

**Représentation des peuples autochtones au Canada
Tour d'horizon des questions importantes**

par Robert A. Milen
Victoria (C.-B.)

Document préparé dans le cadre
du Programme de recherche
de la Commission royale
sur les peuples autochtones

Décembre 1994

Table des matières

Sommaire	ii
Introduction	1
Représentation politique des Maoris en Nouvelle-Zélande	6
Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada	10
La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis	13
Témoignages et mémoires d'autochtones	13
Le Comité sur la réforme électorale autochtone	14
Recommandations de la Commission royale	19
Autres options de réforme électorale autochtone	29
Un parlement autochtone	32
Les parlements saamis de la Scandinavie	32
Finlande	32
Norvège	33
La Chambre des Premières nations	34
Initiatives prises à l'échelle provinciale	37
Associations affiliées au Ralliement national des Métis	38
Associations affiliées au Conseil national des autochtones du Canada	40
Les Premières nations	41
Remarques et conclusions	43
La représentation autochtone au Sénat	45
La représentation autochtone aux commissions et conseils fédéraux	49
Nominations d'autochtones aux tribunaux	51
Conclusion	54
Sommaire des recommandations	58
Notes	60
Références	65

Sommaire

1. Depuis la période coloniale, divers arrangements juridiques et politiques ont été conclus dans le cadre de la Confédération pour les minorités linguistiques, culturelles et religieuses, mais on ne peut pas vraiment en dire autant pour ce qui est des peuples autochtones du Canada. Ces peuples ont énormément lutté pour obtenir la reconnaissance, la protection et le respect de leurs droits inhérents, et ils ont opposé une résistance tenace à leur domination par l'État de la majorité colonisatrice.

2. En reconnaissant les droits ancestraux et issus de traités, la *Loi constitutionnelle de 1982* a reconnu le pouvoir que les peuples autochtones conservent au sein de l'État colonisateur. Cependant, on se trouve devant une profusion de questions restées sans réponse sur la place des peuples autochtones au sein du Canada.

3. La question de la représentation dans les institutions politiques canadiennes se concentre fréquemment sur la représentation électorale. La rareté des représentants autochtones dans les institutions politiques du Canada arrive à un moment où les femmes, les minorités ethnoculturelles, les minorités visibles, les personnes souffrant d'un handicap physique et les groupes d'intérêts ont leurs propres préoccupations concernant leur représentation. Les institutions parlementaires et leur légitimité sont soumises à des attaques parce que leurs membres ne reflètent pas la composition de la société canadienne; les membres de ces groupes minoritaires n'estiment pas non plus que leurs représentants peuvent changer quelque chose dans le processus décisionnel national.

4. Cependant, la question continue de se poser de savoir si, en ajoutant les peuples autochtones à la liste des groupes «défavorisés», on s'attaque vraiment à la question qui touche les peuples autochtones — la reconnaissance de leurs droits distincts et la reconnaissance de leur place particulière au sein du Canada. Les hypothèses selon lesquelles les peuples autochtones constituent une «minorité raciale», ou devraient être traités sur un pied d'égalité avec tous les autres Canadiens négligent de reconnaître les peuples autochtones en tant que communautés politiques distinctes ayant des revendications reconnaissables en matière de droits collectifs ainsi que la capacité de façonner leur propre destinée au sein du Canada. Cela en soi soulève des questions sur la légitimité du pouvoir du Canada sur les peuples autochtones.

5. Bien des peuples autochtones ont un certain degré de connaissance de la représentation maorie en Nouvelle-Zélande, et voient cette expérience comme un précédent. Même si les

opinions sont divisées touchant les mérites de la représentation politique distincte dans le cas des Maoris, cette étude présente un examen sommaire de ces questions pour les situer et en livrer un aperçu.

6. Des segments de la population autochtone s'intéressent depuis longtemps à la représentation autochtone au Parlement, surtout les membres du Conseil national des autochtones du Canada (maintenant le Congrès des peuples autochtones) et le Ralliement national des Métis. Bien que les représentants inuit ont appuyé les mesures destinées à augmenter la représentation des Inuit à la Chambre des communes et au Sénat, on ne peut en dire autant des Premières nations.

7. Le sénateur Len Marchand s'est présenté devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (CRRE) pour exposer ses vues en faveur d'une réforme structurale de la Chambre des communes qu'on pourrait assurer en garantissant des sièges aux peuples autochtones en s'appuyant sur l'expérience maorie de la Nouvelle-Zélande. Le sénateur Marchand a présidé le Comité sur la réforme électorale autochtone, comité composé de parlementaires autochtones, anciens ou en exercice. Le Comité a constaté l'existence, dans les communautés autochtones, d'un fort appui en faveur de la création de circonscriptions autochtones distinctes. Il a également constaté une certaine hostilité, surtout au sein de nombreuses Premières nations chez qui l'absence de tradition en matière de participation électorale s'explique, d'une part, par leurs opinions sur la souveraineté et, d'autre part, par un passé d'exclusion législative du droit de vote.

8. La CRRE a recommandé l'établissement de circonscriptions fédérales autochtones où seuls les autochtones pourraient exercer le droit de vote, là où un seuil minimal d'inscription d'électeurs autochtones serait atteint. Dans le cas d'une inscription maximale, les recommandations de la CRRE font efficacement appel à un système de représentation proportionnelle pour les peuples autochtones. En outre, la CRRE n'a pas vu de contradiction entre les circonscriptions autochtones et l'autonomie gouvernementale; de fait, elle a estimé ces concepts complémentaires.

9. Quelques auteurs faisant autorité dans le domaine ont mentionné que cette approche n'est valable que si elle est appliquée dans l'esprit du partenariat et du partage du pouvoir. D'autres ont indiqué que l'approche de la CRRE traitait des changements à apporter à une institution sans se pencher sur la légitimité de l'exercice du pouvoir de l'État sur les peuples autochtones. Le plan

d'action le plus approprié serait de s'occuper de la question de la légitimation de toutes les institutions nationales avant d'aborder la question de la place des peuples autochtones dans ces institutions.

10. Cependant, d'autres critiques présentent les recommandations comme favorisant un système dans lequel l'ascendance d'une personne sert de fondement à la réforme électorale. Cette approche renforce la notion que les peuples autochtones appartiennent à une «minorité raciale» défavorisée dont la situation déplorable exige des mesures de réparation. Un tel régime n'aborde pas le partage du pouvoir mais cherche à accroître l'influence des peuples autochtones en tant qu'individus canadiens. Un tel régime équivaut aussi à maintenir en place l'exercice du pouvoir du Canada sur les autochtones.

11. De plus, la CRRE ne s'est pas penchée sur un certain nombre de techniques constitutionnelles qui permettraient d'assurer la représentation autochtone. La Commission a limité son étude aux modifications que le Parlement pourrait effectuer en agissant seul. Ces options additionnelles, qui supposent toutes la participation des provinces, sont brièvement traitées.

12. Autre option : un parlement autochtone. En s'appuyant sur le concept des parlements saamis de la Finlande, de la Norvège et de la Suède, le Conseil national des autochtones du Canada a proposé de constitutionnaliser une Chambre des Premières nations au cours de la dernière série de négociations constitutionnelles. Cette chambre pourrait exercer un ensemble varié de pouvoirs allant des vetos législatifs, des règles de la double majorité en certains domaines jusqu'à des fonctions consultatives telles que la supervision et la conduite d'études spéciales.

13. Peu d'autochtones ont été élus aux assemblées législatives provinciales depuis que les Métis étaient la population dominante du Manitoba au début des années 1870. Les associations provinciales du Ralliement national des Métis et le Conseil national des autochtones du Canada ont appuyé une telle représentation dans leurs mémoires devant les commissions provinciales de délimitation des circonscriptions. Les Premières nations n'ont manifesté que peu d'appui car elles voient cette représentation comme incompatible avec les relations bilatérales et les relations avec le gouvernement fédéral qui découlent des traités. Cependant, les Premières nations du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse ont récemment considéré un certain appui prudent. À l'exception de ces quelques cas sporadiques, aucun dialogue sérieux n'a eu lieu sur ce sujet à

ce jour avec des représentants autochtones.

14. Même si très peu d'autochtones ont été nommés au Sénat dans le passé, le dossier des nominations à ce jour montre qu'on reconnaît dans une certaine mesure la nécessité de donner aux peuples autochtones une voix à la Chambre haute. Au cours des dernières négociations constitutionnelles, la réforme du Sénat est devenue un thème dominant. Les négociateurs de toutes les parties se sont entendus sur la nécessité de la représentation des autochtones au Sénat. D'autres études seront nécessaires quant au nombre de sénateurs autochtones, de leur mode de sélection de leurs fonctions, de leurs pouvoirs et de la durée de leur mandat, de même que de la distribution des sièges entre les peuples autochtones.

15. La représentation autochtone aux conseils et commissions est rapidement examinée. Il faudra d'autres consultations avec les peuples autochtones pour déterminer s'il est souhaitable et faisable d'élaborer un programme d'équité en matière de nominations aux commissions et conseils fédéraux.

16. S'il est un domaine où le besoin de réforme est criant, c'est celui du système judiciaire. Lors de la dernière série de négociations constitutionnelles, les parties se sont entendues sur la nécessité d'un processus qui veille à ce que les peuples autochtones soient considérés dans les nominations aux tribunaux. Un certain nombre d'autres options sont soulevées qui exigent plus ample examen et débat.

17. L'auteur conclut en faisant remarquer que l'échec de la dernière série de négociations à gagner l'appui du public peut présager l'émergence d'un nouvel examen des questions. Une discussion entre les peuples autochtones et les leaders fédéraux, provinciaux et territoriaux qui se centrerait sur le sujet du partage du pouvoir fournirait un cadre à l'examen des diverses questions.

Représentation des peuples autochtones au Canada Tour d'horizon des questions importantes

par Robert A. Milen

Introduction

Depuis la période coloniale, divers arrangements juridiques et politiques ont été conclus dans le cadre de la Confédération pour les minorités linguistiques, culturelles et religieuses, mais on ne peut pas vraiment en dire autant pour ce qui est des peuples autochtones du Canada — des peuples indiens, inuit et métis. Ces peuples ont énormément lutté pour obtenir la reconnaissance, la protection et le respect de leurs droits inhérents, et ils ont opposé une résistance tenace à leur domination par l'État de la majorité colonisatrice. La conduite du Canada, surtout dans ses rapports avec les Premières nations, a consisté à imposer à des sujets de l'État des politiques dont ils ne voulaient pas. Comme l'a fait remarquer l'ancien premier ministre Mulroney dans un discours prononcé à Victoria en 1991 au Conseil national des autochtones du Canada :

[...] à différents moments de notre histoire, les gouvernements ont tenté de malmener, voire de faire disparaître vos cultures, vos croyances et vos traditions. (Mulroney 1991, p. 2).

Pour leur part, les peuples autochtones ont résolument résisté à la domination de l'État de la majorité colonisatrice. Il se sont efforcés de protéger leurs territoires, leurs institutions gouvernementales, politiques, juridiques, éducatives, sociales et culturelles, leurs langues, leurs styles de vie et leur mode de vie économique contre l'invasion de l'État. En effet, à ce jour, beaucoup d'autochtones refusent d'admettre qu'ils sont citoyens du Canada. D'autres discutent de leur place au sein de la fédération canadienne sans compromettre leurs opinions sur leur souveraineté et leurs droits inhérents.

En reconnaissant les droits et ancestraux et issus de traités, la *Loi constitutionnelle de 1982* a reconnu le pouvoir que les peuples autochtones conservent au sein de l'État colonisateur. Cependant, on se trouve devant une profusion de questions restées sans réponse sur la place des peuples autochtones au sein du Canada. Cette étude tentera de préciser certaines de ces questions afin de provoquer quelque débat sur les solutions qui ont des chances de réussir.

La rareté des représentants autochtones dans les institutions politiques du Canada se produit à un moment où d'autres — les femmes, les minorités ethnoculturelles, les minorités visibles, les personnes souffrant d'un handicap physique et les groupes d'intérêts — ont leurs

propres préoccupations concernant leur représentation. Les institutions parlementaires et leur légitimité sont soumises à des attaques parce que leurs membres ne reflètent pas la composition de la société canadienne; les membres de ces groupes minoritaires n'estiment pas non plus que leurs représentants peuvent changer quelque chose dans le processus décisionnel national. Pour ces groupes, l'égalité électorale est rendue plus difficile du fait de l'insensibilité des principaux partis politiques. Par exemple, la voie de la réussite électorale pour accéder à la Chambre des communes passe par les processus d'investiture des candidats de ces partis, lesquels ne représentent pas suffisamment les personnes marginalisées au plan électoral — les peuples autochtones, les femmes, les minorités ethnoculturelles, les minorités visibles, les personnes handicapées, les groupes d'intérêts et, à cause des frais du processus d'investiture, les pauvresⁱ.

Cependant, la question se pose de savoir si en ajoutant les peuples autochtones à la liste des groupes «défavorisés», on s'attaque vraiment à la question qui touche les peuples autochtones — reconnaissance de leurs droits distincts et reconnaissance de leur place particulière au sein de la Confédération canadienne.

Le débat entourant la question de la représentation tourne partiellement autour de la notion d'«égalité». Il s'agit d'un terme dynamique aux définitions sans cesse changeantes. Par exemple :

- L'égalité s'entend-elle de l'égalité individuelle avec garantie de traitement uniforme dans les limites territoriales de l'État? Veut-on dire par là que, du fait que les peuples autochtones vivent au Canada, ils doivent être des Canadiens et ne doivent donc pas être traités autrement que les autres Canadiens? Dans le cadre de son mandat touchant la langue, la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme a formulé la question de la manière suivante :

L'égalité dont nous parlons ici exige plutôt que celui qui s'engage dans telle activité ou s'associe à telle institution, n'ait pas à renoncer à sa culture propre, mais puisse se présenter, agir, se manifester, se développer et être accepté avec tous ses traits culturels. (CRBB, vol. 1, p. xl).

- L'égalité veut-elle dire l'égalité des chances ou l'égalité d'accès aux institutions politiques canadiennes? Doit-il y avoir égalité des résultats?

- L'égalité comporte-t-elle (garantit-elle) un traitement différent ou spécial pour une «minorité» distincte au sein de l'État? Cela veut-il dire que les peuples autochtones sont une «minorité raciale» défavorisée dont l'état critique exige des mesures de réparation? En d'autres termes, pareille notion de l'égalité de traitement comporte-t-elle pour l'État canadien l'exigence

ou l'obligation de prendre des mesures positives de conservation, de soutien et de protection de la nature et du caractère distinctifs des peuples autochtones, et de s'assurer que leurs voix se font entendre dans les institutions politiques canadiennes? De telles mesures peuvent se justifier à titre temporaire pour réduire les inégalités, et elles sont sanctionnées par l'article 15(2) de la *Charte des droits et libertés*.

- Ou, est-ce que l'égalité se rapporte à un partenariat entre les premiers habitants du territoire qui comprend aujourd'hui le Canada et ses colonisateurs? Est-ce que les conditions actuelles et en évolution de ce partenariat exigent de l'État canadien qu'il prenne des mesures positives pour que les voix des peuples autochtones se fassent entendre dans les institutions politiques canadiennes? Et de plus, est-ce que les conditions de ce partenariat obligent l'État canadien à conclure avec les peuples autochtones des arrangements appropriés de partage du pouvoir?

En plus de ces opinions différentes sur la signification de l'égalité, on mentionne que des questions plus fondamentales se posent concernant la représentation autochtone dans les institutions politiques canadiennes. En fait, on pourrait penser qu'il n'est guère avisé de limiter la discussion à la notion de l'égalité elle-même, habillée qu'elle est des valeurs de la démocratie libérale. Il serait peut-être préférable de mettre la notion d'égalité de côté pour se concentrer sur les valeurs politiques autochtones.

À cet égard, le débat se concentrerait sur la reconnaissance des peuples autochtones en tant que membres de communautés politiques distinctes ayant des revendications reconnaissables de droits collectifs ainsi que la capacité de façonner leur destinée propre à l'intérieur des frontières du Canada (Chartrand 1993, pp. 236, 239). Les hypothèses selon lesquelles les peuples autochtones constituent une minorité raciale ou devraient être traités sur un pied d'égalité avec tous les autres Canadiens négligent «de reconnaître les peuples autochtones en tant que communautés politiques distinctes au statut unique». Cela soulève à son tour des questions sur la «légitimité du pouvoir du Canada sur les peuples autochtones» (p. 232). Par conséquent, les peuples autochtones :

[...] mettent maintenant le Canada au défi de justifier le pouvoir qu'il exerce sur eux. Ce faisant, ils font également valoir que ce statut permet — en fait exige — leur participation à la conception des institutions qui exercent le pouvoir politique au Canada (p. 238).

Nonobstant le point de vue qu'on soutient, quel qu'il soit, d'autres questions ont été

soulevées, dont les suivantes :

- Comment les peuples autochtones doivent-ils être représentés dans les institutions politiques canadiennes?
- Est-ce que les institutions politiques canadiennes devraient refléter les traits autochtones (de même que les traits ethniques et généraux de classe) du public? (Kymlicka 1993, p. 67).
- La représentation autochtone est-elle plus qu'une «représentation reflet»? L'objectif est-il «de surmonter une série d'obstacles et de préjugés qui font que les groupes historiquement défavorisés peuvent difficilement participer de manière efficace au processus politique»? (Kymlicka 1993, p. 70)
- Comment les peuples autochtones peuvent-ils s'intégrer aux structures politiques canadiennes sans perdre leur caractère distinctif?
- Comment la représentation dans les structures politiques canadiennes peut-elle être significative et efficace? La représentation reflet se réduit-elle uniquement à une représentation symbolique? (Kymlicka 1993, p. 78)
- Quels sont les paradoxes et les défis de la représentation pour les peuples autochtones dans la société canadienne contemporaine?
- La justification de la représentation distincte tient-elle dans la réduction ou l'élimination d'obstacles systémiques? Ou dans la défense et la promotion de groupes d'intérêts? Ou repose-t-elle sur la notion de droit inhérent d'un groupe ou d'un droit collectif?
- Quels sont les liens et quelle est la relation entre l'autonomie gouvernementale autochtone et les institutions de la démocratie parlementaire canadienne? Plus précisément, quels sont les liens entre l'autonomie gouvernementale autochtone et les circonscriptions autochtones?

On présume que la discussion de ces problèmes soulève une question plus fondamentale : ne pourrait-on pas dire que cette discussion ne doit pas avoir lieu avant qu'on ait résolu les questions concernant «la légitimité du pouvoir du Canada sur les peuples autochtones»? Le Canada devrait-il d'abord être tenu «de justifier le pouvoir qu'il exerce sur les peuples autochtones et d'expliquer ses prétentions sur les ressources et le territoire»? (Chartrand 1993, p. 242).

Dans cette étude, nous tenterons d'examiner plus amplement ces questions. Les lecteurs

ne seront toutefois pas tous d'accord avec les opinions qui y sont exprimées, et ne devraient pas l'être non plus. Étant donné la brièveté de cette étude, il serait ridicule de prendre ce travail pour définitif. L'étude cherche seulement à stimuler la réflexion du lecteur, à soulever des questions et des problèmes et à inciter à poursuivre la recherche. Là où des recommandations sont faites à la Commission royale sur les peuples autochtones, elles lui sont présentées en pensant à ces objectifs.

La question de la représentation dans les institutions politiques canadiennes est fréquemment axée sur la représentation électorale. Bien des peuples autochtones connaissent jusqu'à un certain point la représentation maorie de la Nouvelle-Zélande. La prochaine section de cette étude commence par présenter la question de la représentation parlementaire et à donner un aperçu de la représentation distincte des Maoris. Nous examinons ensuite en particulier la question de la représentation autochtone à la Chambre des communes et l'idée d'un parlement autochtone en puisant très brièvement dans les expériences des pays scandinaves et du Groenland. Nous nous penchons sur un projet contemporain de constitutionnalisation d'un parlement autochtone canadien. Il y a ensuite une courte discussion de la sous-représentation des peuples autochtones dans les assemblées législatives provinciales, discussion qui est suivie de l'examen des initiatives susceptibles d'augmenter cette représentation. Les sections suivantes portent sur l'examen des mesures susceptibles d'augmenter la participation au Sénat, la représentation autochtone aux conseils et aux commissions du gouvernement fédéral, et les nominations d'autochtones aux tribunaux. L'étude se termine par une conclusion et une courte liste de recommandations.

Représentation politique des Maoris en Nouvelle-Zélande

Les expériences des Maoris et des colonisateurs en Nouvelle-Zélande offrent un aperçu du débat sur le rôle d'une représentation politique distincte dans le cas d'une population indigène minoritaire. L'examen sommaire des questions propres à la Nouvelle-Zélande et qui persistent depuis plus d'un siècle a pour objet de fournir une toile de fond et une idée des questions plus larges de la représentation (et du partage du pouvoir) des peuples autochtones qui sont discutées dans les sections suivantes de cette étude.

La Nouvelle-Zélande est un État unitaire doté d'un parlement unicaméral et d'un gouvernement par conseil des ministres. Deux élections nationales ont lieu simultanément tous

les trois ans au maximum : une élection générale pour 95 sièges généraux et une élection pour quatre sièges maoris. Ces derniers sont réservés — mais non en vertu de la constitution — aux Maoris depuis 1867ⁱⁱ. C'est pourquoi on a fait remarquer que :

Une division fondamentale dans la société est devenue institutionnalisée au sein de la structure politique formelle et du système des partis. Ce qui a commencé à la manière d'un expédient pragmatique, temporaire, est devenu un élément établi de la politique de la Nouvelle-Zélande (McLeay 1980, pp. 44-45).

On n'a jamais cessé de discuter du maintien de cette «division». Les adversaires de cette division s'appuient sur les arguments suivants :

- les circonscriptions spéciales font penser à l'apartheid, au racisme, à la discrimination et au paternalisme;
- le traitement spécial qu'on accorde à des groupes minoritaires (dans un État hétérogène) signale l'existence de classes de personnes et peut conduire à l'atomisation ou à la balkanisation de la société;
- il ne devrait pas y avoir de traitement spécial pour un groupe minoritaire alors que tous les autres sont ignorés; donc, si un groupe mérite un traitement spécial, tous les groupes en méritent autant;
- il ne devrait pas y avoir de privilèges pour quiconque;
- une représentation électorale séparée isole les Maoris de la société dominante;
- quatre circonscriptions isolent les députés maoris et les rendent inefficaces;
- la représentation distincte «a affaibli les structures gouvernementales traditionnelles des Maoris» (Canada, Chambre des communes 1983, p. 153).
- la représentation électorale fondée sur l'«ethnicité» d'un individu (c.-à-d. sur qui vous êtes) est essentiellement incompatible avec la nature de la politique électorale de la Nouvelle-Zélande;
- les représentants élus à titre indépendant exercent peu de pouvoir ou d'influence (sauf s'ils se joignent à l'un des partis politiques représentés au parlement);
- la représentation spéciale est incompatible avec l'égalité des individus devant la loi dont la société fait grand cas, et elle est donc intolérable socialement;
- les faibles taux de participation électorale des Maoris dans les quatre circonscriptions maories montrent que la représentation distincte n'obtient pas l'appui d'une large portion de la population maorie.

En outre,

on peut faire valoir que, de nos jours, le critère prépondérant favorise le suffrage qui est à la fois «universel et égal», et que la croissance de l'alphabétisation de masse et des communications de masse au cours du vingtième siècle a miné toute justification du maintien de la représentation spéciale (McRobie 1978, p. 271).

Les tenants de la représentation distincte des Maoris au Parlement de la Nouvelle-Zélande font valoir que :

- la représentation des groupes minoritaires au sein de la société est une nécessité. Comme les Maoris forment la plus importante minorité de la Nouvelle-Zélande, les structures politiques doivent inclure la représentation minoritaire;
- la représentation distincte assure l'observation attentive d'intérêts politiques et socio-économiques qui pourraient autrement être ignorés (McRobie 1978, 217);
- la représentation distincte maintient l'identité séparée des Maoris;
- la représentation distincte des Maoris est un droit dont le maintien dépend du seul consentement des Maoris;
- la représentation distincte n'est pas de l'apartheid parce qu'en tant que représentation directe, elle reconnaît l'existence en Nouvelle-Zélande de deux groupes culturels égaux et de grande valeur. Les deux doivent être représentés séparément au Parlement jusqu'à ce que les Maoris en décident autrement. En outre, la représentation distincte n'est pas de l'apartheid parce qu'elle n'est pas imposée aux Maoris;
- la représentation distincte accorde aux Maoris une certaine mesure de pouvoir politique qui leur permet d'influencer le système de prise de décisions;
- la représentation distincte est «nécessaire pour s'assurer que les droits et intérêts du peuple maori [...] sont convenablement définis et protégés» (Boston 1987, p. 107);
- plutôt que d'être supprimée, la représentation des Maoris devrait être augmentée pour tenir compte de leur proportion de la population — les quatre circonscriptions assignées ne sont pas proportionnelles à la part maorie de la population;
- la représentation distincte peut aider les Maoris à protéger leur langue et leur culture contre le courant d'individualisme et d'égalitarisme qui existe au sein de la société néo-zélandaise.

Un auteur formule la question de la manière que voici :

Là où ces préjugés et ces intérêts traversent et pénètrent les droits découlant de la loi, les droits de propriété et de parenté, et les droits communautaires et linguistiques du peuple minoritaire; et là où il n'existe pas de blocs suffisants d'électeurs de la minorité pour produire des représentants de cette minorité, une représentation spéciale peut alors se justifier. Parce qu'il s'agit là d'enjeux qui se situent au-delà des mesures égalitaires et universalistes même d'un État humanitaire [...] (McLeay 1980, p. 62).

À l'heure actuelle, la Nouvelle-Zélande entre dans un régime mixte à représentation proportionnelle. En vertu de cette formule, il y aura 120 représentants au Parlement. Les électeurs auront deux voix — une pour un candidat se présentant dans une circonscription, une autre pour le parti que l'électeur souhaite voir représenté au Parlement. En se basant sur la population actuelle, il y aura 64 députés, dont 3 représentants maoris, choisis dans les 64 circonscriptions. Un autre groupe de 56 membres seront choisis dans les listes des partis (Nouvelle-Zélande, 1993).

Un électeur maori conserve le choix de s'inscrire sur une liste électorale maorie ou sur une liste électorale générale. Dans les deux électorats, un individu maori aura une voix pour un candidat se présentant dans une circonscription, et une autre voix pour le parti qu'il souhaite voir représenté au Parlement. Le nombre des représentants maoris peut augmenter ou diminuer — cela dépend du nombre des électeurs de la liste maorie. Sur la base du nombre de personnes inscrites sur la liste électorale maorie en 1992, il y aurait seulement trois circonscriptions maories à l'heure actuelle (Nouvelle-Zélande, 1993).

En dépit des changements actuels, la notion de représentation distincte des Maoris demeure. Pourquoi? On mentionne que la longévité de ce système peut être attribuée à sa capacité de préserver des intérêts rivaux (Fleras 1985a, p. 575), d'où son succès.

Cela indique aussi que la représentation distincte des Maoris est compatible avec les principes du système parlementaire britannique, mais non sans une mise en garde : le principe le plus fondamental de la représentation dans le système parlementaire britannique est géographique. Les quatre sièges électoraux historiquement réservés aux Maoris constituent une importante dérogation au principe du fondement purement géographique de la représentation. Néanmoins, un précédent clair existe en faveur de l'établissement de la représentation distincte d'une population indigène, bien que ce soit dans un État unitaire contrairement au Canada et à ses divisions fédérales et provinciales du pouvoir.

Au-delà de ceci, on avance que le Canada peut en tirer des leçons qui permettent de

comprendre quelque peu les questions plus fondamentales du partage du pouvoir avec les peuples autochtones telle l'autonomie gouvernementale. Le professeur Augie Fleras est d'avis que :

Même à valeur de symbole, le principe des districts électoraux autochtones (DEA) [ou circonscriptions] 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 (Fleras, 1991, p. 101). Le professeur Fleras affirme également que :

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 (DEA) au Canada. [...] L'exemple néo-zélandais nous apprend d'abord que les DEA ne doivent constituer qu'un élément dans un plan global qui vise 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 oeuvre 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 (Fleras 1991, p. 111-112).

Les circonscriptions autochtones doivent être «définies comme une des composantes d'un ensemble complet visant à la progression des droits des peuples autochtones sur un large éventail de fronts politiques, sociaux, économiques et culturels» (Fleras 1992, B3). Les circonscriptions doivent être établies «dans l'esprit du partenariat et du partage du pouvoir» (Fleras, B3).

Le débat sur la représentation garantie des autochtones au Canada a été soulevé quand on a entrepris des efforts pour provoquer la réforme électorale de la Chambre des communes.

Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada

Des segments de la population autochtone s'intéressent depuis longtemps à la représentation autochtone au Parlement. Dès 1979, le Conseil national des autochtones du Canada (CNAC), (maintenant le Congrès des peuples autochtones) a cherché à obtenir une représentation autochtone garantie à la Chambre des communes. Dans une de ses déclarations, le CNAC a affirmé que les autochtones «ont droit à une représentation garantie dans toutes les assemblées

législatives.» Ultérieurement, le CNAC a cherché à obtenir des garanties constitutionnelles de représentation autochtone au Parlement et dans les assemblées législatives et territoriales en proportion de leur part de la population canadienne (CNAC 1981, pp. 34-40). Le CNAC voyait la représentation garantie comme un droit dans le cadre de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Par conséquent, l'article 35 avait besoin de modification pour fournir d'autres définitions et élaborations de ce droit-ci et d'autres droits.

Le CNAC a maintenu cette position au cours des quatre Conférences des Premiers ministres sur les affaires constitutionnelles intéressant les autochtones dans les années 80, aux audiences de 1982-1983 sur la réforme du Sénat ainsi qu'à celles du comité Charest sur l'accord Meech en 1990. Par exemple, le CNAC a déclaré aux premiers ministres en 1983 «que nous avons droit à une représentation garantie au Parlement et dans les assemblées législatives» (CNAC 1983b, 6)ⁱⁱⁱ. Les associations affiliées au CNAC ont appuyé cette position.^{iv}

Aux quatre Conférences des Premiers ministres sur les affaires constitutionnelles dans les années 80 et aux audiences sur la réforme du Sénat en 1982-1983, le Ralliement national des Métis (RNM) a affirmé un point de vue identique. Dans son exposé au Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, le RNM a déclaré :

Le thème qui revient tout au long de l'évolution des Métis évoque nos luttes pour obtenir notre autonomie gouvernementale dans le cadre de la fédération canadienne. Cela vient du fait que nous n'avons jamais opté pour la pleine souveraineté. Nous avons cherché à obtenir notre participation dans le système politique plus large ainsi que notre autonomie gouvernementale au sein de ce système. Les gouvernements provisoires de Louis Riel au Manitoba en 1869 et en Saskatchewan en 1885 ont essayé d'obtenir l'autonomie gouvernementale au moyen du statut provincial ainsi que la représentation parlementaire garantie (RNM 1983, pp. 4-5)^v.

Cette position a elle aussi obtenu l'appui des associations affiliées au RNM ^{vi}.

La représentation importe particulièrement aux circonscriptions de ces organisations. Comme leurs membres n'ont pas de base territoriale, à l'exception des établissements métis de l'Alberta et d'un ministère fédéral, pour entrer en rapport avec elles, la représentation dans les assemblées législatives permet aux peuples autochtones «d'accroître leur participation au processus de prise de décisions de l'État», et contribue à protéger et à promouvoir leurs intérêts collectifs (Weinstein 1986, p. 7).

Sans des gouvernements qui leur appartenaient et sans une concentration de population qui favoriserait l'élection de candidats autochtones, ils ont été aliénés

par le système politique et privés de représentation efficace dans les institutions politiques. Les propositions de représentation garantie sont conçues pour faire en sorte que les peuples autochtones participent pleinement aux décisions des institutions publiques telles que les assemblées législatives et les gouvernements régionaux, qui influent directement sur leurs intérêts collectifs (Weinstein 1986, p. 7).

Les représentants inuit, par l'entremise du Comité inuit sur les affaires nationales (CIAN) ont appuyé les mesures destinées à augmenter les taux de participation inuit à la Chambre des communes et au Sénat :

Nous estimons que la participation efficace et accrue des autochtones dans les affaires du Parlement ferait beaucoup pour améliorer l'autorité du Parlement puisqu'elle favoriserait la contribution des peuples autochtones du Canada au processus politique dans ce pays (CIAN 1983b, pp. 20-21).

Les chefs inuit étaient toutefois peu disposés à appuyer quelque plan de représentation garantie car ils estimaient que de tels représentants «finiraient par être isolés faute d'appartenir au milieu dominant» (CIAN 1983b, pp. 31-32). Ils soutenaient plutôt une forme de gouvernement public dans une région où leur population est majoritaire — Nunavut.

Les Inuit du Groenland appuient eux aussi la notion d'un gouvernement public dans lequel les Inuit, en vertu de la taille de leur population, sont en mesure d'élire des représentants inuit. À titre de bref rappel historique : la constitution du royaume du Danemark (1953) incluait le Groenland, mettant ainsi fin à son statut de colonie. Cette constitution a donné aux Groenlandais, dont les Inuit forment la majorité, un statut égal à celui de tous les autres citoyens danois. En 1979, l'autonomie a été établie, assurant ainsi aux Groenlandais une assemblée législative locale analogue à un «gouvernement provincial», le Danemark conservant le contrôle de certains secteurs clés tels que la défense nationale et les affaires étrangères. La Loi sur l'autonomie du Groenland (1979) prévoyait la protection des «droits fondamentaux» de la population résidente en matière de ressources naturelles. Le greenlandic, une langue inuit, est la langue principale, bien que le danois doit être «enseigné à fond». On peut utiliser les deux langues pour les besoins officiels.

Le gouvernement public du Groenland ne fait pas de distinction entre ses électeurs en raison de l'ethnicité : tous sont égaux en droit. On peut établir une analogie avec le modèle proposé dans le cas de Nunavut par les Inuit canadiens, modèle fondé sur un gouvernement public qui ne fait aucune distinction entre les électeurs en raison de leur «ethnicité». Comme au

Groenland, il se peut que le fait que les Inuit sont la population majoritaire de Nunavut influence fortement leur choix en faveur d'un gouvernement public.

Reste le groupe des peuples autochtones du Canada, les Indiens ou, comme ils s'appellent eux-mêmes, les Premières nations : ce groupe a un point de vue différent. Le premier appel connu en faveur de la représentation garantie est venu des nations malécites en 1946 (Commission royale sur la réforme électorale — CRRE — vol. 1, 180). À un moment donné, l'Indian Association of Alberta a aussi proposé «la création de circonscriptions indiennes distinctes définies sur la base des réserves» (Marchant 1992, p. 1). Cependant, les Premières nations n'ont pas, en règle générale, orienté leur action vers la représentation au Parlement^{vii}. La question de l'utilité de quelques sièges dans une Chambre des communes dominée par les colonisateurs était subordonnée au travail inachevé du rapport de nation à nation qui mettait en jeu (la protection constitutionnelle du droit inhérent à) l'autonomie gouvernementale et le respect des traités et du processus de conclusion des traités. Les Premières nations se préoccupaient de ce que la discussion de la représentation parlementaire pouvait faire obstacle à la juste place des Premières nations sur leurs terres, ou au moins écarter les questions prioritaires du partage du pouvoir.

Mais est-ce que l'autonomie gouvernementale et la représentation accrue dans les institutions parlementaires s'excluent mutuellement? Sont-elles compatibles? Ces questions ont été soulevées dans des recommandations et des projets de réforme touchant les peuples autochtones que la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a présentés en se fondant sur les consultations tenues dans un certain nombre de communautés autochtones par un comité de députés, anciens ou en exercice, qui étaient tous des autochtones — le Comité sur la réforme électorale autochtone.

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis

Comme la Nouvelle-Zélande, le Canada a suivi le système parlementaire britannique et adopté une base géographique pour les besoins de la représentation. Après la Confédération, un élément s'est ajouté à cette base géographique de représentation — les députés étaient élus pour représenter des circonscriptions au sein des provinces.

En novembre 1989, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (CRRE) a été créée pour procéder à l'examen complet de tous les aspects du système

électoral canadien. Au fur et à mesure que ses audiences progressaient, la réforme électorale autochtone est devenue une question très importante et prioritaire.

Témoignages et mémoires d'autochtones

Les positions traditionnelles des chefs autochtones ont été exposées. Le CNAC a exprimé l'opinion que «l'autonomie gouvernementale peut vouloir dire peu de chose si elle ne se traduit pas dans les institutions nationales» (CNAC 1990a, p. 6), position appuyée par deux associations affiliées au CNAC (Gould, 11244 et Robinson, 11213). Une association affiliée au RNM a soutenu la création de sièges garantis au Parlement (Morin, 1990, pp. 143-144). Les représentants des Inuit ont maintenu leur appui à la notion d'une représentation plus importante au Parlement, tout en soutenant que des sièges garantis n'étaient pas leur moyen préféré d'obtenir une plus grande influence électorale (Nungak, 1990).

Les représentants des Premières nations ont exposé un nombre plus considérable de points. Ils ont affirmé qu'ils étaient «réellement privés du droit de vote» du fait qu'ils ne pouvaient pas voter pour un candidat de leur choix (Coon Come, 1990, p. 622). D'autres ont réclamé un système de représentation basé sur l'expérience de la Nouvelle-Zélande ou sur leurs propres circonscriptions (Cris du Québec, 1990, pp. 18-21). D'autres ont fait état du besoin d'avoir des représentants élus «auxquels on ne doit pas apprendre qui nous sommes, ce que nous voulons et pourquoi nous sommes importants pour ce pays» (Manitoba Keewatinowi Okimakanak 1990, pp. 133-134)^{viii}. La plupart des représentants voyaient une meilleure représentation à la Chambre des communes et l'autonomie gouvernementale comme se complétant l'une l'autre (Milen 1990, p. 41), bien que l'autonomie gouvernementale restait prioritaire.

Le Comité sur la réforme électorale autochtone

Le 13 mai 1990, le sénateur Len Marchand, de la Colombie-Britannique, s'est présenté devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis pour exposer ses arguments en faveur d'une réforme structurale de la Chambre des communes qui assure l'égalité de représentation aux peuples autochtones. Tout en exposant ce qu'il voyait comme des obstacles à la participation électorale autochtone au système électoral fédéral, le sénateur Marchand a convaincu la Commission royale d'étudier la notion de représentation distincte des peuples

autochtones^{ix}.

Le sénateur Marchand était d'avis que les autochtones étaient des citoyens du Canada qui n'avaient pas été et n'étaient pas encore convenablement représentés à la Chambre des communes. Il était convaincu que ce manque de représentation continuerait du fait de la taille relativement petite et non concentrée de la population autochtone. Il appuyait donc le concept de représentation garantie à la Chambre des communes.

À titre de modèle, le sénateur Marchand appuyait le système de représentation garantie des Maoris en Nouvelle-Zélande. Tout en étant très au fait des arguments avancés à la fois pour et contre ce système de représentation, il était convaincu de la justesse de ce modèle.

Le sénateur Marchand a été le premier membre d'une première nation à se faire élire à la Chambre des communes, et le premier à se faire nommer au cabinet fédéral. Il a par la suite dirigé deux consultations dans tout le pays avec des représentants autochtones sur la question de la réforme électorale et, au cours de la première tournée de consultations, il a trouvé des appuis pour le concept de circonscriptions autochtones (LeClair et ass. 1991, p. 4).

Dans sa réponse à ce premier processus de consultation, la Commission royale a prié le sénateur d'entreprendre d'autres consultations afin de déterminer si les autochtones accordaient au concept de circonscriptions autochtones un appui suffisant pour justifier son inclusion dans les recommandations de la Commission royale.

La seconde tournée de consultations a été menée sous les auspices du Comité sur la réforme électorale autochtone, lequel était composé de cinq parlementaires, anciens et en exercice, sous la présidence du sénateur Marchand^x, et a adopté une approche non partisane de ses travaux. Le mandat du Comité portait sur la réforme :

[...] du système électoral fédéral afin de corriger les inégalités structurales qui ont bloqué la participation et la représentation efficaces des autochtones dans le processus de la démocratie électorale canadienne. (Comité 1991a, p. v).

La genèse de l'approche du Comité consiste à reconnaître l'échec historique des peuples autochtones à obtenir une représentation efficace à la Chambre des communes. Au moment des travaux du Comité, les peuples autochtones du Canada avaient élu seulement 12 députés se déclarant autochtones depuis la Confédération sur un total de 10 966 députés. (Ce chiffre comprend tous les députés élus avant l'élection générale de 1993. Lors de la dernière élection générale, Elijah Harper a été élu dans la circonscription de Churchill, au Manitoba-Nord. Cela

signifie maintenant que depuis la Confédération, 13 députés se déclarant autochtones ont été élus sur un total de 11 261 députés).

Des députés autochtones élus à l'époque visée par les travaux du comité, trois ont été élus au Manitoba pendant les années 1870, y compris Louis Riel, quand les Métis constituaient la majorité dans cette province. Neuf de plus ont été élus depuis 1960 quand les Indiens des réserves ont enfin pu voter. De ces neuf, six ont été élus dans les Territoires du Nord-Ouest, où les peuples autochtones composent la population majoritaire^{xi}. Des trois députés élus au sud du 60^e parallèle, un a été élu dans chacune des provinces suivantes : Manitoba, Alberta et Colombie-Britannique. Le tableau 1 présente les députés du Parlement s'étant identifiés comme autochtones qui ont été élus au cours de ce siècle.

Le Comité n'a constaté aucun conflit entre le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone et la participation électorale au sein de la fédération canadienne. En effet, le Comité a trouvé que l'autonomie gouvernementale et la participation électorale à la Chambre des communes se complétaient l'une l'autre :

Nous établissons une analogie avec la communauté européenne, où des gouvernements souverains forts ont estimé correct et efficace de donner à leurs gens la capacité d'élire leurs représentants au Parlement européen. Les représentants élus de chaque pays membre sont ainsi en mesure de faire progresser leurs intérêts communs et de s'occuper efficacement des questions qui traversent leurs frontières individuelles (Comité 1991a, p. 1)^{xii}.

Le Comité a trouvé un vigoureux appui dans les communautés autochtones en faveur de la création de circonscriptions autochtones. Il a également constaté une certaine hostilité. L'opposition au travail du Comité avait sa source profonde dans l'absence de tradition de participation électorale au sein de beaucoup de Premières nations, absence due à leurs opinions sur la souveraineté et à un passé d'exclusion législative du vote (Milen 1991, pp. 47-48). Des questions difficiles ont été posées sur la légitimité du Parlement sur les peuples autochtones et sur son utilité pour eux.

Dans ses recommandations, le comité a fait observer que «les autochtones sont aussi des citoyens du Canada et ont autant de droit que tout autre citoyen de participer librement au processus parlementaire sur un pied d'égalité avec les autres Canadiens» (Comité 1991b, p. 271).

Tableau 1
Députés du Parlement s'étant identifiés comme autochtones
qui ont été élus à la Chambre des communes du Canada au 20^e siècle

Député	Circonscription fédérale	Durée du mandat	Parti politique
Gene Rheaume (Métis)	Territoires du Nord-Ouest	1963-1965	Progressiste-conservateur
Len Marchand (Indien)	Kamloops-Cariboo (C.-B.)	1968-1972 1972-1974 1974-1979	Libéral
Wally Firth (Indien)	Territoires du Nord-Ouest	1974-1979	Nouveau parti démocratique (N.P.D.)
Peter Ittinuar (Inuit)	Nunatsiaq (Territoires du Nord-Ouest)	1979-6 déc. 1982 6 déc. 1982-juillet 1984 juillet 1984-septembre 1984	N.P.D. Libéral Indépendant
Cyril Keeper (Métis)	Winnipeg - St. James (Man.) Winnipeg North Centre (Man.)	1980-1984 1984-1988	Nouveau parti démocratique
Thomas Suluk (Inuit)	Nunatsiaq	1984-1988	Progressiste-conservateur
Jack Anawak (Inuit)	Nunatsiaq	1988-aujourd'hui	Libéral
Ethel Blondin (Indienne)	Arctique ouest (Territoires du Nord-Ouest)	1988-aujourd'hui	Libéral
Willie Littlechild (Indien)	Wetaskiwin (Alberta)	1988-1993	Progressiste-conservateur
Elijah Harper (Indien)	Churchill (Manitoba)	1993-aujourd'hui	Libéral

Le Comité a donc recommandé que des districts électoraux garantis (circonscriptions) soient réservées pour assurer aux autochtones une représentation adéquate à la Chambre des communes. Le nombre des circonscriptions serait déterminé selon la formule suivante : premièrement, le nombre des circonscriptions serait attribué à chacune des provinces conformément à la formule en vigueur; deuxièmement, le quotient électoral de chaque province serait déterminé en divisant la population totale de la province par le nombre de circonscriptions, comme c'est le cas actuellement. Ceci déterminerait la taille de la population de chaque circonscription, qui est susceptible d'une variation permise de 25 %, ce qui signifie que la taille de la population d'une circonscription peut varier de 25% (de plus ou de moins que le quotient électoral provincial); troisièmement, le nombre des circonscriptions autochtones serait égal au nombre des autochtones s'identifiant comme tels (nombre déterminé par les chiffres du recensement de 1991) divisé par le quotient électoral (Comité 1991b, pp. 251-253).

Quoi qu'on pense du travail et des recommandations du Comité, on peut dire qu'il a fait une contribution importante à la politique électorale canadienne, contribution qu'il ne faudrait pas oublier. Sa conviction que les autochtones sont des Canadiens a déclenché un très important débat au niveau communautaire concernant l'application de la citoyenneté canadienne aux autochtones. Le Comité a directement contesté la notion que les autochtones n'étaient pas des Canadiens^{xiii}, et que les affaires du Parlement ne les concernaient pas. Les membres du comité ont soumis ce point de vue aux communautés autochtones et l'ont débattu à fond avec les participants.

L'auteur a assisté à de nombreuses réunions dans les collectivités. La discussion était souvent fouguese. Les membres du Comité ont bien accueilli ce débat. Ils ont exprimé l'avis qu'ils ne se trouvaient pas dans les collectivités pour défendre une institution parce qu'ils y avaient été élus; ils s'y trouvaient pour discuter d'une institution à laquelle ils croyaient passionnément. Les membres du Comité croyaient que la représentation à la Chambre des communes était nécessaire à la défense et à la protection des intérêts et des droits des peuples autochtones. Par exemple, à l'une des réunions, Ethel Blondin, membre du comité, s'est fait sarcastiquement demander pourquoi les débats de la Chambre des communes sur la politique étrangère étaient utiles ou importants pour les autochtones. Ethel Blondin a répondu que cette question devait être adressée aux Inuit du nord du Labrador chaque fois qu'un jet de combat vole à faible altitude au-dessus de leurs terres pendant un exercice d'entraînement de l'OTAN.

Recommandations de la Commission royale

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (CRRE) était d'avis que la sous-représentation des peuples autochtones à la Chambre des communes était symptomatique d'une infirmité du système électoral du Canada. La CRRE a fait observer que la loi fédérale courante sur les élections permettait aux commissions de délimitation des circonscriptions de les découper autour des communautés d'intérêts^{xiv}, ce qui avait permis de les découper autour des minorités anglophones géographiquement rassemblées au Québec et des communautés francophones d'Ottawa et de Winnipeg.

Dans le cas des peuples autochtones, le problème qui se pose est que le découpage des circonscriptions place les communautés autochtones du nord d'une province dans les mêmes circonscriptions que des communautés non autochtones plus larges et situées plus au sud de la province. Afin de respecter le quotient électoral au sein de chaque province (voir plus haut pour la notion de quotient électoral), les communautés du nord d'une province sont liées à des électeurs des communautés plus densément peuplées du sud de chaque province afin d'atteindre ce quotient. Les peuples autochtones, majoritaires dans les communautés du nord d'une province, deviennent ainsi minoritaires dans la circonscription électorale quand ils sont rattachés à ces communautés. Délimiter les circonscriptions dans l'axe est-ouest augmenterait le nombre des électeurs autochtones. Cependant, cela constituerait un «découpage arbitraire des circonscriptions qui ne suffirait pas» (Arsenault, 1992, p. 15) et n'allégerait pas la dilution du vote autochtone^{xv}. Les peuples autochtones subiraient encore une sous-représentation systémique au Parlement.

La Commission royale a noté que des mesures visant à assurer la représentation directe de groupes particuliers font partie du patrimoine constitutionnel et de la pratique politique du Canada :

- en 1867, la *Loi constitutionnelle de 1867* a fixé les limites des 12 circonscriptions du Québec ayant des majorités anglophones et prévu que ces limites ne pouvaient être modifiées sans l'assentiment de la majorité des députés représentant ces circonscriptions^{xvi} (CRRE, vol. 1, pp. 185)^{xvii};

- depuis la Confédération, les 24 sénateurs du Québec représentent chacun une «division électorale» au sein de cette province — disposition toujours en vigueur qui vise à assurer la représentation de la minorité anglophone du Québec (CRRE, vol. 1, 185). (Cependant, par suite des changements démographiques, ceci est aujourd'hui d'un intérêt limité);
- des circonscriptions à double représentation, où chacun vote deux fois, ont été utilisées aux niveaux fédéral et provincial pour assurer l'élection de représentants de groupes spécifiques (le plus souvent religieux ou linguistiques) (CRRE, vol. 1, p. 179).

La Commission a laissé entendre qu'à eux seuls, les changements qu'on pourrait apporter à la manière dont Élections Canada dirige ses opérations ne contribueraient pas à faire participer les autochtones au processus électoral^{xviii}, et n'augmenteraient pas la représentation autochtone à la Chambre des communes de manière significative (CRRE, vol. 2, pp. 170-171). La Commission a aussi indiqué que les mesures des partis politiques pour encourager la participation et une prise de parole accrues des autochtones au sein de leurs structures ne permettaient pas de grands espoirs de voir la représentation électorale des autochtones augmenter de façon significative (CRRE, vol. 2, p. 171). C'est à la bonne volonté des partis politiques qu'il revient de faire les efforts voulus et d'engager des réformes sur le plan concret, résultat qui n'est pas assuré.

Par conséquent, dans ses recommandations, la Commission royale a formulé une proposition envers la création de circonscriptions fédérales où seuls les électeurs autochtones pourraient voter. Les commissaires royaux ont énoncé quatre raisons principales pour justifier leur conviction que leurs recommandations étaient dans l'intérêt de tous les Canadiens :

- en premier lieu, le statut constitutionnel unique des autochtones qui existe en vertu de la Constitution du Canada (CRRE, vol. 1, p. 186);
- en deuxième lieu, les autochtones ont toujours résisté à leur assimilation dans la société plus large, choisissant plutôt de préserver leur identité distincte (CRRE, vol. 1, p. 187);
- en troisième lieu, le Parlement du Canada a une relation particulière avec les peuples autochtones. En conséquence, ces derniers devraient être représentés à la Chambre des communes pour parler en faveur de leurs intérêts (CRRE, vol. 1, p. 188);
- en quatrième lieu, à titre de premiers peuples de ce pays, les autochtones ont au chapitre de la représentation des revendications dont le caractère est unique (CRRE, vol. 1, 189). En outre, la Commission n'a pas vu de contradiction entre la représentation électorale

distincte à la Chambre des communes et l'autonomie gouvernementale. La CRRE a conclu que :

La création de circonscriptions autochtones ne doit pas être interprétée comme affectant d'autres droits ou revendications autochtones. Les circonscriptions autochtones reconnaissent le désir des peuples autochtones d'être directement représentés à la Chambre des communes. Cette représentation n'est pas un substitut de l'autonomie gouvernementale ou d'autres libertés des autochtones (CRRE, vol. 1, pp. 192 et 196).

La Commission royale a cité Ovide Mercredi, alors vice-chef de l'Assemblée des Premières nations, qui avait déclaré :

Il n'y a pas de contradiction entre le fait que le Canada reconnaisse notre droit collectif à l'autonomie gouvernementale et le fait que nous poursuivions notre participation à la vie politique de l'État, ce qui implique la participation aux élections fédérales [Winnipeg, 19 avril 1990] (CRRE, vol. 1, p. 184).

La Commission a recommandé qu'une circonscription autochtone soit créée seulement si un nombre suffisant d'électeurs autochtones se sont inscrits dans le but de créer une circonscription autochtone avant le redécoupage des circonscriptions fédérales d'une province (CRRE, vol. 2, p. 151). En cas d'inscription maximale, on pourrait créer une ou deux circonscriptions en Colombie-Britannique, une dans chacune des provinces des Prairies, deux en Ontario et une au Québec (CRRE, vol. 1, p. 193).

Pour ce qui est du mécanisme de création d'une circonscription autochtone, les électeurs autochtones auraient le droit de s'inscrire sur la liste des électeurs autochtones dans leur province de résidence, si tel était leur choix. Élections Canada (ou son successeur proposé, la Commission des élections du Canada, comme l'a appelée la Commission royale) entreprendrait la supervision générale du processus d'inscription en coopération avec les organisations autochtones (CRRE, vol. 1, pp. 197-198). Le processus d'inscription serait administré par des personnes qualifiées pour être inscrites comme électeurs autochtones (CRRE, vol. 1, p. 198). Des mesures spéciales seraient prises pour s'assurer que les électeurs sont inscrits, y compris le recensement des électeurs dans les secteurs fortement peuplés d'autochtones; l'enregistrement du courrier et une campagne organisée d'inscription des électeurs (CRRE, vol. 2, p. 152).

Au terme de ce processus, on préparerait un registre des électeurs autochtones. Le nom et l'adresse de chaque électeur qui a le droit de voter y figurerait. Cependant, pour respecter le droit à la vie privée de l'électeur, son adresse ne serait pas publiée à l'encontre de sa demande. Ce registre serait ouvert à l'inspection des électeurs autochtones inscrits (CRRE, vol. 2, p. 158).

On délimiterait alors les circonscriptions autochtones. Ce processus serait entrepris par la commission de délimitation électorale de chaque province. En vertu de la législation électorale actuelle, la commission d'une province est présidée par un juge nommé par le juge en chef de cette province et par deux autres personnes choisies par le président de la Chambre des communes. Si une seule circonscription autochtone était créée dans une province, ses limites correspondraient à celles de la province. (CRRE, vol. 2, p. 160).

La Commission royale a aussi recommandé que :

[...] si deux circonscriptions autochtones ou plus sont créées dans une province, une commission spéciale soit établie en vue de fixer leurs limites et de choisir leur nom. Cette commission serait formée du président ou de la présidente de la commission de délimitation de la province, qui en assumerait la présidence, et de deux électeurs ou électrices autochtones désignés par le président ou la présidente de la Chambre des communes. (CRRE, vol. 2, p. 160).

La Commission a prévu que la création de ces circonscriptions se déroulerait selon le calendrier suivant :

À la suite du recensement de 1991 et de la nouvelle répartition des sièges qui s'ensuivra entre les provinces, le directeur général ou la directrice générale des élections sera en mesure d'indiquer le nombre de circonscriptions autochtones qui pourraient être établies dans chacune des six provinces concernées (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario et Québec). Comme les prochaines élections fédérales auront lieu en 1992 ou en 1993, la redistribution des sièges n'interviendra pas avant ce scrutin, puisque la Loi exige une période d'un an entre un redécoupage consécutif à une redistribution et l'utilisation du nouveau tracé lors d'une élection générale. La première occasion d'établir des circonscriptions autochtones ne se présentera donc qu'après la prochaine élection générale [soit après l'élection suivant l'élection générale de 1993]. (CRRE, vol. 1, p. 198).

Les recommandations de la Commission royale exigeaient effectivement un système de représentation proportionnelle pour les peuples autochtones — un pourcentage approximatif de 3,5 % de la population pourrait obtenir 3,5 % des circonscriptions dans l'hypothèse de l'inscription maximale des électeurs autochtones. En effet, la Commission royale a adopté une approche qui pourrait voir la future Chambre des communes refléter la taille de la population autochtone par rapport à sa composition autochtone/non autochtone.

La Commission royale était d'avis qu'une telle représentation n'entraînerait pas la ghettoïsation des peuples autochtones. Le petit nombre des députés élus ne les condamnerait pas non plus à l'inefficacité. La Commission royale croyait que les :

[...] intérêts des groupes minoritaires, quels qu'ils soient, sont mieux défendus quand ils sont représentés directement et explicitement (CRRE, vol. 2, p. 191).

De plus, la Commission royale croyait qu'on pouvait faire valoir de manière persuasive que les processus d'une plus large représentation autochtone à la Chambre des Communes et de l'autonomie gouvernementale «sont complémentaires et se renforcent mutuellement.» (CRRE, vol. 2, p. 192).

Il y avait toutefois un écart important par rapport à l'idée de base de l'approche recommandée par le Comité sur la réforme électorale autochtone. La Commission royale recommandait un processus garanti pour l'établissement des circonscriptions autochtones plutôt que la garantie (d'un nombre déterminé de) sièges pour les autochtones. La Commission a vu ceci comme surmontant les faiblesses de la situation prévalant en Nouvelle-Zélande, où les taux de la participation électorale maorie sont faibles dans leurs circonscriptions garanties. Ceci signifierait également qu'une circonscription autochtone serait créée dans une province seulement si les autochtones le souhaitent (vol. 1, pp. 183-184). Ceci pourrait aussi signifier qu'avec le temps, une circonscription autochtone pourrait être perdue si un nombre suffisant d'électeurs autochtones s'abstenaient de s'inscrire. Le Tableau 2 indique les différences entre les mesures proposées par le comité et les recommandations de la commission.

Sur presque tous les autres points, les circonscriptions autochtones seraient semblables aux autres par le nombre d'électeurs. (vol. 1, p. 183). Les élections tenues dans ces circonscriptions seraient semblables à celles des autres circonscriptions, à l'exception peut-être des différences liées aux dépenses admissibles des candidats dans les circonscriptions autochtones beaucoup plus étendues sur les plan géographique. Toute personne ayant par ailleurs qualité, qu'elle soit autochtone ou non, pourrait faire acte de candidature. Les partis politiques pourraient appuyer les candidats.

La seule exception à la création des circonscriptions autochtones sous le régime de la *Loi électorale du Canada* concernerait le Canada atlantique. Parce que la population autochtone entière du Canada atlantique ne pourrait constituer une circonscription, la Commission royale a recommandé que :

[...] les gouvernements fédéral et provinciaux concernés [...] rencontrent les leaders autochtones de la région pour élaborer une formule constitutionnelle permettant l'attribution d'un siège en vue de l'établissement d'une circonscription autochtone (vol. 1, p. 193).

La Commission royale marchait ici sur un terrain miné. Elle ne voulait pas formuler de recommandation particulière de révision constitutionnelle par crainte que le débat sur pareille révision ne nuise à d'autres processus et négociations constitutionnels auxquels les peuples autochtones prenaient part. D'où les précautions de langage.

Dans l'ensemble, les recommandations générales de la Commission royale n'ont suscité que peu de commentaires^{xix}, surtout de la part des organisations politiques autochtones. L'explication peut tenir en partie au démarrage des discussions constitutionnelles, qui ont commencé au moment de la diffusion du rapport de la Commission royale, au cours desquelles la question prioritaire de l'autonomie gouvernementale a occupé le premier plan.

L'une des quelques critiques d'ordre général concerne la confiance considérable que les recommandations accordent au rôle des partis politiques dans le système canadien de démocratie électorale. Quant à l'importation au Canada du concept de circonscriptions autochtones, le débat va se poursuivre et les opinions vont continuer d'être divisées. Par exemple, dans des travaux précédents, des auteurs éminents ont soulevé les mêmes préoccupations que nous avons citées au sujet de l'expérience de la Nouvelle-Zélande, à savoir si les circonscriptions garanties aux Maoris ont été avantageuses ou nuisibles^{xx}.

Tableau 2
Établissement des circonscriptions autochtones

Commission royale	Comité sur la réforme électorale autochtone
déterminées selon la formule de base en vigueur	déterminées selon la formule en vigueur
déterminer la taille de la population de chaque circonscription («le quotient») d'une province en divisant le nombre total d' électeurs de la province par le nombre de circonscriptions	déterminer la taille de la population de chaque circonscription («le quotient») d'une province en divisant la population totale de la province par le nombre de circonscriptions
la taille de chaque circonscription peut varier de 15 %	la taille de chaque circonscription peut varier de 25 % comme c'est le cas sous le régime de la loi actuelle
Les électeurs autochtones sont inscrits. Si le nombre des électeurs autochtones inscrits dans la province se situe dans les limites de 15 % du quotient de cette province, une circonscription autochtone est créée.	Aucune inscription nécessaire; les chiffres du recensement de la population sont utilisés. Si la population autochtone de la province se situe dans les limites de 25 % du quotient de cette province, une circonscription autochtone est créée.
Dans les années suivantes, une pénurie d'inscriptions entraîne la perte d'une circonscription autochtone. De nouvelles circonscriptions peuvent être établies si les électeurs s'inscrivent en nombre suffisant.	Les circonscriptions ne sont jamais perdues quel que soit le nombre des électeurs qui peuvent voter dans ces circonscriptions. On établit des circonscriptions additionnelles selon la croissance de la population autochtone.

Par exemple, Fleras s'est demandé si le modèle de représentation distincte des Maoris aurait une utilité restreinte s'il était adopté hors de la Nouvelle-Zélande. Il a fait observer que les tribus maories constituent 13 % de la population de la Nouvelle-Zélande alors que la population autochtone représente à peu près 3,5 % de celle du Canada. Des différences historiques, géographiques et démographiques compliquent la question (Fleras 1991, p. 85). Par ailleurs, Fleras estimait aussi qu'il y avait des leçons utiles à apprendre de l'expérience maorie, leçons déjà examinées dans cette étude.

On pourrait critiquer le fait que la Commission royale n'a pas réussi à examiner avec quelque profondeur la relation entre les circonscriptions autochtones et l'autonomie gouvernementale autochtone. Le professeur Tony Hall voit les députés autochtones comme «le pivot» entre les gouvernements autochtones et l'autonomie globale du gouvernement du Canada

(Hall 1991a, p. 104; 1986, p. 204) :

Les parlementaires qui représenteraient les circonscriptions autochtones ne seraient pas les chefs des gouvernements autochtones. La tâche de choisir ces chefs doit prendre place dans un cadre institutionnel établi par les autochtones eux-mêmes. Mais les parlementaires représentant les circonscriptions autochtones fédérales seraient bien placés pour agir comme des intermédiaires qui pourraient contribuer à faciliter les relations entre les gouvernements autochtones et le gouvernement fédéral. Ils seraient certainement en meilleure position pour remplir cette fonction que l'individu qui assume actuellement cette responsabilité, le ministre des Affaires indiennes» (Hall, 1991b, p. 135).

Will Kymlicka voit la question différemment : les circonscriptions autochtones cherchent à assurer une plus grande inclusion aux peuples autochtones tandis que «les revendications d'autonomie gouvernementale traduisent le désir d'affaiblir les liens au sein de la communauté plus large et, de fait, contestent la nature même de la plus large communauté, son autorité et sa permanence» (Kymlicka 1993, p. 81). Résultat : les peuples autochtones «peuvent voir leur propre communauté politique comme principale et la valeur et l'autorité de la grande fédération comme dérivées».

D'autres critiques portent sur l'effet d'apartheid. Par exemple, un commentateur estime que le concept des circonscriptions autochtones :

[...] est imparfait. Il servirait seulement à réchauffer l'odieux cadavre de l'apartheid dans le système électoral canadien. Le principe sur lequel il est fondé est une offense envers le concept de représentation démocratique (Lee, 1991).

On peut penser que ce point de vue n'a aucun aspect positif. Les recommandations de la Commission royale et celles du Comité sur la réforme électorale autochtone sont orientées pour inclure et non pour exclure les autochtones du processus électoral. De plus, les autochtones auraient à décider s'ils désirent voter dans une circonscription générale ou dans une circonscription autochtone. Cette situation est comparable aux privilèges de votation actuellement accordés à des groupes comme ceux des étudiants d'université qui peuvent voter sur leur campus ou dans leur collectivité d'origine. Enfin, toute personne peut chercher à se faire élire dans une circonscription autochtone. Les candidats n'ont pas à être d'ascendance autochtone pour se présenter aux élections.

À cet égard, cependant, on peut soutenir que le fait de permettre à des candidats non autochtones de se présenter aux élections dans des circonscriptions autochtones pourrait entraîner l'élection de non-autochtones. Cela ne garantirait pas que les députés «projetent

l'image» de l'électorat (Kymlicka 1993, p. 79). Une telle approche pourrait être critiquée comme minant la légitimité du concept des circonscriptions autochtones. Par ailleurs, on pourrait soutenir que «ce qui importe [...] ce n'est pas qui est élu, mais comment les députés sont élus — c.-à-d. ils [les députés] sont élus par les autochtones, et donc ils doivent rendre des comptes aux autochtones». (Kymlicka 1993, p. 78).

Malgré tout, les systèmes d'exclusion délibérée qui tiennent les gens hors des processus démocratiques en leur refusant le droit de voter en raison de leur identité «ethnique» sont des procédés immoraux. Le Canada a été le chef de file du mouvement pour expulser l'Afrique du Sud du Commonwealth britannique à cause d'actes discriminatoires envers la majorité noire^{xxi} et la minorité antillaise. Ni le Canada ni les peuples autochtones du Canada ne tolèrent des lois comme celles de l'Afrique du Sud, qui excluent délibérément des gens du gouvernement des affaires nationales et de la participation au suffrage selon le principe d'une personne, un vote.

Les peuples autochtones luttent pour occuper leur juste place au Canada. Tous les Canadiens, qu'ils soient autochtones ou non autochtones, sont inclus en vertu des lois électorales du Canada. La notion de représentation distincte à la Chambre des communes cherche à améliorer la participation électorale des autochtones, non à la refuser comme ce serait le cas dans un régime d'apartheid. Ce que la Commission royale préconisait, c' était un système susceptible de mieux inclure les peuples autochtones dans les processus démocratiques et d'améliorer la qualité de leur représentation, non de les exclure de ces processus. De plus, comme on l'a noté précédemment, les autochtones auraient le droit de vote soit dans une circonscription autochtone soit dans une circonscription générale. Par conséquent, on estime que toute comparaison avec des régimes discriminatoires n'est pas bien fondée.

La Commission royale a présenté ses recommandations après une étude approfondie, à laquelle les peuples autochtones ont eux-mêmes participé. Le précédent de la Nouvelle-Zélande a été considéré comme l'ont été les aspirations des autochtones au niveau de la collectivité concernant la représentation distincte. Leurs recommandations ont été faites sans préjudice de l'autonomie gouvernementale et d'autres droits inhérents des peuples autochtones. Finalement, c'est au lecteur de juger des mérites des arguments pour et contre le travail du comité et de la Commission royale.

Il y a toutefois d'autres critiques des recommandations de la Commission royale qui soulèvent des questions plus fondamentales méritant plus ample examen. L'une des principales

critiques de l'attitude adoptée par le Comité sur la réforme électorale autochtone et par la Commission royale portant sur leur échec respectif à considérer la reconnaissance des peuples autochtones en tant que communautés politiques distinctes ayant la capacité de façonner leur propre destinée à l'intérieur des frontières du Canada. Leur approche à toutes deux a plutôt cherché à accroître l'influence autochtone en augmentant l'efficacité du pouvoir du vote individuel qui accompagne la citoyenneté canadienne.

Cela se traduit par un système dans lequel l'ascendance d'un individu sert de base aux recommandations de réforme électorale. Un tel système renforce la notion que les peuples autochtones appartiennent à une «minorité raciale» défavorisée dont l'état critique exige des mesures de réparation. Cette approche attire la critique des tenants des notions démocratiques de droits individuels, et de ceux qui s'opposent à une autonomie gouvernementale «fondée sur la race». Les peuples autochtones ne sont pas des «races» à l'intérieur des frontières d'un État politique légitime, mais des communautés politiques ayant des revendications reconnaissables de droits collectifs (Chartrand 1993, p. 236).

En outre, un tel système ne s'attaque pas aux questions du partage du pouvoir, mais cherche à accroître l'influence des peuples autochtones en tant que Canadiens pris individuellement. Un tel système équivaut à continuer de laisser le Canada exercer son pouvoir sur les peuples autochtones. Paul Chartrand propose donc que la recommandation de créer des circonscriptions distinctes «offre un bon exemple des limites d'une politique qui ne traite pas de la question de la légitimité» (p. 242). Le Comité sur la réforme électorale autochtone, par exemple :

[...] n'a jamais considéré la question de la légitimité en ce qui a trait à l'exercice du pouvoir de l'État sur les peuples autochtones comme tels. Il a accepté les institutions telles qu'elles étaient et à cherché à leur apporter des modifications (p. 243).

Le plan d'action le plus indiqué serait de s'occuper de la question de la légitimation de toutes les institutions nationales avant que la place des peuples autochtones dans ces institutions soit abordée (p. 244). Une telle ligne de conduite serait également indiquée avant d'entreprendre d'accroître la représentation dans les assemblées législatives des provinces, au Sénat, dans les conseils, les commissions et l'appareil judiciaire du fédéral, sujets qui seront examinés dans le reste de cette étude.

Entre temps, on laisse le lecteur tirer ses propres conclusions quant à l'utilité et à

l'efficacité des recommandations de la Commission royale. Il est clair que la Commission royale a conclu qu'un processus garanti d'établissement de circonscriptions autochtones est le meilleur moyen de corriger la sous-représentation des peuples autochtones à la Chambre des communes tout en tenant compte des buts et aspirations de beaucoup d'autochtones qui veulent avoir davantage voix au chapitre et jouer un plus grand rôle dans les institutions de gouvernement au Canada. Cependant, le modèle adopté par la Commission royale, soit la création de circonscriptions autochtones, n'a pas pris en considération d'autres options de réforme électorale.

Autres options de réforme électorale autochtone

La Commission royale a endossé une approche de la réforme électorale de la Chambre des communes qui est loin d'offrir toutes les options possibles. Il en existe six autres qui, toutes, nécessiteraient une modification constitutionnelle.

La première de ces options, l'approche «du complément», renvoie à la création de circonscriptions autochtones en plus de celles qui sont couramment assignées aux provinces. Si une province a une grande population autochtone, on pourrait y créer une circonscription autochtone. Mais, comme on l'a noté plus haut, il y a une formule qui sert à déterminer le nombre des circonscriptions d'une province. Cette formule est protégée par la Constitution. L'ajout de circonscriptions autochtones pourrait affecter la part des circonscriptions de certaines provinces à la Chambre des communes. L'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que le nombre de sièges peut être augmenté seulement si la représentation proportionnelle des provinces est respectée. En 1982, cette règle a été renforcée pour exiger que de tels changements ne soient effectués qu'avec l'approbation du Parlement et d'au moins les deux tiers des provinces. Pour créer des circonscriptions de cette façon, il faudrait probablement modifier la Constitution conformément à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*^{xxii} .

Une deuxième possibilité serait d'étendre les limites des circonscriptions au-delà des frontières provinciales, surtout dans les parties nord des provinces des Prairies. Comme ceci contreviendrait à la règle de l'attribution des circonscriptions à une province, il serait tout probablement nécessaire de modifier la Constitution conformément à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

La Commission royale n'a pas considéré ces options. La CRRE a limité ses recommandations aux réformes électorales qui pouvaient être entreprises par le Parlement

agissant seul en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Une troisième option porterait sur l'adoption du modèle établi dans l'État du Maine en 1827 et encore en vigueur de nos jours — représentation des nations Penobscot et Passamaquoddy par un député chacun sans droit de vote à l'assemblée législative de l'État. La Commission royale a rejeté cette approche parce que ces représentants n'auraient pas le droit de voter, d'où création de deux classes de représentants élus. Néanmoins, cette approche pourrait être adoptée par le Parlement agissant seul en conformité des dispositions de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Une quatrième option s'éloignerait du principe selon lequel toutes les circonscriptions sont de même taille en termes de nombre d'électeurs, sous réserve d'une exception raisonnable au quotient électoral permis. Si cette option était adoptée, la population des circonscriptions autochtones aurait moins d'électeurs que celle des circonscriptions générales (mais elles pourraient encore s'étendre à une province entière). Résultat : on pourrait élire plus de députés autochtones que la taille relative de la population autochtone le justifierait. En fait de compensation possible, on pourrait penser à un rôle non électif, consultatif à la Chambre des communes. Encore une fois, cela pourrait encore être accompli par le Parlement agissant seul en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Une cinquième option permettrait à chaque électeur autochtone de déposer deux bulletins de vote : un pour le candidat de son choix dans une circonscription générale; un autre pour un candidat autochtone dans une circonscription autochtone. Les députés ainsi élus auraient les mêmes droits et privilèges que tous les autres députés (Association des Métis et des Indiens non inscrits de la Saskatchewan 1991; Fleras 1991, pp. 96-98)^{xxiii}. Cela soulève à nouveau la question de la représentation proportionnelle des provinces, de même que les objections constitutionnelles au principe d'une personne, un vote. Une telle proposition nécessiterait une modification constitutionnelle conformément à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Une sixième option prévoirait un vote double pour les peuples autochtones comme dans l'option précédente. Cependant, le député représentant une circonscription autochtone n'aurait pas le droit de vote au Parlement. Ce système pourrait être réalisé par le Parlement agissant seul en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Au lieu de procéder à une refonte électorale, on pourrait restructurer le Parlement (Chambre des communes et Sénat) en créant un parlement autochtone. Cependant, avant de

donner suite à l'examen de pareille institution, on doit faire remarquer que la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a ouvert la porte à la considération d'une modification constitutionnelle pour réaliser la représentation des peuples autochtones dans les provinces atlantiques du Canada. D'autres options constitutionnelles existent manifestement. Mais on peut penser que de graves questions doivent être posées sur l'utilité pour les peuples autochtones de prodiguer ou de détourner leur temps, leur énergie et leurs ressources limitées au profit de la réforme constitutionnelle d'une institution parlementaire alors que d'autres questions prioritaires, telle l'autonomie gouvernementale, restent en suspens.

Par conséquent, il est recommandé que la Commission royale sur les peuples autochtones mène des consultations avec les peuples autochtones pour déterminer si une autre étude devrait être entreprise concernant la création de circonscriptions autochtones;

Que cette étude doit reconnaître que la création de circonscriptions autochtones «... n'est qu'une des composantes qui entrent dans le remaniement complet des relations entre les autochtones et le gouvernement» (Fleras, 1991, p. 93); et

Que cette étude doit s'assurer que la réforme électorale de la Chambre des communes n'est pas un substitut de l'autonomie gouvernementale, et qu'elle ne doit pas violer les droits des autochtones et les droits issus de leurs traités ni les autres droits et libertés des peuples autochtones du Canada.

Un parlement autochtone

David Hawkes et Brad Morse ont été les premiers à proposer l'idée d'un parlement autochtone. Ils ont mentionné qu'une telle institution pourrait être conçue en s'inspirant des parlements saamis de la Scandinavie (Kawkes et Morse 1991, p. 180). Cela nous invite à examiner rapidement ces institutions indigènes.

Les parlements saamis de la Scandinavie

Les Saamis sont des indigènes de l'Europe du Nord. Ils habitent les parties nord de la Suède, de la Norvège, de la Finlande ainsi que la région nord-ouest de la Russie. Dans tous ces pays, ils forment des minorités peu nombreuses^{xxiv} dans des États-nations dont aucun n'a une constitution fédérale comme celle du Canada.

En Suède, en Norvège et en Finlande, les indigènes jouissent des mêmes droits et privilèges électoraux que tous les autres citoyens. La Suède ne reconnaît aucun droit spécial aux

Saamis et n'a aucune structure institutionnelle pour assurer leur participation au gouvernement. Pour tenir compte des opinions des Saamis, la Norvège et la Finlande ont créé des institutions qui portent le nom de «parlements». Appellation trompeuse puisque aucune de ces institutions n'exerce de fonction législative.

Finlande

C'est en Finlande que le premier parlement saami a été créé au début des années 70. Il porte le nom de Délégation pour les affaires saamies. Les Saamis élisent 20 membres : 4 circonscriptions élisent 12 députés, et quatre conseils locaux saamis en élisent deux chacun. Le parlement peut exprimer des opinions et agir à titre consultatif sur les questions saamies.

Cependant, les opinions ou recommandations formulées par le parlement saami n'imposent aucune obligation légale à quelque autorité que ce soit. Ce parlement a toutefois le pouvoir de nommer des représentants à certains conseils établis par les niveaux local, provincial et national de gouvernement.

Norvège

En 1987, la législature norvégienne a passé une Loi sur les Saamis, reconnaissant pour la première fois les Saamis comme un peuple distinct doté de droits spéciaux, tels les droits relatifs à la langue, à la culture, à la vie sociale, et prévoyait pour les Saamis un parlement appelé le «*Samething*»^{xv}. En 1989, les électeurs saamis ont élu leurs premiers représentants au parlement saami : il y eu 39 membres d'élus, 3 dans chacune des 13 circonscriptions.

Même si le *Samething* ne dispose d'aucun pouvoir législatif, la Loi sur les Saamis lui confère le mandat d'évaluer les besoins politiques, économiques et culturels des Saamis. Les institutions publiques doivent tenir compte des opinions du *Samething* avant d'intervenir dans les affaires touchant les Saamis. Cela a eu pour effet de créer un lien institutionnel qui permet au gouvernement et à divers organismes publics d'obtenir les opinions des Saamis. Un mécanisme a été établi pour permettre aux Saamis de participer au processus décisionnel. Le *Samething* peut faire un renvoi dans le cas d'une étude émanant du gouvernement. On s'attend à ce que les organismes publics consultent le parlement saami. Sur ces points, il y a des similitudes avec le parlement saami de la Finlande.

Cependant, il y a certaines différences d'importance. Premièrement, ce parlement est

financé par le trésor public mais contrôle son propre budget. Il a la capacité de lancer des travaux de recherche. Deuxièmement, il présente un rapport annuel au gouvernement central. De plus, tous les quatre ans, il présente un rapport additionnel qui traite de manière plus complète les questions touchant les Saamis.

Par conséquent, même s'il y a un lien institutionnalisé entre les institutions non saamies et le parlement saami, même si le parlement saami joue quelque peu le rôle d'un surveillant permanent des affaires saamies, et même si les organismes publics consultent fréquemment le parlement saami, rien n'oblige quelque niveau de gouvernement ou organisme public que ce soit à agir sur les recommandations que formule le *Samething*.

Le parlement saami de Norvège offre quelque ressemblance avec deux organisations canadiennes qui s'occupent des questions de condition féminine. Le parlement saami présente une similitude juridique avec le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme dans la mesure où les deux sont créés par un gouvernement national. Tous deux ont été établis pour créer un lien formel entre un groupe spécifique identifiable et le gouvernement. Tous deux ont une capacité de recherche, mais aucun n'a de fonction législative. Les deux peuvent faire des recommandations, mais ne peuvent pas lier le gouvernement^{xxvi}.

Dans sa fonction représentative, le parlement saami ressemble un peu à une autre institution — le Comité canadien d'action sur le statut de la femme. Ce comité a été appelé «parlement des femmes», vu que sa composition ne comprend que des représentantes de groupes de Canadiennes. Aucun n'a de pouvoir législatif quelconque, seulement le pouvoir de convaincre.

Pour qu'une institution comme le *Samething* assure la représentation politique effective des peuples autochtones du Canada, il faudrait changer la structure du Parlement^{xxvii}, ce qui nécessiterait une modification constitutionnelle, faute de quoi il ne resterait qu'une solution, celle de créer un organisme consultatif de compétence fédérale. À cause des limites évidentes de cette approche, la dernière série de discussions constitutionnelles a été témoin d'un projet de constitutionnalisation d'un parlement autochtone appelé la Chambre des Premières nations, qui s'attaquerait à ces défauts, réaliserait la réforme judiciaire du Parlement et, obtiendrait aux peuples autochtones une mesure de partage du pouvoir de la part de l'État colonisateur.

Aucune de ces institutions saamies n'offre de solution soit à la question de la représentation dans les institutions des colonisateurs soit à celle du partage du pouvoir au Canada. Ces institutions particulières ont toutefois servi de base à un modèle de Chambre des

Premières nations plus vigoureuse et plus efficace.

La Chambre des Premières nations

Le Conseil national des autochtones du Canada a proposé la constitutionnalisation d'une Chambre des Premières nations pendant la dernière série de négociations constitutionnelles. Même si le concept n'a jamais fait l'objet d'un examen sérieux par les négociateurs, il mérite qu'on s'y arrête.

Une troisième chambre [du Parlement] pourrait détenir un ensemble varié de pouvoirs depuis les vetos législatifs, les règles de la double majorité sur certaines questions pour, à la limite, aboutir à des fonctions consultatives telles que la surveillance et la conduite d'activités spéciales (CNAC 1992, p. 3).

La supervision ou l'annulation des initiatives parlementaires pourraient porter sur des affaires qui «touchent directement des domaines relevant de la compétence exclusive des autochtones [...] ou là où il y a incidence substantielle sur une loi particulière des peuples autochtones» (CNAC 1992, p. 3).

Pour ce qui est du choix des représentants formant la troisième chambre, on pourrait se pencher sur un certain nombre d'options :

- par des circonscriptions représentant tous les autochtones de cette circonscription, peu importe leur identité autochtone;
- par des circonscriptions représentant un peuple autochtone; c.-à-d. représentation séparée pour les peuples indiens et métis ou pour les peuples indiens et inuit du Nord;
- par des représentants nommés par les organisations autochtones ou par les gouvernements autochtones;
- au moyen d'élections indirectes dans lesquelles les associations autochtones ou les gouvernements autochtones représentent chaque peuple autochtone;
- au moyen d'élections indirectes dans lesquelles un mécanisme de collège électoral est établi et composé de délégués de chaque peuple autochtone.

Tom Siddon, ancien ministre des Affaires indiennes, a innové par rapport à la question du choix des représentants : sa vision de l'autonomie gouvernementale autochtone tient dans un parlement autochtone. Ce parlement administrerait le budget des Affaires indiennes et mettrait fin tant au ministère qu'à la *Loi sur les Indiens* (Aubry 1993, p. 3).

On propose que :

la méthode de sélection des membres d'une troisième chambre aurait à refléter les

principes autochtones de la démocratie dans le cadre institutionnel qui leur est propre. Dans bien des cas, les représentants peuvent être élus directement (par ex. les Micmacs pourraient élire un représentant micmac), mais dans un certain nombre de nations, la représentation indirecte pourrait refléter plus exactement les institutions démocratiques traditionnelles (CNAC 1992, p. 3).

Ces approches seraient davantage conformes à la politique de décision fondée sur le consensus adoptée par bon nombre des Premières nations. Cependant, de telles approches peuvent ne pas exclure la possibilité d'une compétition mettant aux prises autochtones des réserves et autochtones hors réserve, hommes autochtones et femmes autochtones, et membres des Premières nations et Métis.

On pourrait soulever une critique en arguant que l'adoption d'une telle approche pourrait mener *de facto* à la reconnaissance constitutionnelle des organisations autochtones. Ces organisations ont été critiquées comme ne représentant pas tous leurs commettants prétendus — telles les femmes autochtones. De plus, au fil du temps, des modifications pourraient se produire concernant les personnes que chaque organisation représente : témoin le cas des Métis des Prairies et de leur exode du Conseil national des autochtones du Canada en 1982 en est un exemple. Depuis, les Métis des Prairies sont toujours représentés par le Ralliement national des Métis. En outre, la question se pose : si les gens ne sont pas membres d'une organisation autochtone, seront-ils privés de leur droit de vote? Par ailleurs, la participation directe des organisations autochtones ou des gouvernements autochtones pourrait limiter ou enlever la possibilité de concurrence entre les membres choisis pour la Chambre des Premières nations et les leaders des associations autochtones ou des gouvernements autochtones.

D'autres questions à résoudre portent sur la définition des affaires auxquelles s'appliquerait la règle de la double majorité. Celle-ci s'appliquerait aux affaires suivantes :

- projets de loi relatifs à la langue et à la culture;
- projets de loi relatifs à l'objet du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*;
- projets de loi relatifs à l'objet de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*;
- projets de loi relatifs aux droits ancestraux et issus des traités, y compris le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des autochtones;
- projets de lois relatifs aux autres droits ou libertés qui appartiennent aux peuples autochtones du Canada; et le
- projets de lois concernant surtout les peuples autochtones.

Reste à savoir si les Canadiens accepteraient de s'écarter ainsi des pratiques établies étant donné que ces propositions n'ont jamais été sérieusement considérées ou poursuivies par les premiers ministres au cours des négociations^{xxviii}. Le texte final sur lequel les deux parties se sont entendues se limitait plutôt à déclarer que :

Il conviendrait que le Parlement fédéral poursuive l'étude de la question de la représentation autochtone à la Chambre des communes, en consultation avec les représentants des peuples autochtones du Canada, après avoir reçu le rapport final du comité de la Chambre des communes qui étudie les recommandations de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Canada, Rapport du consensus sur la Constitution 1992, p. 9)^{xxix}.

Le comité législatif susmentionné a étudié le rapport final de la CRRE en trois étapes. Les rapports et recommandations finals ont été présentés au Parlement pour les deux premières étapes, mais la troisième étape de l'étude, qui portait sur l'examen de la création possible de circonscriptions autochtones, s'est terminée prématurément lorsque les élections de 1993 ont été déclenchées. Même si les recommandations de la CRRE sont au point mort au Parlement, le concept de réforme électorale autochtone a stimulé l'intérêt et provoqué des discussions concernant la représentation autochtone dans les assemblées législatives des provinces. Mais avant de passer à l'examen de ce sujet,

Il est recommandé que la Commission royale sur les peuples autochtones mène des consultations avec les peuples autochtones du Canada pour déterminer s'il est justifié de poursuivre l'étude de la création d'une Chambre des Premières nations;

que pareille étude devrait se pencher sur des questions telles que le nombre de représentants, les méthodes de sélection, l'obligation pour les représentants de rendre des comptes, les fonctions des représentants, leurs pouvoirs et la durée de leur mandat.

Initiatives prises à l'échelle provinciale

Peu d'autochtones ont été élus aux assemblées législatives provinciales depuis que les Métis formaient la majorité au Manitoba au début des années 1870. Le premier de notre siècle a été Frank Calder, qui a été élu en Colombie-Britannique en 1950, puis réélu six fois par la suite. Membre de la première nation Nisga'a, M. Calder a été le premier autochtone de notre siècle à faire partie d'un Cabinet provincial en 1973 à titre de ministre sans portefeuille.

Le Tableau 3 présente les neuf représentants autochtones s'étant identifiés comme tels qui

sont actuellement députés provinciaux.

Les obstacles à la participation et à la représentation électorales qui ont été précisés par le Comité sur la réforme électorale autochtone (Comité 1991b, pp. 8-12) et par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (CRRE, vol. 1, pp. 175-177) s'appliquent aux provinces : l'échec du système électoral à reconnaître la communauté d'intérêts des autochtones, la dispersion de la population sur de vastes secteurs géographiques, les obstacles au sein du système des partis, les problèmes concernant le recensement et l'inscription, l'insuffisance de la couverture médiatique, les fonctionnaires chargés d'administrer les élections qui ne connaissaient pas les langues autochtones locales, les facteurs socio-économiques et l'absence de tradition de participation politique dans les communautés des Premières nations.

Comme on l'a fait observer plus haut, les membres du Ralliement national des Métis et le Conseil national des autochtones du Canada ont bien accueilli les mesures prise pour assurer à leurs membres une représentation politique équitable dans les assemblées législatives provinciales. Ceci se manifeste dans les exposés présentés par les membres provinciaux de ces organisations aux commissions provinciales de délimitation des circonscriptions provinciales.

Associations affiliées au Ralliement national des Métis

Dans sa présentation à la très récente commission de délimitation des circonscriptions électorales de la Saskatchewan, l'Association des Métis et des Indiens non inscrits de la Saskatchewan (AMS) n'a pas estimé la question constitutionnelle de l'autonomie gouvernementale autochtone comme diminuant :

[...] la participation des autochtones aux travaux des deux niveaux, fédéral et provincial, de gouvernement. En fait, elle rendrait cette participation plus légitime pour répondre aux besoins de la représentation autochtone à ces deux niveaux. C'est en pensant à cela que nous proposons qu'il faut garantir la représentation des Métis à la législature provinciale (AMS 1991, p. 2).

Tableau 3
Députés s'étant identifiés comme autochtones
dans les législatures provinciales

Province	Députés s'étant identifiés comme autochtones	Durée du mandat	Parti politique
Colombie-Britannique	Aucun		
Alberta	Pearl Calahasen (Métis) Mike Cardinal (Indien)	1989 - aujourd'hui 1989 - aujourd'hui	P.-C. P.-C.
Saskatchewan	Keith Goulet (Métis)	1986-1991; 1991 - aujourd'hui	N.P.D.
Manitoba	Neil Gaudry (Métis) Greg Dewar (Métis) George Hickes (Inuit) Oscar Lathan (Indien)	1990 - aujourd'hui 1990 - aujourd'hui 1990 - aujourd'hui 1990 - aujourd'hui	Libéral N.P.D. N.P.D. N.P.D.
Ontario	Peter North (Indien)	1990 - aujourd'hui	N.P.D.
Terre-Neuve	William Anderson III (Inuit)	1993 - aujourd'hui	Libéral
Québec Nouveau-Brunswick Nouvelle-Écosse Île-du-Prince-Édouard	Aucun		

L'AMS a de plus proposé qu'on permette aux Métis de remplir deux bulletins de vote — un pour un candidat métis dans une circonscription métisse, et un autre pour un candidat de son choix dans une circonscription provinciale. «Les deux candidats élus joueraient un rôle différent, et le vote métis conserverait encore son importance» (p. 4).

Même si les opinions de l'AMS n'ont pas persuadé la commission de délimitation des circonscriptions électorales de la Saskatchewan, une approche novatrice a été adoptée pour assurer la représentation autochtone dans la partie nord de la Saskatchewan, où les autochtones

forment la population majoritaire. Quand la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de la province a été établie, l'article 14 de The Electoral Boundaries Commission Act a prévu 29 circonscriptions urbaines, 35 rurales et deux pour la partie nord de la Saskatchewan. Dans le cas des 64 circonscriptions de la partie sud de la province, le quotient de la population (la variation dans la taille de la population des électeurs entre les circonscriptions) était de plus ou moins 25 %. Pour les deux circonscriptions de la partie nord, la variation était de plus ou moins 50 %^{xxx}.

La décision judiciaire concernant ce redécoupage a donné lieu à des commentaires de la Cour d'appel de la Saskatchewan et de la Cour suprême du Canada sur la taille de la variation dans le cas des deux circonscriptions de la partie nord, même si cette variation n'était pas en cause devant l'un ou l'autre de ces tribunaux. La juge McLachlin de la Cour suprême du Canada a fait remarquer que la Cour d'appel avait statué qu'un traitement spécial pour les circonscriptions de la partie nord de la Saskatchewan était constitutionnellement acceptable, et la Cour suprême n'a pas contesté ce point (Référence 1991b, 17).

Associations affiliées au Conseil national des autochtones du Canada

Les associations affiliées au Conseil national des autochtones du Canada ont constamment appuyé la représentation autochtone dans les législatures provinciales comme l'attestent les exposés présentés à la Commission de la représentation et de la délimitation des circonscriptions électorales du Nouveau-Brunswick. Entre autres mandats, la commission devait se pencher sur «la meilleure approche à adopter pour s'assurer que les autochtones du Nouveau-Brunswick soient représentés à l'assemblée législative d'une façon qui ressemble à l'approche actuellement utilisée dans l'État du Maine» (Nouveau-Brunswick, 1992, p. 17); c'est-à-dire la création d'une circonscription à l'intention d'un député sans droit de vote.

Frank Palmater, président du New Brunswick Aboriginal Peoples Council (NBAPC) a déclaré qu'il faudrait réserver aux Indiens deux circonscriptions avec plein droit de vote à l'assemblée législative de la province :

Comme nous l'avons dit au cours des 20 dernières années, pour que l'autonomie gouvernementale autochtone soit effective, elle doit être une structure large et intégrale qui non seulement tient compte des institutions de l'autonomie gouvernementale pour notre peuple mais doit aussi fournir aux autochtones l'occasion de participer au Parlement fédéral et aux assemblées législatives des provinces (New Brunswick Aboriginal Peoples Council 1991, p. 1).

Cette question était particulièrement critique étant donné le budget gouvernemental de mars 1993, qui décrétait que la taxe de vente provinciale était applicable aux achats faits par les Indiens hors réserve. Le NBAPC était d'avis qu'il ne pouvait y avoir de taxation sans représentation. (p. 1).

Les Premières nations

Dans le passé, les membres des Premières nations ont accordé peu d'appui au concept de représentation distincte dans les législatures provinciales. Une telle représentation paraissait incompatible avec les relations bilatérales et les droits issus des traités dont les Premières nations jouissent avec le gouvernement fédéral. Une autre raison avait trait aux difficultés permanentes des Premières nations dans leurs rapports avec les gouvernements provinciaux au sujet des droits de chasser, de pêcher, de tendre des pièges et de cueillir, ainsi qu'au manque de sympathie de la part des gouvernements provinciaux dans les questions concernant les terres, les droits ancestraux et les droits issus des traités^{xxxii}. Il est certain que la suggestion de l'ancien leader du Parti libéral de l'Alberta, M. Nick Taylor, d'établir trois circonscriptions provinciales en Alberta pour représenter les Premières nations n'a abouti à rien (*The Edmonton Sun*, 1991). L'ancien leader du Parti libéral de la Colombie-Britannique, M. Gordon Wilson, n'a pas obtenu, lui non plus, d'appui apparent quand il a donné à entendre qu'il faudrait donner aux peuples autochtones leurs propres circonscriptions électorales (British Columbia, 1993b, p. 7093).

Depuis quelques temps, les Premières nations du Nouveau-Brunswick ont appuyé avec une certaine timidité l'idée d'une représentation provinciale garantie, même si pareille représentation n'est pas hautement prioritaire (Mawiw Council of Chiefs, p. 2; Dedam, 1992). La première nation Kingsclear, par exemple, a vu dans l'établissement de deux circonscriptions, une pour les Micmacs^{xxxii}, l'autre pour les Malécites, la reconnaissance «de l'existence de deux nations indiennes fondatrices». (Kingsclear First Nation, p. 1).

Le Mawiw Council of Chiefs a vu la création de «sièges autochtones» dans la législature «comme un complément et un symbole de la souveraineté inhérente aux Premières nations du Nouveau-Brunswick au sein du Canada et de la province» (p. 1). Comme le proposait la Première Nation Kingsclear, les circonscriptions seraient établies selon des normes tribales (p. 3). Cependant, les limites électorales seraient déterminées selon «les limites historiques séparant les "territoires de chasse" des deux tribus de la province» (p. 3). En outre, en vertu de ce système,

les membres des Premières nations auraient deux voix aux élections : une pour un candidat dans une circonscription autochtone, et une autre pour leur député provincial local (p. 3). Cette proposition est identique à celle de l'Association des Métis et des Indiens non inscrits de la Saskatchewan (AMS), examinée plus haut.

Ce qui mérite une attention particulière, c'est le fait que, pour la première fois dans une présentation soumise à une commission provinciale de délimitation des circonscriptions, le Mawiw Council of Chiefs a traité du rôle des membres des Premières nations dans les affaires provinciales :

Le MAWIW COUNCIL croit que ses commettants ont des intérêts importants dans les affaires provinciales et que, de fait, ils ont l'obligation de contribuer à la protection de l'environnement naturel, de s'assurer que la province sera pour les générations à venir une demeure prospère, sans danger et propre, et que tous les habitants du Nouveau-Brunswick atteindront des niveaux toujours plus élevés de tolérance et de respect pour les cultures, les langues et les valeurs uniques qu'on trouve au Nouveau-Brunswick (pp. 7-8).

Cet aspect de la proposition du Council était novateur et justifiait plus ample examen et discussion.

En Nouvelle-Écosse, la plus récente Commission provinciale de délimitation des circonscriptions a étudié la question d'un représentant des peuples autochtones qui aurait voix délibérative. Le mandat de la commission énonçait ceci : :

Dans le cas de la représentation autochtone, la volonté de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse de prévoir un député de plus à l'Assemblée pour y représenter les Micmacs est une mesure progressiste et unique, non seulement dans cette province, mais dans tout le Canada et les autres démocraties (Nouvelle-Écosse, 1992, p. 13).

La commission a tenu des réunions avec les chefs des Micmacs de toute la province au début de 1992 pendant une conférence de deux jours pour examiner la question de la représentation micmaque à l'assemblée législative. Les chefs micmacs ont marqué de l'intérêt pour le concept mais ont exigé plus de temps pour obtenir un consensus (Nouvelle-Écosse, 1992, p. 129)^{xxxiii}. La question était de savoir si une circonscription micmaque «protégerait les intérêts de tous les Micmacs» (p. 136). À cette conférence, Elijah Harper, ancien député provincial du Manitoba, a soulevé un point intéressant en faisant remarquer que l'accord Meech aurait été adopté à l'assemblée législative du Manitoba si les représentants autochtones avaient été des députés sans droit de vote. (p. 136).

Remarques et conclusions

On peut dire qu'à part quelques cas sporadiques, il n'y a pas eu de représentation significative des autochtones dans les assemblées législatives provinciales. À ce jour, il n'y a pas eu non plus de dialogue sérieux sur cette question avec les représentants des autochtones. Là où on a tenu un rameau d'olivier, il y a eu intérêt et dialogue. Il semble donc n'y avoir, en principe, aucune raison qui empêche la création de circonscriptions autochtones par voie législative provinciale si un peuple autochtone en fait la demande ou, pour plus de certitude, si une modification est apportée à la constitution d'une province.

À cet égard, une autre étude pourrait être entreprise par les gouvernements provinciaux de l'Ouest, en particulier par ceux des Prairies, en coopération avec les Métis, pour examiner les possibilités de création de circonscriptions métisses, ou d'amélioration de l'influence et de la représentation métisses dans le cadre du système existant de circonscriptions électorales. Chose certaine, le précédent établi en Saskatchewan incite à plus ample examen.

Pour les membres des Premières nations et les associations affiliées au Conseil national des autochtones du Canada, le concept de circonscriptions autochtones pousse à plus ample discussion et les occasions ne manquent pas pour ce faire. Le rapport de la Commission du Nouveau-Brunswick sur la représentation et la délimitation des circonscriptions n'a formulé aucune recommandation finale sur la représentation à cause de la complexité des questions en jeu. Cependant, la Commission a recommandé la création d'un comité de quatre personnes avec une représentation autochtone de 50 % pour :

- déterminer dans quelle mesure la communauté autochtone est en faveur de sa représentation à l'assemblée législative;
- déterminer la forme ou la structure qui assure le mieux la représentation des autochtones du Nouveau-Brunswick;
- déterminer le mécanisme de mise en oeuvre de la formule ou structure recommandée (Nouveau-Brunswick, 1992, p. 19).

En Nouvelle-Écosse, la question de savoir si les autochtones souhaitent obtenir leur(s) propre(s) circonscription(s) électorale(s) reste ouverte. Dans son rapport, la commission de délimitation des circonscriptions a déclaré:

En se fondant sur le processus de consultation avec la communauté micmaque et à la demande de cette dernière, la commission provinciale de délimitation des circonscriptions recommande par la présente que le projet d'accorder un siège aux

Micmacs à l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse ne soit pas mis en oeuvre à ce moment-ci.

Cependant, parce que le peuple micmac a exprimé son intérêt pour un certain genre de disposition législative, mais n'est pas prêt à prendre une décision finale dans le délai au cours duquel la commission doit faire rapport à l'assemblée législative, la commission recommande à l'assemblée d'adopter une procédure, y compris un budget approprié et une date limite provisoire, en vue d'une consultation ultérieure avec le peuple micmac (Nouvelle-Écosse, 1992, p. 79).

On propose que les autres provinces atlantiques — l'Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve et le Labrador — tâtent le terrain auprès des autochtones résidents pour déterminer dans quelle mesure, s'il en est, le concept de représentation distincte peut les intéresser.

Cela laisse sans réponse la question de la représentation des Inuit et des membres des Premières nations à l'Assemblée nationale du Québec. En 1991, le gouvernement du Québec s'est dit intéressé à établir une circonscription des Inuit du nord du Québec, mais non pour les membres des Premières nations puisqu'elles n'avaient marqué aucun intérêt pour l'idée (*Gazette* 1991, p. 12). Cette idée semble ne pas être tombée en terre fertile.

Par conséquent, il est recommandé que la Commission royale sur les peuples autochtones entreprenne une nouvelle enquête et une étude plus poussée avec les représentants nationaux et provinciaux intéressés des peuples autochtones du Canada concernant la représentation autochtone distincte dans les assemblées législatives provinciales.

La représentation autochtone au Sénat

Le débat concernant une représentation accrue des autochtones au Sénat a soulevé bon nombre des mêmes arguments que dans le cas de la représentation accrue des autochtones à la Chambre des communes. Sur les 775 nominations qui ont été faites au Sénat depuis la Confédération, seulement six autochtones s'étant identifiés comme tels y ont été nommés. Comme l'indique le tableau 4, il y a de la place pour une amélioration considérable, surtout concernant la représentation des Métis puisque aucun Métis n'y a jamais été nommé.

Par ailleurs, deux remarques s'imposent : d'abord, que le dossier des nominations au Sénat illustre qu'on reconnaît dans une certaine mesure la nécessité d'accorder aux peuples autochtones une voix dans les institutions nationales; en second lieu, que le pourcentage des représentants autochtones au Sénat aujourd'hui est à la fois supérieur à ce qu'il a jamais été et

presque égal au pourcentage autochtone de la population canadienne.

C'est pendant les audiences tenues en 1983 par le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat que s'est présentée la première occasion véritable d'inclure la représentation autochtone au sein du Sénat. En dépit des interventions du Conseil national des autochtones du Canada (CNAC) et du Ralliement national des Métis (RNM), ainsi que d'un certain nombre de leurs associations affiliées respectives et du Comité inuit sur les affaires nationales, le rapport final n'a consacré qu'un traitement minimal à la question (Canada, Parlement, 1984)^{xxxiv} .

Après avoir mentionné les conférences constitutionnelles qui se déroulaient alors entre les représentants autochtones et les premiers ministres, le Comité mixte spécial faisait remarquer qu'on y discuterait la question du Sénat dans le cadre des affaires constitutionnelles touchant les peuples autochtones. Le Comité recommandait donc d'éviter de prendre quelque mesure que ce soit sur ce point. Il faisait remarquer de plus que le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie gouvernementale des Indiens s'était prononcé contre une représentation spéciale des Premières nations au Parlement. (p. 13).

Tableau 4
Sénateurs s'étant identifiés comme autochtones
nommés au Sénat depuis la Confédération

Sénateur	Province ou Territoire	Durée du service
James Gladstone (Indien)	Alberta	Janvier 1958 - mars 1971
Guy R. Williams (Indien)	Colombie-Britannique	Décembre 1971 - octobre 1982
Willie Adams (Inuit)	Territoires du Nord-Ouest	Avril 1977 - aujourd'hui
Len Marchand (Indien)	Colombie-Britannique	Janvier 1984 - aujourd'hui
Charlie Watt (Inuit)	Territoires du Nord-Ouest	Janvier 1984 - aujourd'hui
Walter Patrick Twinn (Indien)	Alberta	Décembre 1990 - aujourd'hui

Au cours de la dernière série de négociations constitutionnelles, la question de la réforme du Sénat est devenue un thème dominant. Les participants étaient nettement d'accord sur le fait que le Sénat ne remplissait pas une de ses principales missions en tant que tribune efficace pour représenter les régions du Canada. On convint qu'il devait y avoir représentation autochtone au Sénat. Cependant, on a donné à entendre que les participants ne se sont pas sérieusement penchés sur la représentation autochtone avant la fin du processus de négociation. La raison en est que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux étaient pris dans un examen et un débat intenses sur des questions de vieille date telles que : qu'est-ce qu'un Sénat réformé devrait faire, comment les membres d'un Sénat réformé devraient-ils être choisis, quelle devrait être la durée de la fonction des sénateurs, quels pouvoirs un Sénat réformé devrait-il exercer et comment répartir les sièges d'un Sénat réformé? Les tenants de la réforme du Sénat ont fait du «Sénat triple E» — égal, élu et efficace — le thème de la réforme.

Parce qu'aucune forme concrète n'a été donnée à la réforme du Sénat avant la fin du processus de négociation, les détails de la représentation autochtone n'avaient rien de prioritaire. La section 9 du texte final accepté par les participants mentionne cependant que des progrès substantiels ont été accomplis :

Il conviendrait que la représentation autochtone au Sénat soit garantie dans la Constitution. Les sièges autochtones au Sénat devraient s'ajouter aux sièges provinciaux et territoriaux, et non pas être tirés des sièges alloués aux provinces ou aux territoires.

Il conviendrait que les sénateurs autochtones aient les mêmes rôles et

pouvoirs que les autres sénateurs, en plus d'un pouvoir possible de double majorité relativement à certaines questions touchant de façon importante les autochtones. Ces questions et les autres détails de la représentation autochtones au Sénat (nombre, répartition, méthode de sélection) seront discutés plus à fond par les gouvernements et les représentants des peuples autochtones au début de l'automne 1992 (Canada, Rapport du consensus sur le Constitution 1992, p. 4).

Quelles sont les options qui s'offrent pour déterminer les nombres, la répartition et la méthode de sélection? Il est facile de dire que la répartition des sièges dans un Sénat réformé doit être assez souple pour répondre aux besoins de la représentation autochtone, mais les détails alors? Comme les peuples autochtones constituent environ 3,5 % de la population canadienne, on pourrait assigner 3,5 % environ du nombre total de sièges du Sénat actuel aux trois peuples autochtones. Les sièges pourraient être répartis de la manière suivante : un siège pour les Inuit, un pour les Métis et deux sièges garantis pour la population notablement plus importante des Premières nations.

En supposant pour l'instant une base de quatre sénateurs, comment ces sénateurs seraient-ils choisis? Comme les autres sénateurs, ou est-ce que les modes traditionnels de sélection pourraient convenir, en particulier dans le cas des membres des Premières nations? Le siège assigné aux Métis couvrirait-il le pays tout entier, ou serait-il «affecté» à la partie ouest du Canada? Est-ce que les critères qui servent à définir les Métis dans un processus de recensement électoral pourraient être adoptés par le Ralliement national des Métis ou par le Conseil national des autochtones du Canada quand il s'agirait de choisir le membre du Sénat? Cela soulève la question de l'efficacité de la représentation : est-ce que des nombres aussi petits effectueraient vraiment un changement ou seraient une réforme valable? Pour avoir plus d'impact, le nombre des sièges pourrait être doublé à huit, par exemple. Ceci pourrait poser un problème si les sièges étaient assignés selon la formule conçue à Charlottetown : 62 sénateurs élus, dont six par province et un pour chacun des deux territoires. Le nombre des sièges assignés aux provinces et territoires aura un impact sur cette question.

Par ailleurs, il ne serait peut-être pas injustifié de prendre 10 % des sièges assignés aux provinces (six sièges) et d'assigner le même nombre à la représentation autochtone. Le chiffre de 10 % découle de l'accord de Charlottetown qui aurait assigné 10 % des sièges (pour un total de six) à chaque province. En vertu de ce principe, les intérêts autochtones seraient traités de manière égale à ceux de n'importe quelle province. Et pourquoi pas, puisque l'entière population

autochtone dépasse celle des quatre provinces atlantiques? Les sièges pourraient être répartis entre les trois peuples autochtones sur la base de leur population en tenant compte du besoin de représentation adéquate par les Inuit.

Une autre option serait d'augmenter le nombre des sénateurs en échange des pouvoirs qu'ils pourraient exercer. Cependant, comme on l'a noté plus haut, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a refusé d'admettre deux classes de représentation à la Chambre des communes. Néanmoins, il n'est pas injuste d'examiner si la création de deux classes de représentation au Sénat pourrait être une solution appropriée.

Les questions touchant les coûts des élections et du personnel additionnel pour des circonscriptions sénatoriales d'une telle étendue sont de nature technique d'importance mineure. Comme la CRRE l'a expliqué à propos des circonscriptions autochtones, de tels problèmes techniques ne seraient pas difficiles à résoudre.

En dernier lieu, une autre option consisterait à contester la notion de représentation autochtone au Sénat : une disposition constitutionnalisant la création d'une troisième chambre, la Chambre des Premières nations préconisée par le Conseil national des autochtones du Canada, comme on l'a vu plus haut, avec des niveaux convenables de représentation des pouvoirs et une autorité efficaces, rendrait superflue la représentation garantie des autochtones au Sénat.

Mais tout cela semble maintenant théorique avec la mort de l'accord de Charlottetown. Pour le gouvernement fédéral, la méthode (provisoire) infaillible d'améliorer la représentation tient dans l'adoption d'une politique délibérée de nominations d'autochtones au Sénat. Cela dépend de la bonne volonté du gouvernement du jour. La dernière série de nominations au Sénat, dont aucune ne visait un autochtone, à laquelle a procédé l'ancien premier ministre Brian Mulroney avant de quitter sa fonction, n'a nullement indiqué qu'une telle politique soit jamais adoptée ou appliquée. Aussi longtemps que les nominations d'autochtones resteront la prérogative du gouvernement en place, et sans l'avantage d'une politique de nomination consultative pour assurer une représentation issue des trois peuples autochtones du Canada, les nominations autochtones peuvent n'être guère plus que des événements fortuits ou que la bonne chance individuelle. Néanmoins, étant donné l'intérêt manifesté par tous les participants au cours de la dernière série de négociations constitutionnelles pour l'amélioration de la représentation au Sénat,

il est recommandé que la Commission royale sur les peuples autochtones

entreprenne une nouvelle étude sur la question de la réforme du Sénat. Les domaines à étudier pourraient comprendre le nombre et les méthodes de sélection des sénateurs, leurs fonctions, leurs pouvoirs et la durée de leur mandat ainsi que la répartition des sièges entre les peuples autochtones du Canada.

La représentation autochtone aux commissions et conseils fédéraux

La recherche menée par le Comité sur la réforme électorale autochtone a révélé que le gouvernement fédéral fait quelque 3 000 nominations à des conseils et commissions. Certaines sont significatives, telles les nominations au conseil d'administration d'Air Canada ou du CN. Beaucoup d'autres n'offrent que peu de chose en fait de rémunération même si elles confèrent un certain prestige.

Les membres du comité ont été incapables de se rappeler plus qu'une poignée de nominations d'autochtones à des commissions ou conseils fédéraux. De fait, les nominations de commissaires d'origine autochtone à la Commission royale sur les peuples autochtones représentent probablement le nombre le plus important d'autochtones nommés à une commission ou à un conseil à un moment donné de l'histoire du Canada.

Si l'on décidait d'accorder de l'attention à cette question, quels éléments de changement seraient-ils essentiels à une nouvelle stratégie? On pourrait notamment élaborer une stratégie qui reposerait sur un nouveau consensus et une nouvelle orientation de la réforme avec la collaboration, la participation et la coopération entières et actives des peuples autochtones.

Pareille stratégie doit prévoir la revitalisation de la fonction de leadership exercée par le gouvernement fédéral^{xxxv}. Le gouvernement fédéral — non le secteur privé, ni les secteurs charitables et religieux, ni le secteur des syndicats — doit assumer ce leadership. Le gouvernement fédéral, pourrait-on faire valoir, a le devoir de promouvoir le bien commun de tous et chacun et de s'occuper de tout déséquilibre dans la société. Et à cet égard, il n'existe pas de déséquilibre plus évident que celui de la représentation autochtone aux commissions et conseils fédéraux. Il s'ensuit donc que l'intervention du gouvernement fédéral en ce domaine ne serait pas contre-indiquée.

Le changement de politique est un moyen d'augmenter le nombre des nominations d'autochtones : il suppose la création, l'éducation et l'encouragement d'un milieu sensible, un renouveau de la culture dans laquelle ces nominations se feraient. Un nouveau cadre stratégique

pourrait fixer des objectifs plus ou moins immédiats et des quotas. Un programme d'équité en matière de nominations pourrait également être mis en oeuvre. Sinon, on pourrait adopter une loi fédérale qui prévoirait des quotas. Une telle loi serait légale si elle était interprétée comme un programme de promotion sociale en application de l'article 15 de la *Charte des droits et libertés*.

Toutefois, cette discussion déclenche des signaux d'alarme. Les peuples autochtones ne cherchent pas à obtenir la charité de l'action positive. De même, tout système qui fonde les nominations sur l'ascendance d'un individu renforce la notion que les peuples autochtones appartiennent à une minorité raciale défavorisée dont l'état critique exige des mesures de réparation. Les peuples autochtones sont des communautés politiques ayant des revendications reconnaissables en matière de droits collectifs. Il s'ensuit donc qu'aucun programme de nominations ne doit paraître incompatible avec ces droits.

Les peuples autochtones cherchent à obtenir la reconnaissance de leur rôle dans la structure de la Confédération, un statut où il est plus indiqué de considérer les nominations d'autochtones comme un droit plutôt qu'un avantage pour redresser une situation de défavorisé. À cet égard, et à tout le moins, on suppose que les peuples autochtones ont droit d'avoir plus souvent l'occasion de participer aux institutions fédérales par voie de nomination.

Par conséquent, il est recommandé que la Commission royale sur les peuples autochtones mène des consultations avec les peuples autochtones du Canada pour déterminer s'il est souhaitable et faisable d'élaborer un programme d'équité en matière de nominations aux commissions et conseils fédéraux.

Nominations d'autochtones aux tribunaux

S'il est un domaine où le besoin de réforme est criant, c'est celui du système judiciaire. Les peuples autochtones sont depuis longtemps mécontents d'un système judiciaire qu'ils perçoivent comme insensible à leur culture et à leurs valeurs, et qui néglige de respecter leur droits ancestraux et les droits issus des traités. Il y a un besoin impérieux de réorienter le système judiciaire de façon qu'il se dresse comme la conscience morale d'une nation qui s'enorgueillit de son riche pluralisme juridique. Les peuples autochtones ont besoin d'un système judiciaire fondé sur des valeurs qui incluent le respect et la promotion de leurs droits inhérents de façon à ce que ces droits ne soient plus incompris, ignorés ou dépréciés. Les appels à la réforme se sont fait entendre sur un certain nombre de fronts au cours de la dernière décennie.

Pendant la conférence constitutionnelle de 1983 sur les affaires autochtones, le Ralliement national des Métis a recommandé la création d'une nouvelle cour fédérale de droit et d'équité pour régler les différends concernant les Métis (RNM 1983). Un tribunal de cette nature pourrait être établi par le gouvernement fédéral en vertu de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cependant, cette recommandation n'a eu aucun résultat concret.

Deux récentes commissions d'enquête ont souligné la nécessité de réformer le système judiciaire par rapport à ses effets sur les peuples autochtones. Le Task Force on the Criminal Justice System and its Impact on the Indian and Métis Peoples of Alberta a signalé que :

Les autochtones font souvent les frais de ce qui semble être un système judiciaire étranger administré dans une large mesure par des non-autochtones (Alberta, Task Force 1991, p. 1)

Le groupe de travail a également signalé que «l'imposition du système judiciaire de la majorité sur la minorité autochtone a fréquemment pour résultat l'injustice et le manque d'équité.» (p. 2).

Le rapport de l'enquête publique sur l'administration de la justice et les peuples autochtones au Manitoba a conclu que «le système judiciaire a très largement manqué à ses obligations envers les autochtones du Manitoba» (Manitoba, 1991, p. 1). Les commissaires ont conclu que le traitement par le Canada de ses premiers citoyens ternissait l'image du Canada à l'étranger (p. 674).

Un examen assurément moins ambitieux du système judiciaire de la Saskatchewan a été «orienté sur les problèmes spécifiques énumérés par les Indiens et les organismes du système judiciaire de la Saskatchewan» (Impey 1992, p. 393). À ce titre, le Report of the Saskatchewan Indian Justice Review Committee s'est fait critiquer comme étant d'orientation plus étroite que le rapport précité du Manitoba. En fait, un auteur se demande si les recommandations «sont allées plus loin que de purs changements symboliques». (p. 400).

On mentionne qu'il y a des possibilités d'amélioration du système judiciaire qui exigent plus ample examen et débat. Elles comprennent notamment :

- des conseils consultatifs des anciens siégeant avec les juges pour les aider à comprendre les cultures autochtones, y compris leurs traditions concernant la façon de juger et les peines infligées. Ces conseils pourraient être établis au moyen de politiques ou créés par voie législative fédérale;
- des tribunaux autochtones sur les terres autochtones. Ces tribunaux pourraient être créés par voie législative fédérale ou au moyen d'une modification constitutionnelle

(reconnaissant que le droit à de tels tribunaux est un droit ancestral inhérent au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*). Ces tribunaux pourraient avoir compétence exclusive sur les lois touchant les autochtones et sur celles édictées par les gouvernements autochtones;

- des tribunaux autochtones pour déterminer les questions se rapportant aux droits ancestraux et issus des traités, et l'interprétation du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ou de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ces tribunaux pourraient être établis conformément à l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou par modification constitutionnelle;
- l'établissement par le gouvernement fédéral d'une politique de consultation des représentants des peuples autochtones à l'égard des nominations à la magistrature;
- la représentation autochtone à la Cour suprême du Canada. Cette représentation pourrait être obtenue par la mise en oeuvre d'une politique ou par garantie constitutionnelle (voir, par exemple, Canada, Comité permanent 1992, pp. 2-3).

Le texte de l'accord conclu par les parties au cours des négociations constitutionnelles de 1992 prévoyait que ce sujet devait être à l'ordre du jour d'une future conférence des premiers ministres sur les questions intéressant les autochtones (Canada, Rapport du consensus sur la Constitution 1992, p. 7). Les parties ont aussi convenu que :

Il conviendrait que les gouvernements provinciaux et territoriaux mettent sur pied un processus raisonnable pour la consultation des représentants des peuples autochtones du Canada lors de l'établissement des listes de candidats en vue de pourvoir aux vacances à la Cour suprême.

Les groupes autochtones conserveraient le droit de faire des suggestions au gouvernement fédéral au sujet des candidats aux postes vacants à la Cour suprême.

Le gouvernement fédéral devrait examiner, en consultation avec les groupes autochtones, la proposition voulant qu'un conseil autochtone des anciens soit autorisé à présenter des observations à la Cour suprême lorsqu'elle entend des litiges portant sur des questions autochtones. (p. 7).

Étant donné que la question de la justice autochtone sera examinée en profondeur par les auteurs d'autres études destinées à la Commission royale sur les peuples autochtones et, en conséquence, pour ne pas empêcher leurs résultats et leurs recommandations de nature plus exhaustive :

Nous recommandons au minimum que la Commission royale sur les peuples

autochtones élabore, en coopération et consultation avec les peuples autochtones du Canada et avec le gouvernement du Canada, un processus consultatif de nomination pour fournir un plus grand nombre de nominations d'autochtones à la magistrature, en s'attachant prioritairement aux nominations à la Cour suprême, et en outre, que la Commission élabore, en coopération et en consultation avec les peuples autochtones du Canada et avec le gouvernement du Canada, un projet réalisable de conseil autochtone des anciens qui puisse travailler avec la Cour suprême du Canada quand elle se penche sur des questions autochtones.

Conclusion

Les peuples autochtones occupent une place particulière dans la structure de la Confédération, mais elle est atteinte dans son essence même par l'incertitude. Les droits ancestraux et les droits issus des traités ont été reconnus et confirmés dans la constitution même si leur interprétation par les tribunaux ne les ont pas entièrement définis en droit. Dans les années 80, quatre conférences des premiers ministres avec les représentants autochtones ont tenté, sans succès, de fournir une plus grande certitude constitutionnelle.

Cela laisse en suspens deux aspects du rôle des peuples autochtones dans la structure de la Confédération. Un premier aspect a trait à la non-ingérence de l'État colonisateur dans les affaires internes des nations et des collectivités autochtones. Le second aspect concerne les relations extérieures des nations autochtones avec l'État colonisateur. Les deux aspects mettent en jeu la question du partage du pouvoir et nous font nous demander s'il faut régler le premier aspect avant de régler le second.

La dernière des quatre conférences précitées des premiers ministres a examiné de la question de l'auto-réglementation ou de l'autonomie gouvernementale autochtone. Les principaux tenants de l'autonomie gouvernementale étaient les Premières nations, bien que des représentants des Inuit et Métis se sont bientôt ralliés à cette lutte. Durant cette lutte, les représentants des Premières nations et ceux des Inuit ont énoncé des opinions fort divergentes. L'Assemblée des Premières nations a cherché à obtenir des gouvernements forts, protégés par la constitution, disposant d'un pouvoir très étendu et jouissant d'arrangements fiscaux fermes de financement. Le comité inuit sur les affaires nationales a cherché à obtenir une forme publique de gouvernement dans un nouveau territoire, Nunavut, où les Inuit sont numériquement majoritaires.

Comme les parties ont atteint une impasse dans leur recherche d'une solution à la question de l'autonomie gouvernementale, des questions plus larges concernant les relations externes avec l'État colonisateur n'ont pas été abordées par les parties à la négociation. Parmi ces questions, la plus importante portait sur la représentation au Parlement et dans les assemblées législatives, que préconisaient les représentants tant du Conseil national des autochtones du Canada (CNAC) que du Ralliement national des Métis (RNM). Les deux organisations avaient soulevé cette question au début des négociations constitutionnelles dans les années 80, mais sans la poursuivre. Au lieu de cela, ces organisations avaient suivi l'Assemblée des Premières nations et adopté l'autonomie gouvernementale comme question prioritaire. La réactivation des questions de représentation dans les institutions nationales s'est produite avec les tentatives récentes de réforme électorale.

Le point de départ de l'examen de ce sujet est le travail du Comité sur la réforme électorale autochtone. Le comité a cherché à obtenir la création de circonscriptions autochtones pour représenter la communauté d'intérêts autochtone à la Chambre des communes. Comme on peut s'y attendre, le travail du comité a reçu l'appui le plus vigoureux de la part des membres du CNAC et du RNM. La conviction des membres du Comité que les autochtones étaient des citoyens canadiens a déclenché un important débat au niveau de la collectivité. C'est chez les citoyens des Premières nations que l'opinion contraire a trouvé sa plus forte expression. Malgré cela, le processus de consultation a vraiment révélé l'intérêt de certaines communautés des Premières nations pour une représentation parlementaire améliorée, même si cette dernière n'était manifestement pas une question prioritaire. L'autonomie gouvernementale restait la seule question prioritaire.

Chose certaine, le Comité sur la réforme électorale autochtone n'a constaté aucune contradiction entre l'amélioration de la représentation à la Chambre des communes et l'autonomie gouvernementale. Le comité a recherché un équilibre avec une formule de représentation proportionnelle à la Chambre des communes ne portant pas atteinte à l'autonomie gouvernementale et aux autres droits et libertés. La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (CRRE) a écouté le comité et agi suivant son conseil et ses recommandations. Elle a affirmé fortement, dans un langage clair et sans équivoque, qu'il était souhaitable, nécessaire et logique d'établir à la Chambre des communes un système de représentation proportionnelle pour les peuples autochtones. Elle a également affirmé qu'une

telle représentation ne servait pas de substitut à l'autonomie gouvernementale des autochtones ni à leurs autres droits et libertés. Tant le comité que la CRRE ne voyaient pas comme des enjeux s'excluant l'un l'autre la recherche de l'autonomie gouvernementale et l'amélioration de la représentation à la Chambre des communes; ils voyaient plutôt ces enjeux comme des efforts complémentaires.

Les propositions avancées par le Comité et la CRRE se sont limitées au mandat que s'était imposé la CRRE, c'est-à-dire faire des recommandations auxquelles seul le Parlement pouvait donner force de loi. On pouvait poursuivre d'autres options constitutionnelles, mais avec le net inconvénient qu'il leur fallait le consentement des provinces. Si on l'adoptait, cette ligne de conduite aurait pour effet d'ajouter un point à un ordre du jour constitutionnel qui reste inachevé. L'addition de propositions constitutionnelles de réforme parlementaire pourrait utiliser au maximum le temps et les ressources limités des représentants autochtones, nuisant ainsi à d'autres négociations. Pire encore : en plaçant ces questions dans le même processus, il y a danger que les questions puissent être liées, et que le progrès accompli en un point soit perçu comme exigeant une concession sur un autre point.

Les critiques du comité et de la Commission royale soulignent l'incapacité des deux parties d'aller au-delà d'un système dans lequel l'ascendance d'un individu sert de base à la réforme électorale. Ces critiques donnent à entendre qu'un tel système renforce la notion que les peuples autochtones appartiennent à une «minorité raciale» défavorisée dont l'état critique exige des mesures de réparation. De plus, ces critiques mentionnent que cette approche n'aborde pas les questions relatives à la légitimité de l'exercice du pouvoir de l'État sur les peuples autochtones. On indique enfin que ces questions doivent être abordées avant que le débat puisse progresser sur des questions telles que l'augmentation de la représentation autochtone à la Chambre des communes.

On n'en pense pas moins que la question de la représentation à la Chambre des communes est digne d'effort. Les communautés représentées par le CNAC et le RMC demeurent intéressées. En outre, cela a fait naître un intérêt renouvelé pour la question de la représentation dans les assemblées législatives provinciales, surtout chez les membres des organisations précitées. À cause de l'intérêt des associations affiliées du RNM, une autre étude pourrait être entreprise par les gouvernements des provinces de l'Ouest, en particulier ceux des Prairies, en coopération avec les Métis, afin d'examiner les possibilités de créer des circonscriptions métisses

ou d'obtenir une influence et une représentation plus grandes pour les Métis au sein du régime électoral en place. D'autres études pourraient être entreprises également dans les provinces de l'Atlantique avec les affiliés de la CNAC et les Premières nations intéressés afin d'examiner les possibilités de représentation, surtout au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse.

Les négociations qui ont mené à l'accord de Charlottetown ont offert une nouvelle occasion de rencontre entre les peuples autochtones et l'État colonisateur. Les représentants autochtones ont été accueillis par les premiers ministres en tant que participants égaux au processus de négociation. Et il y a des indications que, lors des discussions à propos d'un nouvel ordre constitutionnel pour le Canada, le débat sur la non-ingérence dans les affaires internes des nations et communautés autochtones (autonomie gouvernementale) et sur les relations extérieures avec l'État colonisateur s'est pour la première fois déroulé de manière constructive. Les détails du dossier constitutionnel qui en a résulté ont montré qu'il y avait entente sur la constitutionnalisation de l'autonomie gouvernementale, appui au travail parlementaire de révision des recommandations de la CRRE, accord sur la nécessité d'une représentation autochtone au Sénat et, en outre, accord sur la nécessité de la contribution des autochtones dans la préparation des listes de candidats susceptibles de combler les vacances à la Cour suprême du Canada.

Le rejet par la population canadienne du dossier constitutionnel accepté à Charlottetown peut avoir mis temporairement un terme à ce processus. L'Accord de Charlottetown était toutefois un effort sérieux, du moins un point de départ pour aborder concrètement le rôle des peuples autochtones dans le cadre de la Confédération. Les arguments avancés au nom de cet effort se résument à ceci : les parties ont cherché à obtenir des mesures pour inclure les descendants des premiers habitants de ce pays dans les structures décisionnelles fédérales tout en reconnaissant leur droit inhérent à se gouverner eux-mêmes. Cela aurait permis aux peuples autochtones d'apporter une contribution à la société dans son ensemble, tout en administrant leurs propres affaires.

Bien que l'Accord de Charlottetown ne soit plus maintenant que cendre, le texte final et les négociations qui y ont conduit annoncent l'émergence d'un autre examen de ces importantes questions dans un avenir prévisible; un examen au cours duquel les parties s'appuieront sur leurs efforts précédents pour arriver à des solutions innovatrices plutôt que de simplement faire des retouches aux projets antérieurs. Cet examen pourrait inclure la considération sérieuse d'une

troisième chambre du Parlement, la Chambre des Premières nations proposée par le Conseil national des autochtones du Canada en tant que solution de remplacement à l'augmentation de la représentation autochtone à la Chambre des communes et au Sénat. Chose certaine, une discussion entre les peuples autochtones et les leaders fédéraux, provinciaux et territoriaux qui serait centrée sur la question du partage du pouvoir fournirait un cadre à la discussion des diverses questions.

D'autres questions moins critiques restent pendantes comme celles d'un processus consultatif d'équité en matière de nominations pour assurer la nomination d'autochtones aux commissions, conseils et autres organismes fédéraux, au Sénat et aux tribunaux. Si ces mesures apparaissent comme des solutions temporaires, elles n'ont pas à attendre la reprise des négociations constitutionnelles et pourraient être mises en oeuvre immédiatement en modifiant les politiques. Sinon, un processus plus long sera nécessaire pour produire une solution satisfaisante.

Une chose est sûre cependant — l'argument en faveur de l'assimilation des peuples autochtones dans la culture dominante de la société canadienne est enfin mort. Le débat s'est déplacé vers l'inclusion véritable des peuples autochtones dans la Confédération canadienne. Les événements qui ont conduit jusqu'à un accord à Charlottetown paraissent annoncer une approche plus sensible et plus sensée des questions de partage du pouvoir avec les peuples autochtones du Canada.

Sommaire des recommandations

Cette étude suggère des actions à prendre que la Commission royale sur les peuples autochtones peut souhaiter étudier. Les recommandations faites durant le cours de cette étude sont résumées ici. En conclusion, j'ai formulé les recommandations suivantes :

1. Que la Commission royale sur les peuples autochtones mène des consultations avec les peuples autochtones pour déterminer si une autre étude devrait être entreprise concernant la création de circonscriptions autochtones.
2. Que cette étude reconnaisse que la création de circonscriptions autochtones n'est qu'une des composantes qui entrent dans le remaniement complet des relations entre les autochtones et le gouvernement.
3. De plus, que cette étude s'assure que la réforme électorale de la Chambre des communes

n'est pas un substitut de l'autonomie gouvernementale et ne doit pas violer les droits des autochtones et les droits issus des traités ni les autres droits et libertés des peuples autochtones du Canada.

4. Que la Commission royale mène des consultations avec les peuples autochtones du Canada pour déterminer s'il est justifié de poursuivre l'étude de la création d'une Chambre des Premières nations.
5. Que cette étude considère des questions telles que le nombre de représentants, les méthodes de sélection, l'obligation des représentants de rendre des comptes, les fonctions des représentants, leurs pouvoirs et la durée de leur mandat.
6. Que la Commission royale sur les peuples autochtones entreprenne une nouvelle enquête et une étude plus poussée avec les représentants nationaux et provinciaux intéressés des peuples autochtones du Canada concernant la représentation autochtone distincte dans les assemblées législatives provinciales.
7. Que la Commission royale entreprenne une nouvelle étude sur la question de la réforme du Sénat. Les domaines à étudier pourraient comprendre le nombre et les méthodes de sélection des sénateurs, leurs fonctions, leurs pouvoirs et la durée de leur fonction ainsi que la répartition des sièges entre les peuples autochtones du Canada.
8. Que la Commission royale mène des consultations avec les peuples autochtones du Canada pour déterminer s'il est souhaitable et faisable d'élaborer un programme d'équité en matière de nominations aux commissions et conseils fédéraux.
9. Que la Commission royale élabore, en coopération et consultation avec les peuples autochtones du Canada et avec le gouvernement du Canada, un processus consultatif de nomination pour fournir un plus grand nombre de nominations d'autochtones aux tribunaux, en accordant la priorité à la Cour suprême.
10. Que la Commission élabore, en coopération et en consultation avec les peuples autochtones du Canada et avec le gouvernement du Canada, un projet réalisable de conseil autochtone des anciens qui puisse travailler avec la Cour suprême du Canada quand elle se penche sur des questions autochtones.

Notes

Pendant mon affectation à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis à titre de coordonnateur de la recherche autochtone, j'ai eu le plaisir et l'occasion de

travailler avec un collègue extrêmement capable, compétent et plein d'idées, Daniel Arsenault. Quand j'ai été pressenti pour rédiger ce travail, j'ai immédiatement fait appel à son aide. Je lui suis très reconnaissant de sa recherche et de ses commentaires, de sa patience aussi à répondre à mes innombrables demandes de renseignements.

Et quel travail peut réussir sans le secours d'un regard pénétrant et critique? J'exprime toute ma gratitude à Terri Harper pour l'aide précieuse qu'elle m'a apportée en cours de rédaction.

Enfin, je tiens à remercier ma partenaire, Judy Cavanagh, pour le soutien constant, absolu et affectueux qu'elle a su m'apporter.

Références

- 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.
- Alia, Valerie, «Les peuples autochtones et la couverture médiatique des campagnes électorales dans le Nord», 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, 1991.
- Arsenault, Daniel, «Aboriginal Electoral Districts: A Model for Equal and Effective Aboriginal Representation in Canada's Parliament», Ottawa, 1992, non publié.
- Assemblée des Premières nations, «Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes pour examiner le Projet de résolution d'accompagnement à l'accord Meech», 12 avril 1990.
- Association des Métis et des Indiens non inscrits de la 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.
- Aubry, Jack, «Minister wants to create national native parliament», *The Ottawa Citizen*, 27 mai 1993.
- Bartlett, Richard H., «Citizens Minus : Indians and the Right to Vote», *Saskatchewan Law Review*, vol. 44 (1980), 163-194.
- Boston, Jonathan, «Electoral Reform in New Zealand : The Report of the Royal Commission», *Electoral Studies*, (1987) 6/2, 105-114.
- British Columbia, Task Force on Native Forestry : Final Report, *Native Forestry in British Columbia: A New Approach*, 1991.
- , 1993a, «First Nations Forestry Council Announced», 21 janvier.
- , 1993b, Officiel Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard). 2nd Session, 35th Parliament. 11 June, Morning sitting. Volume 11, Number 2.
- British Columbia School Trustees Association, «A Brief to the Royal Commission on Aboriginal Peoples», juin 1993.
- Bruyère, Louis, 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 1987.
- Canada, *Loi électorale du Canada*, S.C. 1960, c. 39.

- , *Rapport du consensus sur la Constitution : Charlottetown, texte final*, 28 août 1992.
- , *Proclamation modifiant la Constitution*, 1983, TR/84-102.
- , *Entente constitutionnelle de 1983 sur les droits des 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.
- , *Comité permanent sur la Constitution (groupe II)*, du 31 mars au 2 avril 1992, Ottawa, SCIC document 840-614/013 révisé.
- , *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. 1-5.
- , *Bâtir ensemble l'avenir du Canada : Propositions*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1991.
- , 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.
- , Affaires indiennes et du Nord Canada, *Faits saillants des conditions des autochtones : 1981-2001 : Partie I : Tendances démographiques*, Ottawa, 1990.
- , Parlement, *Rapport du Comité spécial mixte sur le renouvellement du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1992.
- , 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.
- , Parlement, Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, *Rapport*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1984.
- , Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, *Rapport*, vol. 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967.
- , Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, vol. 3, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1985.
- , Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Rapport*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1991.
- , Statistique Canada, *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires 1989-2011*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1990.

——, *The Daily*, Ottawa, 30 mars 1993.

Carline, Natalie, «Aboriginal council wants seats for natives», *Telegraph Journal*, Saint John, 7 juin, 1993.

Chartrand, Paul L.A.H., «Aboriginal Self-Government: The Two Sides of Legitimacy», dans *How Ottawa Spends: A More Democratic Canada...?*, Susan D. Phillips (dir.), Ottawa, Carleton University Press, 1993.

Chronicle Herald, «Democracy Triumphs Over Geography», Halifax, 24 avril 1991, A6.

Citizen, «Micmacs Deserve Seat, Premier Says», Ottawa, 20 avril 1991.

Comité sur la réforme électorale autochtone, *Les districts électoraux autochtones : Vers l'égalité électorale*, Ottawa, 1991a.

——, *Vers l'égalité électorale*, réimprimé dans Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Rapport final*, vol. 4. Ministère des Approvisionnement et Services, 1991b.

Confederacy of Mainland Micmacs, «Confrontation Micmac and European Civilizations», Truro, 23 novembre 1991.

Loi constitutionnelle de 1867, L.R.C. (1985), appendice II, n^o 5.

Loi constitutionnelle de 1982, (Canada Act 1982 (U.K.), c. 11, Sch. B)

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.

Daily Gleaner, «Province's Off-Reserve Indians Want Two MLAs», Fredericton, 8 juin 1993.

Dakota-Ojibway Tribal Council. Testimony before the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Winnipeg, 19 April 1990.

Dedam, Larry, «Chiefs back proposal for Native seats», *Mirimachi Leader*, 2 March 1992.

Dobrowolsky, Alexandra, et Jenson, Jane, «Reforming the Parties : Prescriptions for Democracy», dans *How Ottawa Spends 1993-1994 : A More Democratic Canada...?*, Susan D. Phillips (dir.), Ottawa, Carleton University Press, 1993.

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 Meech, 12 avril 1990.

Eagles, Munroe, «La délimitation fondée sur le nombre d'électeurs — Un pas vers l'égalité relative des votes au Canada», dans *La délimitation des circonscriptions au Canada :*

- Pour un vote égal et efficace*, dans David Small (dir.), vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn, 1991.
- Edmonton Sun*, «Elect MLAS to Represent Indians, Grits Urge», Edmonton, 26 juin 1991.
- Favel, Blair, Blackfoot Tribe et Siksika Nation. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Réserve indienne de Blackfoot, Gleichen, 16 mai 1990.
- Fleras, Augie, 1985a «From Social Control to Political Self-Determination? Maori Seats and the Politics of Separate Maori Representation in New Zealand», *Canadian Journal of Political Science* 18/3: 551-576.
- , 1985b «The Politics of Maori Lobbying : the Case of the New Zealand Maori Council», *Political Science* 38: 39-52.
- , «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, 1991.
- , «How New Zealand Provides Legislative Seats for Aboriginal People», *Kitchener-Waterloo Record*, 11 mars 1992.
- Fontaine, Phil. Assembly of Manitoba Chiefs, Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Winnipeg, 29 mai 1990.
- Gazette*, «Legislature Seat for Inuit Gets Backing from Sirros», Montréal 1^{er} mai 1991.
- Gibbins, Roger, «La réforme électorale et la population autochtone du Canada — Évaluation des circonscriptions autochtones», dans Robert A. Milen (dir.), vol. 9 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn, 1991.
- Gould, Gary, New Brunswick Aboriginal Peoples Council, «Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis», Sydney, 5 juin 1990.
- , «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*, 1986a, 6/2: 197-222.
- , «Self-Government or Self-Delusion? Brian Mulroney and Aboriginal Rights», *Canadian Journal of Native Studies*, 1986b, 6/1: 77-89.
- , «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 1991a.
- , «Aboriginal Issues and the New Political Map of Canada», dans J.L. Granatstein et Kenneth McNaught (dir.), *«English Canada» Speaks Out*, Toronto, Doubleday Canada, 1991b.
- Hawthorn, H.B. (dir.), *A Survey of Contemporary Indians of Canada*, 2 vol., Ottawa, Direction générale des Affaires indiennes, 1966.
- Hawkes, David C., et Morse, Bradford W., «Alternative Methods for Aboriginal Participation in the Process of Constitutional Reform», dans *Options for a New Canada*, Ronald Watts et Douglas M. Brown (dir.), University of Toronto Press, 1991.
- Impey, Frank, «Stopping Short of the Journey's End : The Report of the Saskatchewan Justice Review Committee», *Saskatchewan Law Review*, vol. 56/2, 1992.
- Comité inuit sur les affaires nationales, «Mémoire présenté au Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat», Ottawa, 1983a.
- , «Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat», 25 octobre 1983b.
- Kingsclear First Nation, «Submission to the Electoral District Boundaries Commission», Nouveau-Brunswick, sans date.
- Kymlicka, Will., «Groupe Representation in Politics», dans *Equity and Community: : the Charter, Interest Advocacy and Representation*, Institute for Research and Public Policy (dir.) F. Leslie Seidle, Montréal, 1993.
- Lamothe, Louis et Penton, James, «Constitutional Considerations : Shaping Canada's Future Together», 1992.
- Law Society of B.C. v. Andrews*, [1989] S.C.R. 143.
- LeClair et associés, «Report on Consultations with Aboriginal Peoples Concerning Guaranteed Aboriginal Representation in the House of Commons», Ottawa, 12 février 1991.
- Lee, Robert Mason, «Electoral Apartheid for Canada?», *Ottawa Citizen*, 22 septembre 1991.
- Parti libéral du Canada, «Modification de la Constitution du Parti libéral du Canada au Congrès national tenu à Calgary les 19-20 juin 1990».
- 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^o 800-17/017.

Manitoba, Public Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal People, *Report of the Aboriginal Justice Committee of Manitoba*, 2 vol., Winnipeg, 1991.

Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Thompson, 20 avril 1990.

The Manitoba Métis Senate Commission. The Manitoba Métis Position on National Unity and Constitutional Reform. Janvier 1992.

The Mawiw Council of Chiefs, «Brief to the Representation and Electoral District Boundaries Commission Respecting Aboriginal Representation in the Legislative Assembly of the Province of New Brunswick», Fredericton, décembre 1991.

Marchand, Len, Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 13 mars 1990.

——, «Aboriginal Electoral Reform : A Discussion Paper», non publié, 1990b.

——, «History of Aboriginal People Within the Electoral System», non publié, 1990c.

——, «Proportional Representation for Native People», *Canadian Parliamentary Review*, Ottawa, Commonwealth Parliamentary Association, 13 : 3, 1990d.

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

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 Meech», 12 avril 1990.

McLeay, E.M., «Political Arguments About Representation : The Case of the Maori Seats», *Political Studies* (1980), 28: 43-62.

McRobie, Alan, «Ethnic Representation : The New Zealand Experience», dans Stephen Levine (dir) *Politics in New Zealand: A reader*, George Allen & Unwin, Sydney, 1978.

Megyery, Kathy, (dir.), *Les femmes dans la politique canadienne : Pour une représentation équitable*, vol. 6 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal CRREFP/Dundurn, 1991a.

Megyery, Kathy, (dir.), *Communautés ethnoculturelles, minorités visibles et politique canadienne : La question de l'accessibilité*, vol. 7 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis politiques, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn, 1991b.

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, Fith 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.
- Ralliement national des Métis, *Compendium*, Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, Ottawa, les 15 et 16 mars 1983a, SCIC document 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.
- , «Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur l'Accord constitutionnel de 1987», 19 septembre août 1987.
- , Parliamentary Brief, RNM 12 février 1992a.
- , «Réponse du Ralliement national des Métis aux propositions du gouvernement fédéral : 11 février 1992», Ottawa, SCIC document, 800-616/025.
- Métis Society of Saskatchewan, Submission to the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Ottawa, 17 Avril 1990.
- , Submission to the Electoral Boundaries Commission (Saskatchewan), 3 juin 1991.
- The Métis Women of Manitoba. The Métis Women's Perspective on National Unity and Constitutional Reform, janvier 1992.
- Milen, Robert A., «Les autochtones et la réforme constitutionnelle et électorale au Canada», dans Robert A. Milen (dir.), vol. 9 des études de la Commission royale de la réforme électorale et du financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn, 1991.
- Monarchist League of Canada, *Canada's Crown: Cornerstone of Confederation*, Toronto, Dundurn Press Ltd., 1991.
- 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, «Government 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.
- Mulroney, le très hon. Brian, «Address to the First Nations Congress», Victoria, 23 avril

1991.

Conseil national des autochtones, *Native People and the Constitution of Canada: The Report of the Métis and Non-Status Indian Constitution Review Commission*, Ottawa, Mutual Press, 1981.

——, «Recommandations 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^o 840-245/004.

——, «Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat», 27 septembre 1983a.

——, «Allocution d'ouverture à la Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones», 15 mars 1983b, Ottawa, SCIC document n^o 800-17/020.

——, «Parliamentary Representation for the Native Peoples of Canada». Réunion fédérale-provinciale des fonctionnaires sur les droits des autochtones, 15 et 16 février 1983c, Ottawa, SCIC document n^o 840-256/004.

——, Mémoire présenté à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 12 juin 1990a.

——, Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 12 juin 1990b.

——, *House of the First Peoples*, Ottawa, 1992

New Brunswick, «Towards a New Electoral Map for New Brunswick», *First Report: The Representation and Electoral District Boundaries Commission*, juillet 1992.

New Brunswick Association of Métis and Non-Status 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.

New Brunswick Aboriginal Peoples Council, «The Aboriginal Right to Participate in Legislatures», 1991.

——, «Presentation to the Representation & Electoral District Boundaries Commission», Saint John, 5 juin 1993.

New Zealand, Royal Commission on the Electoral System. *Report : Towards a Better Democracy*. Wellington, Government Printer, 1986.

——, Electoral Reform Panel. *The Referendum. The Facts*. Wellington, Government Printer, 1993.

- 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 Meech, 4 mai 1990.
- Nova Scotia, *Effective Political Representation in Nova Scotia : The 1992 Report of the Provincial Electoral Boundaries Commission*, mars 1992.
- Nungak, Zebedee, Makavik Corporation. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Kuujjuak, 24 juillet 1990.
- The Pacific Métis Federation, *Towards Settlement of Our Rights*, 18 février 1992.
- Presentation to the Royal Commission on Aboriginal Peoples, Edmonton, 21-23 juin 1992.
- Reference re Provincial Electoral Boundaries*, 1991a. [1991] 3 W.W.R. 593 (Sask. C.A.).
- , 1991b. [1991] 5 W.W.R. 1 (S.C.C.).
- Richardson, Don, «Seats Won't Replace Autonomy: Erasmus», *Telegraph-Journal* (Saint-John), 21 novembre 1991.
- Roach, Kent, «Une personne, une voix? Les normes constitutionnelles canadiennes en matière de répartition des sièges et de découpage des circonscriptions électorales», dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn, 1991.
- Robinson, Viola, Native Council of Nova Scotia. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Sydney, 5 juin 1990b.
- Ross, Rupert, *Dancing With a Ghost — Exploring Indian Reality*, Octopus Publishing Group, Markham, Ontario, 1992.
- Saskatchewan, *The Electoral Boundaries Commission Act*. Stat. Sask. 1986-87-88. c. E-6.1.
- , *The Representation Act*. Stat. Sask. 1989-90. c. R-20.2.
- , *Report of the Saskatchewan Indian Justice Review Committee*, 1992.
- Sinclair, Jim, «Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat», 29 septembre 1983.
- , Ralliement national des Métis, «Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur l'Accord constitutionnel 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.

Small, David, «Pour une meilleure représentation des autochtones dans le cadre du système actuel de délimitation des circonscriptions», dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn, 1991.

Sorrenson, M.P.K., «A History of Maori Representation in Parliament», In New Zealand, Royal Commission on the Electoral System, *Report: Towards a Better Democracy*. Wellington, Government Printer, 1986.

St.-Germain, Hon. Gerry et W. David Angus, C.R., Mémoire présenté à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 21 septembre 1990.

Ursaki, Don. Témoignage devant la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Vancouver, 17 mai 1990.

Vancouver Sun, «Canadian Apartheid?», Vancouver, 26 avril 1990.

Ward, Norman, *The Canadian House of Commons: Representation*. Toronto, University of Toronto Press, 1950.

Waters, Shaun, «Native leaders see need for two seats in House», *The Telegraph Journal*, 29 février 1992.

Weatherbe, Steve, «Wilson Preaches 'Revolution'», *Monday Magazine* (Victoria), 17-23 juin 1993.

Weinstein, John, *Aboriginal Self-Determination Off a Land Base*. Kingston, Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations, 1986.

-
- i Pour une discussion plus étendue de ces questions, se reporter au Rapport de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, vol. 1, ch. 1 et ch. 3, pp. 96-126; voir aussi la discussion sur les « déficits de représentativité » et sur la « subvention en matière d'équité » dans les cas des femmes aux p. 278 s.; voir de plus Megyery 1991a et 1991b.
- ii Cette disposition pourrait être abolie par voie législative en tout temps et à la majorité simple.
- iii Voir également CNAC 1983a, p. 51; CNAC 1983c; Bruyère, 1987, p. 107; et McCormick, 1990, p. 45.
- iv Voir New Brunswick Association of Métis and Non-Status Indians, 1983.
- v Voir aussi MNC 1983 a, p. 14; Mnc 1983b, pp. 4-5.
- vi Voir Manitoba 1983, 11; Association des Métis et des Indiens non inscrits de la Saskatchewan, 1983; Louis Riel Métis Association of British Columbia 1983; Métis Association of Alberta, 1983.
- vii C'est à cause de ce fait que le Conseil national des autochtones du Canada et le Ralliement national des Métis ont choisi de ne pas poursuivre la question de la représentation garantie au Parlement après la première conférence des Premiers ministres sur les affaires constitutionnelles intéressant les autochtones. Ces organisations se sont jointes à la lutte pour l'autonomie gouvernementale menée par l'Assemblée des Premières Nations.
- viii Voir également Favel, 1990; Dakota-Ojibway 1990; Mercredi, 1990, p. 179; Richardson, 1991.
- ix Un facteur important qui a conduit à la recommandation par la Commission royale a été le lien de confiance et de respect mutuels qui s'est établi entre le sénateur Marchand et Pierre Lortie, qui présidait la Commission royale. Leurs antécédents différaient de manière frappante. L'un était un autochtone de l'Ouest, député à trois reprises du Parlement, ancien ministre du Cabinet et sénateur en exercice. L'autre était un francophone bilingue, Québécois, entrepreneur et homme d'affaires ayant connu la réussite. Grâce à leurs efforts dévoués, le sénateur Marchand et Pierre Lortie ont fait progresser le débat concernant la nécessité de — et le droit à — la participation autochtone à la Chambre des communes et, par extension, au Parlement et aux autres institutions fédérales.
- x Le comité était composé de Gene Rheaume, ancien député des Territoires du Nord-Ouest, Jack Anawak, député de Nunatsiag, Ethel Blondin, député de l'Arctique ouest, du sénateur Len Marchand et de Willie Littlechild, député de Wetaskiwin. Deux anciens députés néo-démocrates — Wally Firth et Cyril Keeper — ont été pressentis mais n'étaient pas en mesure de se joindre au comité.
- xi Par suite d'une modification constitutionnelle de 1975, les Territoires du Nord-Ouest devaient désormais être représentés par deux députés. Depuis 1969, il y a deux circonscriptions électorales. Dans les deux, les peuples autochtones composent la population majoritaire.
- xii Cette analogie est un peu forcée. Au sein de la Communauté européenne, les divers États reconnaissent la légitimité des autres gouvernements souverains. Cela est difficilement comparable à la relation qui existe entre les peuples autochtones et le Canada.
- xiii Voir par exemple les remarques de Sinclair 1990, p. 122 et celles de Norton 1990, p. 20.
- xiv Voir Eagles 1991 pour une explication des pratiques canadiennes de modification des frontières des circonscriptions, et Roach 1991 pour une explication des normes constitutionnelles canadiennes concernant la répartition et le découpage des circonscriptions.
- xv Small, 1991, offre un excellent examen des possibilités de valorisation de l'influence et de la représentation autochtones dans le cadre du système existant des circonscriptions électorales et de leur conception.
- xvi Cette disposition est restée en vigueur jusqu'à 1970, alors qu'aucune de ces circonscriptions électorales n'avait plus de majorité anglophone depuis bien des années.
- xvii Toutes les références des quelques pages qui suivent se rapportent au rapport de 1991 de la Commission.
- xviii Pour un examen plus poussé de la façon de favoriser la participation accrue des autochtones aux élections, on trouve un point de vue intéressant dans Alia. Elle a traité de la couverture médiatique de l'élection fédérale de 1988 et des campagnes provinciales de la période 1987-1991.
- xix Voir cependant Doborwolsky et Jenson.
- xx Voir Fleras, 1991; Gibbins, 1991; New Zealand Royal Commission, 1986.
- xxi Avant de trop faire l'éloge du Canada en sa qualité d'État-nation, il importe de noter que deux provinces — la Nouvelle-Écosse et l'Ontario — ont donné force de loi à des dispositions : « visant à séparer les Noirs des Blancs pour les besoins de l'école. Les lois pertinentes ont été abolies en Nouvelle-Écosse en 1954, et en Ontario en 1964 » (Marchant 1982, p. 45).

xxii La question qui se pose est de voir dans quelle mesure la part des circonscriptions électorales d'une province augmenterait. En outre, la question de la proportionnalité de la représentation provinciale à la Chambre des communes n'a jamais été soumise aux rigueurs de l'exactitude strictement mathématique. On estime donc qu'une exception à ce principe peut se concilier avec l'article 52.

xxiii Fleras propose que : «si les événements d'Oka et d'Akwesasne nous ont appris quelque chose, c'est la prise de conscience que l'engagement autochtone envers la société canadienne est fragile et susceptible de rupture. Le réglage subtil du système actuel au moyen d'ajouts peut se révéler insuffisant à l'époque d'après Oka. Des propositions innovatrices et audacieuses doivent être définies et débattues [...]» (Fleras 1991, p. 99).

xxiv Il n'existe aucune donnée exacte sur le recensement de la population saami. Les estimations varient entre un minimum de 30 000 et un maximum de 75 000.

xxv Le *Something* a été précédé, en 1964, d'un comité consultatif — le Conseil norvégien saami.

xxvi Le Conseil consultatif canadien sur le statut de la femme a été aboli par les coupures budgétaires décrétées en 1995.

xxvii Les comparaisons de la représentation spécifique des minorités ethniques d'autres pays ne sont généralement pas utiles à cette étude, et n'ont qu'une pertinence limitée pour le Canada : à cause du type de régime (p. ex. l'ex URSS ou Yougoslavie); parce que les conditions socio-culturelles sont trop différentes (Afrique, pays du Pacifique Sud tels que la Papouasie-Nouvelle-Guinée et le Samoa occidental); ou parce que la population et les considérations territoriales ont des différences significatives (p. ex. minorités linguistiques importantes, géographiquement concentrées, en Finlande, en Belgique et en Suisse; les Écossais, les Gallois et les Irlandais du Nord en Grande-Bretagne (Marchant 1982, p. 38).

xxviii Il est certain qu'une partie de ce débat doit porter sur le degré de détermination sincère des Canadiens de procéder à des arrangements constitutionnels en faveur des peuples autochtones plutôt que d'adopter des mesures pour améliorer la condition socio-économique des peuples autochtones et des collectivités autochtones. On a peut-être tort de caractériser ces points de vue comme étant disparates — il se peut qu'ils se rejoignent en de nombreux points.

xxix Au cours des négociations constitutionnelles, la réforme électorale a reçu le plus vigoureux appui de la part du Ralliement national des Métis. Voir : Ralliement national des Métis, 1992a et 1992b, et la Fédération des Métis du Pacifique, 1992.

xxx Voir *The Electoral Boundaries Commission Act*, Stat. Sask. 1986-87-88, c. E-6. 1. La délimitation des 66 circonscriptions électorales a été établie conformément aux dispositions de *The Representation Act*, Stat. Sask. 1989-90, c. R-20.2.

xxxi Dans une présentation écrite à la Commission royale sur les peuples autochtones, les commissaires d'école de la Colombie-Britannique ont soulevé une autre question. En vertu du *School Act*, les commissaires élus sont tenus de faire un serment d'allégeance à la Reine. L'Association des commissaires a fait remarquer :

Il y a essentiellement deux questions qui se reflètent dans cette préoccupation. La première a trait à la souveraineté. Beaucoup de groupes des Premières nations ne se considèrent pas comme sujets de la Reine en faisant valoir qu'ils n'ont jamais renoncé à leur souveraineté. La seconde question connexe a trait aux conséquences qu'il y a, estime-t-on, à jurer fidélité à la Reine. Les commissaires craignent que le fait de jurer fidélité à la Reine équivaut à reconnaître sa souveraineté sur eux et, par conséquent, pourrait compromettre leurs revendications territoriales et d'autres revendications connexes qui pourraient être actuellement en question. Au sein de la communauté de l'éducation, ces préoccupations peuvent avoir pour effet de décourager les peuples des Premières nations de chercher à se faire élire comme commissaires d'école. (British Columbia School Trustees, p. 2).

xxxii Dans la version anglaise de l'étude, l'auteur précise que les graphies «Micmac», «Mi'maq» et «Mikmaq» réfèrent toutes au même peuple. L'orthographe indiqué aux textes originaux a été reproduit dans son texte. L'orthographe utilisé dans la version française est «Micmac».

xxxiii On trouvera à l'annexe D du *1992 Report of the Provincial Electoral Boundaries Commission* un long résumé de la réunion avec la communauté micmaque.

xxxiv L'Assemblée des Premières nations n'a fait aucune intervention devant le Comité spécial mixte.

xxxv Il serait dangereux de conclure que la fonction de leadership devrait être étroitement limitée aux nominations fédérales à des commissions et des conseils fédéraux. Il y a sûrement des domaines où les provinces peuvent mettre au point de nouvelles relations, lesquelles pourraient inclure le secteur privé.

Le meilleur exemple se trouve peut-être dans le *Report of the Task Force on Native Forestry in British Columbia*. Ce groupe de travail était composé de quatre représentants des Premières nations, de deux experts-forestiers inscrits et d'un représentant du gouvernement provincial; il avait pour mandat de recommander des moyens d'augmenter la participation autochtone dans le secteur forestier (Colombie-Britannique 1991, p. 1). Parmi ses 20 recommandations, une portait sur l'établissement d'un First Nations Forestry Council pour aider les autochtones, l'industrie forestière et la province à mettre en oeuvre les recommandations du groupe de travail.

Le First Nations Forestry Council a été établi le 21 janvier 1993. Il est composé de 12 représentants des Premières nations et de sept représentants de l'industrie forestière. Le Council a pour mandat d'augmenter la participation des Premières nations dans tous les secteurs forestiers et de travailler à la mise en oeuvre des recommandations du groupe de travail précité (Colombie-Britannique 1993a, p. 1).

Suivant la remarque de l'hon. Andrew Petter, alors ministre des Affaires autochtones : «Il s'agit d'un développement important pour les Premières nations, le gouvernement et l'industrie. Nous avons maintenant l'occasion d'entamer un dialogue sérieux et d'atteindre des solutions communes». Et comme l'a noté l'hon. Dan Miller, alors ministre des Forêts : «En partageant nos idées et en élaborant des partenariats, je crois que nous pouvons créer des opportunités économiques durables qui profiteront directement aux communautés autochtones et non autochtones».

En outre, la province a établi une politique d'intendance conjointe en vertu de laquelle les processus et procédures de planification, de gestion et d'affectation des ressources dans le territoire traditionnel d'une première nation peuvent devenir l'objet d'un accord formel entre la province et une première nation.