ginette Lachance, Lise Larochelle, Élizabéth Reid, Carole St-Louis, Isabelle Tousignant, Charles Tremblay, Sébastien Viau.

Traitement de texte André Vallée.

Mise en page Typoform, Claude Audet; Lynda Goudreau, *coordonnatrice*.

WILSON & LAFLEUR LTÉE

Président-directeur général Claude Wilson

DUNDURN PRESS

Président J. Kirk Howard

Contrôleur Ian Low

Coordonnatrice des travaux Jeanne MacDonald

Rédactrice administrative et directrice de la production Avivah Wargon

Rédactrice administrative Beth Ediger

Rédacteur administratif John St. James

Adjointe principale au projet Karen Heese

Révisseur responsable des tableaux Ruth Chernia

Révisseur juridique Victoria Grant

Adjointe principale à l'édition Michèle Breton

Personnel Elliott Chapin, Peggy Foy, Lily Hobel, Marilyn Hryciuk, Madeline Koch, Elizabeth Mitchell, John Shoesmith, Nadine Stoikoff, Shawn Syms, Anne Vespry.

Révisseurs Carol Anderson, Elizabeth d'Anjou, Jane Becker, Diane Brassolotto, Elizabeth Driver, Curtis Fahey, Tony Fairfield, Freya Godard, Frances Hanna, Kathleen Harris, Andria Hourwich, Greg Ioannou, Carlotta Lemieux, Elsha Leventis, David McCorquodale, Virginia Smith, Gail Thorson, Louise Wood.

Mise en page Green Graphics; Joanne Green, *coordonnatrice*; Linda Carroll, Mary Ann Cattral, Gail Nina, Eva Payne, Jacqueline Hope Raynor, Ron Rochon, Andy Tong, Carla Vonn Worden, Laura Wilkins.



Ce volume fait partie d'une série de 23 consacrés aux recherches effectuées pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

LES PEUPLES AUTOCHTONES ET LA RÉFORME ÉLECTORALE AU CANADA

Robert A. Milen, directeur de publication

Ce volume présente, sous de multiples facettes, la contribution passée et présente des Autochtones au système politique et électoral canadien et examine le rôle qu'ils pourraient éventuellement y jouer. Les diverses études tentent de cerner les enjeux qui se posent aux Autochtones et analysent les efforts déployés pour rehausser leur participation aux élections fédérales.

Robert Milen retrace l'émergence de la conscience politique autochtone depuis les années 70 en s'attachant tout particulièrement à leurs récentes initiatives et revendications constitutionnelles et électorales. Augie Fleras se penche dans son étude sur le système néo-zélandais, qui offre une représentation garantie aux Maoris et propose différentes leçons que le Canada pourrait tirer de cet exemple.

Valerie Alia étudie la présentation des questions autochtones dans les médias et formule une série de recommandations à cet égard, d'après des entrevues réalisées auprès d'Autochtones qui lui ont présenté leurs points de vue sur le sujet. Roger Gibbins se livre à une analyse critique de la représentation garantie des Autochtones à la Chambre des communes.

**Dundurn Press
Wilson & Lafleur**

**Commission royale
sur la réforme électorale
et le financement des partis**

ISBN 1-55002-128-1



9 781550 021288