

**Les régimes fédéraux et les groupes distincts :
Étude comparative des mécanismes institutionnels**

par Ronald L. Watts
Institut des relations intergouvernementales
Université Queen

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

Août 1994

Table des matières

Sommaire ii

Introduction 1

Objet, pertinence et portée de l'étude 1

L'utilité de l'analyse comparative 2

Les questions conceptuelles 5

L'utilité des fédérations pour tenir compte des groupes distincts 15

La pertinence des solutions fédérales dans le monde contemporain 15

Les fédérations en tant que structures permettant de concilier les intérêts
communs et l'autonomie gouvernementale des différentes ethnies ou
nations 24

Les facteurs du succès ou de l'échec des fédérations 26

Les facteurs à prendre en considération concernant les groupes distincts 28

Les éléments et les paliers d'une fédération 28

Les éléments non territoriaux d'une fédération 30

L'asymétrie dans les régimes politiques fédéraux 32

L'importance de la structure choisie pour la répartition des pouvoirs 35

La représentation dans les institutions fédérales 37

Les processus de restructuration constitutionnelle 38

Les dispositions concernant expressément les populations autochtones dans les
fédérations 39

Les dispositions relatives à la reconnaissance constitutionnelle des peuples
autochtones 40

Les dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale 42

Les compétences fédérales et d'État relatives aux peuples autochtones 45

Les dispositions spéciales pour assurer la représentation autochtone dans les
institutions politiques 47

Conclusion : les leçons pour le Canada 48

Annexe 1

Fédérations comptant une population autochtone importante 53

Annexe 2

Autres régimes politiques fédéraux tenant compte des groupes distincts 63

Notes 65

Bibliographie 65

Sommaire

Le présent document se fonde sur une analyse comparative pour répondre à deux questions très

pertinentes pour les travaux de la Commission royale sur les peuples autochtones. Premièrement, quelle leçon générale pouvons-nous tirer de l'application du fédéralisme à l'étranger quant aux moyens par lesquels les régimes politiques fédéraux, en général, et les fédérations, en particulier, peuvent tenir compte de groupes internes distincts et leur permettre de se gouverner?

Deuxièmement, quelles dispositions précises ont été prévues à l'égard des peuples autochtones dans les pays qui ont adopté un régime fédéral et qui comptent une population autochtone importante?

L'introduction décrit l'objet, la pertinence et la portée de l'étude ainsi que l'utilité de l'analyse comparative, et examine les notions et les définitions relatives à l'utilisation de termes et expressions comme «fédéralisme», «régimes politiques fédéraux», «fédérations», «groupes distincts», «peuples indigènes», «peuples autochtones», «souveraineté» et «autonomie gouvernementale».

La deuxième partie du document traite de l'utilité générale du fédéralisme comme moyen de tenir compte des groupes distincts. L'organisation politique de forme fédérale constitue un mécanisme institutionnel permettant à des groupes distincts — ethniques, religieux ou autres — de réaliser leurs aspirations à l'autonomie gouvernementale et à l'autodétermination tout en profitant des avantages d'une grande organisation politique. Dans le monde actuel, la pertinence des solutions fédérales comme structures permettant de concilier l'autonomie gouvernementale de groupes distincts et des intérêts communs plus larges est largement reconnue.

Dans la troisième partie, les variantes des diverses formes institutionnelles fédérales qui permettent de mieux répondre aux besoins des groupes distincts sont examinées. Elles comprennent l'importance du nombre, de la taille et des ressources des éléments constitutifs, y compris la possibilité qu'il y ait plusieurs paliers au sein des fédérations, et des fédérations au sein de fédérations; la possibilité que des éléments extraterritoriaux fassent partie des fédérations; la possibilité et les limites d'une asymétrie entre les éléments qui font partie de la fédération; l'importance de formes particulières de partage des pouvoirs sur la nature des relations au sein d'une fédération; les dispositions possibles afin de permettre une représentation spéciale des groupes distincts au sein des institutions fédérales; et la mesure dans laquelle des processus globaux ou cumulatifs ont des chances d'aboutir à une restructuration constitutionnelle efficace. Cette analyse démontre que le fédéralisme permet de tenir compte des groupes distincts de nombreuses façons.

La quatrième partie donne un aperçu des mécanismes particuliers concernant les peuples autochtones dans les fédérations qui comptent des populations autochtones importantes. L'examen comparatif porte sur l'Argentine, l'Australie, le Brésil, les États-Unis, l'Inde, la Malaisie, le Mexique et le Pakistan (un résumé, fédération par fédération, est fourni à l'annexe A). La comparaison porte sur trois aspects : 1) les dispositions relatives à la reconnaissance constitutionnelle des peuples autochtones; 2) les dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale autochtone; 3) les compétences fédérales et d'État relatives aux peuples autochtones; et 4) les dispositions spéciales pour assurer la représentation autochtone dans les institutions politiques. Cette comparaison révèle qu'en pratique peu de fédérations ont déployé des efforts importants pour exploiter, même partiellement, le potentiel implicite du fédéralisme comme moyen de tenir compte du caractère distinct de leurs populations autochtones.

Trois conclusions générales ressortent de l'étude :

1. Il existe une énorme variété en ce qui concerne les mécanismes réels et possibles permettant de tenir compte des groupes distincts dans des régimes politiques fédéraux, des fédérations et des unions fédératives. Nous devrions donc aller au-delà de notre propre expérience au Canada pour envisager toute la gamme des mécanismes possibles.
2. Les structures institutionnelles existantes doivent être adaptées au contexte social, économique et politique de la société qu'elles servent.
3. La plupart des fédérations se sont peu efforcées jusqu'ici d'exploiter toutes les possibilités du fédéralisme pour tenir compte du caractère distinct de leurs populations autochtones dans leur Constitution.

À partir de ces trois grandes conclusions, d'autres conclusions plus précises ont été tirées :

1. Les mécanismes fédéraux permettent de concilier politiquement les intérêts communs et l'identité particulière de groupes distincts dans un régime fondé sur le consentement.
2. Les fédérations ne se limitent pas nécessairement à deux paliers de gouvernement reconnus dans la Constitution.
3. Certaines fédérations ou certains régimes fédéraux comprennent des éléments qui sont eux-mêmes des fédérations.
4. Il est possible que des éléments extraterritoriaux fassent partie d'une fédération.

5. Les dispositions asymétriques, dont l'«union fédérative» et l'«État associé», sont également possibles au sein des fédérations, mais elles peuvent réduire le poids des partenaires plus autonomes dans les institutions fédérales.
6. Des changements cumulatifs plutôt que radicaux ou globaux donneront probablement de meilleurs résultats à long terme.

Les régimes fédéraux et les groupes distincts : Étude comparative des mécanismes institutionnels

par Ronald L. Watts

Introduction

Objet, pertinence et portée de l'étude

La présente étude a pour objet d'examiner l'applicabilité de la théorie et de la pratique fédérales pour tenir compte des intérêts et des préoccupations des groupes distincts dans un régime politique et, à partir de cette analyse, de dégager les moyens par lesquels les mécanismes fédéraux pourraient donner l'autonomie gouvernementale aux peuples autochtones dans le cadre politique canadien.

L'étude portera sur les implications du fédéralisme et sur une comparaison avec d'autres régimes politiques fédéraux à l'étranger, afin de dégager les mécanismes fédéraux susceptibles d'être appliqués au Canada pour redéfinir les relations entre les peuples autochtones et la fédération canadienne. En plus d'examiner les moyens par lesquels les régimes *fédéraux* peuvent tenir compte des groupes distincts, et donc des peuples autochtones et de leurs intérêts spéciaux, l'étude portera sur les mécanismes employés dans d'autres fédérations qui comptent des peuples autochtones. L'examen des mécanismes employés dans d'autres fédérations mettra l'accent sur les dispositions relatives à la reconnaissance constitutionnelle des peuples autochtones, les mécanismes d'autonomie gouvernementale (notamment s'ils constituent un palier de gouvernement reconnu par la Constitution ou comprennent d'autres mécanismes institutionnalisés), les responsabilités déléguées au gouvernement fédéral et aux gouvernements des États ou des provinces à l'égard des peuples autochtones, et les mécanismes spéciaux permettant d'assurer la représentation des peuples autochtones au sein des institutions fédérales, d'État ou provinciales, le cas échéant.

Le document comprend donc cinq parties : 1) l'introduction, qui dégage la portée de l'étude, la valeur de l'analyse comparative et les notions de base qui seront employées; 2) un examen de l'utilité du fédéralisme comme moyen de tenir compte des groupes distincts et donc des préoccupations et des intérêts particuliers des peuples autochtones; 3) les variantes parmi les régimes fédéraux qui permettent de mieux tenir compte des groupes distincts et donc des peuples autochtones; 4) un aperçu des mécanismes relatifs aux populations autochtones qui existent actuellement dans d'autres fédérations; 5) de brèves conclusions sur les leçons à tirer pour le

Canada.

Il faut souligner d'entrée de jeu que la principale utilité de cette étude pour la Commission royale ne consistera pas à fournir des modèles précis pouvant être retenus en bloc, mais plutôt à dégager les moyens par lesquels la Commission pourrait appliquer le fédéralisme à une réflexion novatrice sur l'établissement de l'autonomie gouvernementale autochtone au Canada. Il va de soi qu'une autonomie gouvernementale significative serait presque impossible à réaliser si l'on envisage l'État ou la société dans une perspective unitaire. La présente étude traite des moyens par lesquels le fédéralisme pourrait ouvrir de nouvelles possibilités à l'autonomie gouvernementale. Les valeurs clés implicites dans le fédéralisme comprennent la notion d'identités multiples et de partage de la souveraineté entre les éléments constituants. Le mariage de l'«autonomie partagée» et de l'«autonomie complète», au cœur du fédéralisme, est crucial, tout comme la notion de «pacte», qui implique la nature volontaire de l'association dans un régime fédéral et est étroitement liée à la tradition des traités. C'est en nous ouvrant aux possibilités que présentent ces idées pour la réalisation de l'autonomie gouvernementale au sein de la fédération canadienne qu'une analyse comparative du fédéralisme et de son application à l'étranger peut jouer un rôle utile.

L'utilité de l'analyse comparative

Des comparaisons précises seront effectuées avec diverses fédérations comptant une population autochtone : les États-Unis d'Amérique, l'Australie, l'Inde, la Malaisie, le Pakistan, l'Argentine, le Brésil et le Mexique (pour un résumé sur chacun d'eux, voir l'annexe 1). Vu que plusieurs études effectuées pour la Commission royale portent expressément sur les mécanismes relatifs aux peuples autochtones aux États-Unis (p. ex. R.L. Barsh et T. Julnes), en Australie (p. ex. H. Reynolds) et en Inde (p. ex. D. Sanders), la présente étude n'exposera pas en détail ces mécanismes, mais les situera plutôt dans un contexte général par rapport aux questions particulières qui sont examinées. Une autre fédération qui compte une importante population autochtone et qui aurait pu être incluse dans cette étude est la Russie. Même si elle sera évoquée de temps à autre, le caractère autoritaire de l'ancienne URSS et de la Fédération de Russie qui lui a succédé limite la pertinence de ces exemples dans le contexte canadien. Il n'en sera donc pas question en détail dans la présente étude.

Il sera aussi fait mention de quelques autres fédérations ou régimes politiques fédéraux

qui ne comptent pas une forte population autochtone, mais dont l'organisation et l'expérience politique peuvent nous éclairer sur les mesures à prendre pour tenir compte des groupes distincts. Il s'agit de la Belgique, de l'Allemagne, du Nigeria, de l'Espagne et de la Suisse (pour un résumé sur chacun de ces pays, voir l'annexe 2).

Cette étude ne traite pas des régimes unitaires non fédéraux où il existe des peuples autochtones, comme la Nouvelle-Zélande et la Scandinavie. Ces régimes intéressent à juste titre la Commission royale, mais ils ne seront pas examinés en détail dans la présente étude, pour deux raisons. Premièrement, l'étude a pour but d'examiner les moyens éventuels et réels par lesquels les régimes *fédéraux* peuvent tenir compte des peuples autochtones et, deuxièmement, la Commission royale peut compter sur d'autres études portant directement sur les mécanismes en vigueur en Nouvelle-Zélande et dans les pays scandinaves. Puisque cette étude porte sur les régimes fédéraux plutôt que les régimes unitaires, elle ne traite pas non plus, de façon générale, des mécanismes de «consociation» au sein de régimes unitaires comptant des populations diverses, comme les Pays-Bas (voir Lijphart 1969, 1977 et 1984 à ce sujet).

L'une des justifications de cette étude est que les Canadiens semblent préoccupés par ce qu'ils supposent être des problèmes uniques en leur genre et qu'ils semblent aussi hésiter à mener des études comparatives. De plus, quand nous faisons des comparaisons, les études comparatives canadiennes ont tendance à mettre l'accent sur notre voisin du Sud et à sous-estimer la valeur des comparaisons avec d'autres fédérations qui, à cause de leurs institutions parlementaires ou de leur diversité ethnique et socioculturelle, pourraient mieux ressembler au contexte et aux problèmes politiques canadiens.

Les études comparatives comportent des avantages réels, puisqu'elles nous aident à mieux comprendre nos problèmes et à cerner la gamme des solutions possibles. Elles font ressortir des possibilités qui pourraient passer inaperçues, dégagent les conséquences imprévues pouvant découler de certains mécanismes en particulier et, par les points communs ou les différences, attirent l'attention sur certaines caractéristiques de nos propres mécanismes dont l'importance pourrait être sous-estimée. Les leçons positives et négatives sont utiles. Les mécanismes couronnés de succès peuvent faire ressortir la valeur éventuelle d'institutions en particulier ou les conditions et processus nécessaires pour qu'ils fonctionnent. Les échecs et les difficultés peuvent nous sensibiliser aux problèmes susceptibles de découler de certains mécanismes institutionnels ou du contexte dans lequel ils ont été appliqués.

Mais pour profiter pleinement des analyses comparatives, il faut toujours se rappeler qu'elles ont des limites. Aucun modèle pur de fédération n'est universellement applicable. Les institutions et processus des régimes politiques fédéraux existants se sont beaucoup adaptés aux diverses situations (comme on le verra dans les pages qui suivent). Il est donc impossible de prendre tout simplement un modèle en bloc. Chacun doit correspondre à la situation particulière de chaque pays. Même lorsque des institutions semblables sont adoptées, une situation fondamentalement différente peut les amener à fonctionner différemment.

Un exemple classique à cet égard est le mode de fonctionnement des mécanismes d'amendement constitutionnel presque identiques de la Suisse et de l'Australie. Dans ces deux pays, on a recours à un référendum à majorité double, c'est-à-dire une majorité de la population au niveau national et une majorité dans la plupart des cantons ou États, pour ratifier les amendements. La Suisse a apporté ainsi plus de 90 modifications constitutionnelles depuis 1874 (plus des trois quarts des amendements adoptés par le Parlement ont été ratifiés); mais en Australie, parmi les 42 référendums constitutionnels tenus depuis 1901, huit seulement ont ratifié les amendements. Cet exemple fait ressortir le danger de faire des généralisations à propos des institutions sans tenir compte du cadre dans lequel elles fonctionnent.

Mais dans la mesure où nous gardons ces réserves à l'esprit, il est vraiment utile d'effectuer des comparaisons qui peuvent fournir des exemples positifs et négatifs de mécanismes politiques susceptibles de contribuer à tenir compte des groupes distincts et en particulier des peuples autochtones.

Bien que cette étude porte sur les mécanismes institutionnels permettant de tenir compte des groupes distincts et, en particulier, des peuples autochtones, il doit être clair que la compréhension du fonctionnement des institutions politiques ne peut reposer uniquement sur un examen des structures gouvernementales. De fait, il faut tenir compte de l'interaction des sociétés, des structures et des processus. L'étude de l'interaction entre les questions sociales relatives à l'homogénéité et à la diversité d'une part, et les structures institutionnelles d'autre part, joue un rôle très important. Cette étude peut nous permettre de mieux comprendre les relations de coopération et de concurrence qui influencent le fonctionnement et l'évolution des fédérations. L'analyse de la relation complexe entre les structures et les processus exprimés par l'interaction dynamique des relations intergouvernementales, et en particulier des arrangements fiscaux au coeur de ces relations, joue aussi un rôle important. Pour comprendre la dynamique des

fédérations et de leurs institutions, il faut aussi être sensible à divers facteurs : le rôle et l'incidence des partis politiques, y compris leur nombre, leur caractère et les relations entre les ailes fédérales, régionales et locales; le fonctionnement des groupes d'intérêts à divers niveaux et les multiples points d'accès; le rôle des services publics, y compris la coopération et la concurrence entre les bureaucraties des divers paliers de gouvernement; l'influence des médias et les questions sur lesquelles ils ont tendance à mettre l'accent; les élites non officielles et la mesure dans laquelle il existe des mécanismes de consociation; le rôle joué par les dirigeants pour mobiliser l'opinion politique; l'incidence de régimes électoraux particuliers et la mesure dans laquelle ils accentuent les majorités régionales et suscitent la division ou la cohésion. Dans une étude d'une envergure aussi limitée que celle-ci, il est impossible d'analyser ces aspects en profondeur pour chaque fédération, mais il faut toujours se souvenir de leur importance.

Les questions conceptuelles

Les notions de fédéralisme, de régime politique fédéral et de fédération

Si l'objectif de cette étude est d'examiner l'applicabilité de la théorie et de la pratique fédérales pour tenir compte des groupes distincts, et tout particulièrement des intérêts et des préoccupations des peuples autochtones, il faut d'abord bien comprendre ce qu'on entend par «fédéralisme», «régime politique fédéral» et «fédération». Voilà pourquoi une partie importante du présent document est consacrée à la définition de ces expressions, afin d'éviter la confusion et les contradictions. Mais s'il convient de rechercher la clarté analytique et théorique, les hommes d'État et les bâtisseurs de nations (et, on peut le présumer, les commissaires eux aussi) se soucient davantage de trouver des mécanismes politiques qui fonctionneront plutôt que de la précision ou de la pureté théoriques. S'attaquant aux problèmes avec pragmatisme, ils seront peut-être parfois disposés à envisager des solutions hybrides. Les exemples, pour n'en citer que quelques-uns, comprennent les éléments «quasi-unitaires» de la Constitution du Canada en 1867 (p. ex. les pouvoirs fédéraux unilatéraux tels que les réserves, le rejet et le pouvoir déclaratoire) et de la Constitution indienne de 1950 (surtout les pouvoirs d'urgence du gouvernement de l'Union), le caractère «quasi-confédéral» du Bundesrat dans la Constitution de Bonn de 1949, et l'asymétrie radicale des compétences appliquée aux États qui ont adhéré à la Fédération de Malaisie en 1963.

Les travaux analytiques des chercheurs peuvent aider les bâtisseurs de nations à trouver

des solutions et des possibilités, mais dans le contexte de la politique pratique, le souci du compromis pragmatique est tout aussi important. Une telle orientation n'est pas du tout incompatible avec l'esprit du fédéralisme. C'était un thème dominant des négociations qui ont eu lieu à Philadelphie en 1787 et des *Federalist Papers* qui ont abouti à l'adoption de la fédération plutôt que de la confédération pour gouverner les États-Unis. Le fédéralisme n'est pas un modèle idéologique abstrait permettant d'amener une société politique à la conformité, mais plutôt un moyen ou un processus qui réunit les gens par l'entremise de mécanismes pratiques visant à satisfaire leurs préférences communes aussi bien qu'individuelles. L'application du fédéralisme devrait donc paraître souple et variée. Mais à cause de cette souplesse et de cette variété, des termes et expressions comme «fédéralisme», «régime politique fédéral» et «fédération» ont été très difficiles à définir avec précision.

Les chercheurs ont grandement débattu de la définition du fédéralisme. Il m'est arrivé à moi aussi de m'enfoncer dans ce borbier (Davis 1978)! Dans les analyses des dernières années cependant, des distinctions importantes sont ressorties entre les termes «fédéralisme», «régime politique fédéral» et «fédération» qui, auparavant étaient employés comme des synonymes, ce qui semait la confusion.

Le terme «fédéralisme» est de plus en plus employé par les chercheurs dans un sens surtout normatif et philosophique (King 1982; Burgess et Gagnon 1993). Le sens normatif peut prendre deux formes. Le premier préconise une approche pragmatique qui établirait un équilibre entre les préférences des citoyens, une approche découlant des *Federalist Papers* aux États-Unis et typique de la justification du fédéralisme dans le monde anglo-saxon (Davis 1978; Wheare 1963). Le second repose sur des fondements plus idéologiques, typiques de nombreux défenseurs européens du fédéralisme (Burgess et Gagnon 1993: xvi), notamment les défenseurs philosophiques du fédéralisme dans un régime utopique (Marc et Aron 1948). Dans les deux formes, l'idée normative de base qu'exprime le fédéralisme est que l'organisation politique devrait rechercher l'intégration politique et la liberté politique en combinant l'autonomie partagée sur certaines questions avec l'autonomie complète à l'égard de certaines autres, dans un régime fondé sur le consentement démocratique (Elazar 1987b). Le fédéralisme repose sur l'idée que l'épanouissement humain le plus complet est possible en participant à une vaste communauté qui protège et chérit en même temps la diversité ainsi que l'identité régionale et individuelle.

L'expression «régime politique fédéral», par contre, n'est pas normative, mais plutôt

descriptive. Elle désigne le genre d'organisation politique, comme l'a défini Daniel Elazar, qui prévoit un mélange quelconque d'autonomie partagée et d'autonomie régionale complète (Elazar 1987b, p. 5). Ce genre comprend diverses espèces d'organisations politiques que Daniel Elazar (1987b et 1993) a désignées comme suit : fédération, confédération, union fédérative, États associés, ligue, union régionale, régionalisation constitutionnelle et autonomie constitutionnelle, qui prévoient toutes, encore que de façons différentes, un mélange d'autonomie partagée et d'autonomie complète. Par conséquent, l'expression «régime politique fédéral» couvre non seulement les fédérations mais aussi les régimes unitaires régionalisés, où le gouvernement national domine, mais qui prévoient une certaine autonomie gouvernementale régionale constitutionnalisée, ainsi que les confédérations, où les gouvernements régionaux dominent, mais où le fonctionnement de la confédération repose en partie sur l'autonomie partagée.

L'expression «régime politique fédéral» comprend également l'union fédérative. Cette dernière désigne une relation fondamentalement asymétrique entre un petit et un grand État, où le petit dispose d'une plus grande autonomie interne que le grand, mais où il renonce à une participation importante à la fonction gouvernementale du grand et où toute modification de cette relation doit être déterminée par consentement mutuel des parties (Elazar 1987b, p. 55; 1991, p. 190). Les États associés constituent une autre relation fondamentalement asymétrique, mais dans ce cas, le grand pouvoir fédéré ou l'État associé peuvent mettre fin unilatéralement à la relation conformément aux procédures décrites dans la Constitution. Elazar (1987b, pp. 55-57) donne onze exemples d'unions fédératives. Il s'agit de l'archipel Aaland et de la Finlande, des Açores et du Portugal, des îles Féroé et du Danemark, du Groenland et du Danemark, de Guernesey et du Royaume-Uni, de l'île de Man et du Royaume-Uni, du Jammu-et-Cachemire et de l'Inde, de Jersey et du Royaume-Uni, de Madère et du Portugal, des Mariannes du Nord et des États-Unis, et de Porto Rico et des États-Unis. Elazar a aussi qualifié les 130 nations autochtones américaines (tribus indiennes) aux États-Unis d'unions fédératives de fait (Elazar 1991, pp. 319-324). Dans la catégorie des États associés, Elazar donne douze exemples (1987b, pp. 55-57) : le Bhoutan et l'Inde, les îles Cook et la Nouvelle-Zélande, les États fédérés de la Micronésie et les États-Unis, le Liechtenstein et la Suisse, Macao et le Portugal, les îles Marshall et les États-Unis, Monaco et la France, les Antilles néerlandaises et les Pays-Bas, Niue et la Nouvelle-Zélande, Palau et les États-Unis, Saint-Marin et l'Italie et (avant la réunification de l'Allemagne) Berlin-Ouest et la République fédérale allemande.

Il y a donc des espèces assez variées dans la vaste catégorie des «régimes politiques fédéraux». Le genre pourrait en outre inclure des innovations politiques encore à inventer pour exprimer des mélanges d'autonomie partagée ou complète. Il faut souligner également qu'au sein de chaque espèce différente appartenant à ce vaste genre, il existe de grandes variantes qu'une analyse comparative pourrait faire ressortir. Mais le critère de base commun à toutes les espèces et variantes du genre appelé «régimes politiques fédéraux» est qu'elles prévoient un certain mélange d'autonomie partagée et d'autonomie régionale complète. Les régimes fédéraux y parviennent en prévoyant dans la constitution des institutions de politiques et d'administration communes dans certains domaines désignés et en protégeant constitutionnellement l'intégrité des éléments constituants et leur pouvoir d'agir dans un domaine de compétence en particulier.

Le terme «fédération» désigne une espèce particulière de «régime politique fédéral». Malheureusement, dans les discussions publiques, les expressions «fédéralisme» et «régime politique fédéral» sont souvent employées dans un sens large et comme synonymes, ce qui ajoute à la confusion. Le terme «fédération» désigne la forme de régime fédéral inventée par les fondateurs des États-Unis à Philadelphie en 1787. Ce qui distingue les «fédérations» en tant que groupe des formes antérieures de régimes politiques fédéraux, qui étaient habituellement de nature confédérale, des unions fédératives, des États associés ou des régimes unitaires régionalisés, c'est le fait que les fédérations reposent sur des relations constitutionnelles d'égal à égal (c.-à-d. qu'il n'y a pas de subordonnés dans l'exercice des pouvoirs) entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des éléments constituants. Chaque palier de gouvernement jouit des pouvoirs énoncés dans la Constitution et personne ne peut imposer son point de vue aux autres. Cela fait contraste, par exemple, avec les régimes unitaires, où les gouvernements des éléments constituants sont subordonnés au gouvernement national, et aux confédérations, où les institutions centrales sont subordonnées à celles des éléments constituants, qui jouissent de la plupart des pouvoirs souverains et contrôlent les institutions communes par l'entremise de leurs délégués.

Afin d'établir une relation d'égal à égal entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des éléments constituants, les fédérations possèdent habituellement les caractéristiques institutionnelles suivantes : deux paliers de gouvernement, chacun d'eux étant élu directement et agissant directement sur ses citoyens; un partage constitutionnel des pouvoirs législatifs et exécutifs et une répartition de l'assiette fiscale entre les deux paliers de

gouvernement, y compris certains domaines exclusifs à chacun; des dispositions garantissant la représentation des points de vue régionaux au sein des institutions centrales de politique, habituellement par l'entremise d'une deuxième chambre fondée sur une représentation régionale; une Constitution écrite l'emportant sur toute autre loi, impossible à modifier unilatéralement par l'un ou l'autre des paliers de gouvernement et sans le consentement majoritaire des éléments constituants; un arbitre, soit un tribunal ou un processus référendaire, pour régler les différends entre les gouvernements; des mécanismes pour faciliter les relations intergouvernementales dans les domaines où les responsabilités se chevauchent inévitablement ou sont interdépendantes. Voilà les critères à partir desquels nous pouvons juger si un régime politique fédéral relève de la catégorie particulière des fédérations véritables. Ce jugement doit cependant se fonder non seulement sur la structure constitutionnelle, mais aussi sur le mode de fonctionnement du régime politique dans la pratique.

Les exemples classiques de fédérations donnés habituellement comprennent les États-Unis (1789), la Suisse (1848), le Canada (1867), l'Australie (1901) et l'Allemagne (1949), encore que certains chercheurs aient attiré l'attention sur la présence de caractéristiques «presque fédérales» dans la Constitution du Canada de 1867 (Wheare 1963). Parmi les autres régimes politiques fédéraux qui ont possédé un jour presque toutes les caractéristiques d'une fédération véritable, il faut citer l'Inde, le Pakistan et la Malaisie, en Asie; le Nigeria et les Comores, en Afrique; les Émirats arabes unis, au Moyen-Orient; l'Autriche et la Belgique, en Europe; l'Argentine, le Brésil, le Mexique et le Venezuela, en Amérique centrale et en Amérique du Sud; la Russie (et avant elle l'URSS) et, avant leur éclatement, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie, en Europe de l'Est (Elazar 1987b, pp. 43-44). Certains peuvent contester le fait que les exemples de pays autoritaires et fortement centralisés que sont la Russie et, avant leur éclatement, l'URSS, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie, soient considérés comme des fédérations véritables. On peut aussi s'interroger sur la République fédérale militaire du Nigeria, sur les fédérations asiatiques qui invoquent souvent les pouvoirs d'urgence, et sur le caractère largement officiel de la fédération latino-américaine. Néanmoins, les pays de ce dernier groupe d'exemples ont tous tenté d'instaurer un équilibre entre l'unité et la diversité et présenté un grand nombre des caractéristiques des fédérations.

En plus de ces exemples, certains régimes politiques comme ceux de l'Espagne, de l'Italie et de l'Union européenne ne sont peut-être pas encore des fédérations véritables, mais semblent

se diriger dans cette voie.

À l'intérieur du cadre de base des caractéristiques communes des fédérations énoncées ci-dessus, il y a place à de nombreuses variantes. Il peut s'agir de variantes quant au nombre, à la population relative et à l'étendue, ainsi qu'à la richesse relative des éléments constituants régionaux; de variations quant au degré d'homogénéité ethnique entre les éléments régionaux et au sein de chaque élément régional; de variations quant au degré de centralisation ou de décentralisation des pouvoirs et responsabilités des deux paliers de gouvernement ainsi que des ressources mises à leur disposition; de variations quant au degré de symétrie ou d'asymétrie du partage des compétences et des ressources entre les divers éléments constituants; de variantes quant au caractère des institutions fédérales, y compris s'il s'agit d'institutions présidentielles, collégiales ou parlementaires, et quant à la structure et au rôle des deuxièmes chambres fédérales; de variantes quant à la structure et à la portée du système judiciaire et au rôle de l'examen judiciaire; et de variantes quant aux institutions et aux processus qui favorisent la consultation et la collaboration intergouvernementale. Par conséquent, même à l'intérieur de la catégorie «fédération», il n'y a pas de modèle pur ni idéal.

Cette analyse des notions de fédéralisme, de régime politique fédéral et de fédération a trois implications pour la présente étude. Premièrement, elle clarifie l'emploi de ces termes, tout en reconnaissant que des hybrides sont possibles. Deuxièmement, elle fait ressortir la foule des variantes possibles présentant les caractéristiques communes du genre «régimes politiques fédéraux» et des espèces plus précises représentées par les «fédérations». Troisièmement, elle oriente l'analyse comparative effectuée dans cette étude surtout sur les fédérations, étant donné que c'est la caractéristique fondamentale de l'État canadien, caractéristique dont les Canadiens ne sont pas disposés à s'écarter beaucoup, à en juger par les débats constitutionnels récents. Néanmoins, une relation d'«union fédérative» entre la fédération canadienne et certains de ses éléments, notamment les éléments politiques autochtones ou le Québec, reste encore du domaine du possible.

Les groupes distincts

La notion de groupes distincts employée dans le présent document n'est pas technique. Elle a été choisie volontairement aux fins du présent document parce que les fédérations ne sont pas toutes formées de régions représentant des groupes ethniques. Ainsi, aux États-Unis, en Australie et en

Allemagne, les éléments constitutants ne se distinguent pas du point de vue ethnique. Dans ces pays, les distinctions entre les États et le sentiment de loyauté distincte reposent sur des fondements historiques et économiques suffisamment forts pour qu'on insiste sur la fédération comme forme de gouvernement.

Dans d'autres fédérations cependant, les groupes distincts qui ont insisté pour que la fédération soit retenue comme forme de gouvernement ont été principalement des groupes ethniques. En Suisse, en plus d'autres facteurs historiques, les différences de langue et de religion ont joué un rôle essentiel dans la définition des groupes distincts des divers cantons. En Inde, au Pakistan, en Malaisie et au Nigeria, les pressions en vue de l'autonomie provinciale et l'adoption de la fédération découlaient de l'existence de groupes distincts caractérisés surtout par des différences linguistiques et culturelles et, dans certains cas, en particulier en Malaisie, également par des différences de race.

Aux fins de la présente étude, un groupe distinct caractérisé par une culture différente est appelé «groupe ethnique» (Werther 1992, p. 6). Il s'agit d'un groupe de personnes ayant des coutumes et des traits sociaux communs, fondés habituellement sur une langue distincte, une religion distincte ou les deux. L'ethnicité historique, parfois renforcée par des préoccupations économiques, a été un facteur important des pressions en vue d'obtenir l'autonomie provinciale dans une fédération. Tel a été le cas notamment dans le monde post-colonial (Watts 1970a, pp. 16-28). Les différences ethniques concentrées sur certains territoires ont alors été jugées comme des facteurs permanents et légitimes dont il fallait tenir compte dans la création de structures politiques d'intégration.

Les peuples indigènes et autochtones

La présente étude porte sur les façons dont les régimes fédéraux peuvent tenir compte de groupes internes distincts. On cherche cependant ainsi à examiner dans quelle mesure la capacité de tenir compte de groupes distincts pourrait s'appliquer aux besoins des peuples autochtones.

L'expression peuples indigènes désigne le plus souvent les premiers habitants et met l'accent sur le statut de ces personnes avant que le territoire ne soit colonisé et qu'on y établisse un État moderne (Werther 1992, pp. 6-7). L'expression peuples autochtones ajoute à la notion d'«indigène» en désignant une relation politique, culturelle, économique et juridique précise et revendiquée entre un peuple indigène et un État colonisateur (Werther 1992, pp. 7-10). Il existe

un peuple autochtone lorsqu'un peuple indigène non organisé en État et possédant ses propres valeurs est colonisé par un État colonisateur qui établit un régime politique reposant sur des valeurs différentes. La revendication des peuples autochtones se fonde donc sur le droit inhérent de protéger leurs propres valeurs en faisant primer l'autonomie gouvernementale dans leurs relations avec le régime de l'État colonisateur. Cette notion souligne deux éléments : la priorité historique face au régime du colonisateur et les institutions d'autonomie gouvernementale préexistantes.

Le présent document porte surtout sur la manière dont la facilité avec laquelle les régimes politiques fédéraux et les fédérations tiennent compte des groupes distincts permet de répondre aux désirs d'autonomie gouvernementale des peuples autochtones.

La souveraineté, l'autonomie gouvernementale, la fédération et le fédéralisme par traités

Les revendications des autochtones face aux États colonisateurs ont habituellement mis l'accent sur la souveraineté maintenue comme fondement d'un droit à l'autodétermination (Fletcher 1992; Werther 1992, pp. 7-10). Elles ont fait ressortir que l'occupation antérieure et une souveraineté non aliénée justifiaient une autonomie gouvernementale complète.

Une question fondamentale, cependant, est la mesure dans laquelle la souveraineté est absolue ou peut être partagée. De fait, comme nous l'avons indiqué précédemment, la souveraineté partagée est une caractéristique des fédérations. L'établissement de régimes politiques fédéraux a reposé sur la reconnaissance du fait que, dans le monde interdépendant contemporain, la souveraineté absolue n'est plus possible en pratique pour aucun groupe ni aucun État. Pour les petits groupes politiques, la souveraineté doit presque toujours être atténuée par le caractère inéluctable de l'interdépendance. Pour les grands ensembles politiques, elle doit l'être par la nécessité de tenir compte de la diversité interne des groupes distincts, ce qui oblige à diluer le pouvoir politique. Une fédération constitue donc un effort visant à concilier ces tensions grâce à un mécanisme où plusieurs gouvernements exercent des pouvoirs sur le même territoire, aucun d'eux n'étant pleinement souverain. D'ailleurs, la souveraineté est partagée afin que, dans certains domaines, les compétences soient déléguées aux institutions chargées d'appliquer l'autonomie partagée et de s'occuper des intérêts communs, et que, dans d'autres domaines, les compétences soient déléguées aux gouvernements représentant des groupes territoriaux distincts qui jouissent d'une autonomie complète (Elazar 1987, p. 5). Par conséquent, la souveraineté de chaque

gouvernement se limite à des sphères de compétence en particulier.

Aux États-Unis, le motif invoqué au départ pour justifier le partage de la souveraineté entre les gouvernements de la fédération était que le gouvernement fédéral et les gouvernements des États se faisaient déléguer une compétence limitée par les gens qui jouissaient de la souveraineté ultime et indivisible. En pratique, il s'est révélé impossible d'établir des cloisons étanches entre l'autonomie partagée et l'autonomie complète dans les fédérations, à cause des chevauchements et de l'interdépendance inévitables entre les activités des gouvernements relatives à l'autonomie partagée et celles relatives à l'autonomie complète (Watts 1970a, pp. 7-13). Le mariage de l'autonomie partagée ou complète, qui constitue l'essence des fédérations, suppose donc une souveraineté diffuse, limitée pour chacun des gouvernements participants.

La notion de «fédéralisme par traités» est pertinente dans cette analyse de la souveraineté partagée et maintenue. L'expression a été inventée pour désigner une relation entre les peuples autochtones et non autochtones définie dans une série de traités depuis le début des années 60 (voir Brown et Kary 1994; Bear Robe 1992; Henderson 1993; Tulley 1992; Darlene Johnston 1986; Macklem 1991). Étant donné que la notion de «fédéralisme par traités» est examinée en profondeur dans une autre étude menée pour la Commission royale des peuples autochtones (Hueglin 1994), nous ne l'évoquerons que brièvement.

Tout comme la fédération suppose l'acceptation de la coordination et de la réglementation nécessaires en fonction d'un consentement mutuel et la reconnaissance d'un droit à l'autonomie gouvernementale, les traités ont un caractère «fédéral», parce qu'ils impliquent un équilibre entre les obligations mutuelles convenues des signataires *et* le maintien d'une certaine autonomie. Par conséquent, les traités que les peuples, tribus ou nations autochtones ont conclus avec les régimes colonisateurs ont créé en soi un «fédéralisme par traités» en établissant un ensemble commun d'obligations mutuelles et d'autonomie gouvernementale. Certains en sont donc venus à soutenir qu'il existe déjà au Canada deux formes parallèles de fédération : celle qui a été établie par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 définissant la relation entre le gouvernement central du Canada et les provinces, et celle qui l'a été par les divers traités conclus par les parties autochtones et non autochtones depuis le début du XVII^e siècle et réaffirmés par le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui établit une relation parallèle entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones (Henderson, cité par Hueglin 1994). Une tâche importante consiste donc à synchroniser ces deux types de relations fédérales dans une

harmonie pratique. Dans cette tâche, il est utile de prendre en considération l'analyse des fédérations à plusieurs paliers et des fédérations dans les fédérations effectuée dans la section 3(1) ci-dessous, ainsi que de l'argument de Pennock (1959) que les multiples paliers de gouvernement qui exercent tous des fonction différentes pourraient, en réalité, se révéler les plus utiles pour les citoyens.

L'utilité des fédérations pour tenir compte des groupes distincts

Après avoir examiné la valeur de l'analyse comparative et dégagé quelques problèmes conceptuels relatifs à l'emploi de termes et expressions comme «fédéralisme», «régimes politiques fédéraux», «fédération», «groupes distincts», «peuples indigènes», «peuples autochtones», «souveraineté» et «autonomie gouvernementale», nous examinons dans les deux prochaines sections la gamme des moyens par lesquels les régimes fédéraux, et en particulier les fédérations, peuvent tenir compte des groupes distincts et donc des préoccupations et des intérêts particuliers des peuples autochtones, par l'entremise de l'autonomie gouvernementale.

La présente section portera sur les caractéristiques générales des fédérations qui permettent de tenir compte des groupes distincts. La section suivante passera en revue les facteurs à prendre en considération pour tenir compte des groupes distincts dans les fédérations. Dans ces deux sections, l'examen des fédérations ne se limite pas à celles qui comptent des populations autochtones, mais vise à cerner l'éventail des possibilités susceptibles d'être envisagées pour tenter de tenir compte des préoccupations et des intérêts des peuples autochtones du Canada. La quatrième section donnera un aperçu des mécanismes qui ont été adoptés dans d'autres fédérations comptant une population autochtone.

Tout au long de cette analyse, nous traiterons de questions générales plutôt que de tenter de dépeindre chaque fédération en détail. Nous attirons donc l'attention du lecteur sur les annexes 1 et 2, qui décrivent les traits saillants de chaque fédération. L'annexe 1 décrit les grandes caractéristiques de chaque fédération comptant une population autochtone, et l'annexe 2, ceux d'autres fédérations qui ne comptent pas de population autochtone, mais qui sont pertinentes dans l'étude des moyens de tenir compte des groupes distincts.

La pertinence des solutions fédérales dans le monde contemporain

Les régimes politiques fédéraux tels que nous les connaissons actuellement ont des origines

lointaines. Au Moyen-Orient et en Europe, un exemple ancien est l'État hébreu qui, selon Daniel Elazar, possédait les caractéristiques essentielles d'un régime fédéral reposant sur une alliance (1987, pp. 4-6). Les ligues des cités grecques, en particulier la ligue Achéenne, constituaient une forme ancienne de régime fédéral. Au Moyen-Âge, il y a eu les exemples du Saint Empire romain et des diverses ligues d'aide mutuelle parmi les villes commerciales de l'Allemagne, de la Belgique et de l'Italie. En 1291, la Confédération helvétique était fondée et, subissant diverses transformations, elle a résisté jusqu'en 1848. De 1579 à 1595, les Provinces-Unies des Pays-Bas ont été un autre exemple. À l'instar de la Confédération allemande dans ses diverses formes, établie plus tard sur les ruines du Saint Empire romain, il s'agissait dans tous les cas de régimes fédéraux primitifs, rudimentaires et relativement instables, de caractère largement confédéral et où les éléments constitutifs continuaient d'exercer la souveraineté ultime (Freeman 1893; Wheare 1963, pp. 29-32; Elazar 1987, p. 51).

En Amérique du Nord, les traditions fédérales indigènes ont précédé la colonisation européenne. Les traditions politiques et sociales autochtones prévoyaient le partage des pouvoirs entre des nations autonomes dans une structure confédérale. L'exemple cité le plus souvent est celui de la Confédération iroquoise (Haudenasaunee). Il s'agissait essentiellement d'un mécanisme confédéral où plusieurs nations indépendantes déléguaient leurs pouvoirs à un conseil confédéral chargé de s'occuper des intérêts communs mais où les nations restaient souveraines et ne cédaient pas leur souveraineté à la confédération. En 1777, les auteurs des Articles de confédération qui établissaient la première union confédérale des États-Unis en étaient bien conscients (Johansen 1982). Il semble que ces relations confédérales allaient bien au-delà des nations iroquoises et constituaient un aspect important de la tradition autochtone en Amérique du Nord (Hueglin 1994; Brown et Kary 1994, pp. 27-28).

Si les régimes fédéraux précédents étaient surtout de type confédéral, les institutions fédérales étant subordonnées à celles des éléments constitutifs, la nouvelle Constitution des États-Unis conçue à Philadelphie en 1787 pour remplacer les Articles de confédération de 1777 établissait une nouvelle forme de régime fédéral, la fédération moderne. Il s'agissait d'un régime fédéral qui renforçait nettement le gouvernement fédéral en ne rendant pas ses pouvoirs dépendants des gouvernements constituants. La Constitution prévoyait que les deux paliers de gouvernement étaient sur un pied d'égalité (c.-à-d. non subordonnés), chacun d'eux tirant ses pouvoirs constitutionnels de l'ensemble de la population (Wheare 1963, pp. 1-5).

Par la suite, au XIX^e et au XX^e siècles, plusieurs fédérations s'inspirant des principes énoncés par le nouvel exemple américain ont vu le jour. En 1834, la Constitution brésilienne transformait le Brésil d'un empire en une fédération. En 1848, après une guerre civile, la Suisse se transformait d'une confédération en une fédération. En 1867, le Canada, formé des provinces de l'Ontario et du Québec, se joignait au Nouveau-Brunswick et à la Nouvelle-Écosse pour créer la fédération canadienne. L'Allemagne abandonna sa structure confédérée, qui avait duré de 1815 à 1867 et de 1867 à 1871, pour adopter en 1871 une structure plus proche de celle d'une fédération. En 1901, les six colonies de l'Australie s'unissaient pour former une nouvelle fédération. Après l'éclatement de l'empire des Habsbourg, l'Autriche s'est constituée en fédération en 1920.

Par conséquent, il existait plusieurs fédérations au milieu du XX^e siècle. Mais c'est depuis 1945 que la prolifération de diverses formes de régimes politiques fédéraux a été la plus marquée.

Cette popularité est peut-être étonnante quand on considère qu'avant 1945, cette évolution était inattendue. D'ailleurs, dans un article intitulé "The Obsolescence of Federalism" (1939), Harold Laski déclarait: «Bref, je soutiens que l'époque du fédéralisme est révolue». Le gouvernement fédéral, dans sa forme classique, avec sa compartimentation des fonctions, son légalisme, sa rigidité et son conservatisme, était incapable selon lui de suivre le rythme de vie rapide vers lequel le capitalisme géant avait évolué. Il considérait que les fédérations reposaient sur une philosophie économique dépassée et constituaient un handicap à un moment où il fallait une intervention positive des gouvernements. Il concluait donc que le gouvernement unitaire décentralisé convenait davantage à la nouvelle conjoncture du milieu du XX^e siècle. Même Kenneth Wheare, beaucoup plus ouvert aux possibilités des fédérations, avouait dans la préface rédigée en 1945 à la première édition de son étude intitulée *Federal Government* que les fédérations existantes, soumises aux pressions des crises économiques et de la guerre, avaient tendance à concentrer les pouvoirs centraux au point de menacer le principe fédéral dans certains cas (1946, p. iv; aussi ch. 12).

Mais si le fédéralisme semblait être sur la défensive en 1945, au cours des 15 années qui ont suivi, une foule de gouvernements qui se qualifiaient de «fédération» ont été créés ou étaient en voie de l'être. D'ailleurs, à peine huit ans plus tard, Max Beloff était en mesure d'affirmer que le fédéralisme «jouissait d'une vaste popularité, inconnue jusque-là» (1953, p. 114).

Une cause de cette popularité a été la prospérité remarquable après la guerre de fédérations établies depuis longtemps, comme les États-Unis, la Suisse, le Canada et l'Australie. La popularité du fédéralisme après 1945 découlait encore plus, cependant, de l'éclatement des empires coloniaux à l'époque. Les gouvernements coloniaux n'étaient souvent que le produit d'un accident historique, de la quête d'un empire ou de la commodité administrative. Par conséquent, les frontières politiques coloniales coïncidaient rarement avec la répartition des communautés raciales, linguistiques, ethniques ou religieuses ou avec les grands intérêts économiques, géographiques et historiques. Dans cette conjoncture, les créateurs des nouveaux États indépendants se sont trouvés face à des exigences contradictoires en faveur d'une intégration territoriale ou d'une balkanisation. Ils devaient concilier, d'une part, la nécessité d'avoir des ensembles politiques et économiques relativement grands pour pouvoir faciliter le développement économique rapide et soutenir une indépendance politique réelle et, d'autre part, le désir de maintenir les pouvoirs des petits ensembles politiques traditionnels représentant les communautés raciales, linguistiques, ethniques et religieuses. Dans ces situations où les forces d'intégration et de séparation s'opposaient, les dirigeants politiques des mouvements d'indépendance nationale et les administrateurs coloniaux ont trouvé dans la «solution fédérale» une formule populaire, qui créait un terrain d'entente entre les centralisateurs et les provincialistes (Watts 1966, pp. 3-7). Ont alors proliféré les expériences fédérales dans les colonies ou les anciennes colonies d'Asie, d'Afrique et des Antilles. Tel a été le cas en Inde (1950), au Pakistan (1956), dans l'Union malaise (1948), puis en Malaisie (1963), au Nigeria (1954), en Rhodésie et au Nyassaland (1953), aux Indes occidentales (1958), en Indochine (1945-1947), en Afrique occidentale française (A.O.F.) et chez son successeur la Fédération malienne (1959), en Afrique équatoriale française (A.E.F.) et en Indonésie (1945-9). En outre, une confédération fonctionnelle, le Haut-commissariat de l'Afrique orientale (1947), a été créée pour administrer les services communs dans cette région. À la même époque en Amérique du Sud, là où la structure fédérale des États-Unis avait souvent été imitée au moins dans la forme, des constitutions manifestement fédérales ont été adoptées au Brésil (1946), au Venezuela (1947) et en Argentine (1949).

Pendant ce temps, en Europe également, où la guerre avait montré combien l'ultranationalisme pouvait être dévastateur, le fédéralisme est devenu plus populaire, et les progrès dans cette direction se sont amorcés par la création de la Communauté européenne. Pour

Jean Monnet, il s'agissait de la première étape vers une fédération européenne (Pinder 1993, pp. 45-47). À la même époque, en Europe, l'Allemagne de l'Ouest adoptait une Constitution fédérale en 1949.

Les 15 années qui ont suivi la fin de la guerre ont donc marqué l'apogée du fédéralisme. Dans les pays développés et dans les pays en développement, la «solution fédérale» a été considérée comme une façon de concilier deux aspects puissants, interdépendants et pourtant distincts et souvent opposés : d'une part, le désir de constituer le vaste ensemble politique nécessaire pour bâtir un État moderne efficient et dynamique et, d'autre part, la recherche de l'identité par l'entremise de petits ensembles politiques jouissant d'une autonomie gouvernementale et plus sensibles aux besoins de chacun des citoyens et désireux de laisser s'exprimer l'attachement aux groupes primaires - traditions religieuses, linguistiques, culturelles, sociales et historiques distinctes (Watts 1981, pp. 3-5).

Depuis les années 60 toutefois, il est devenu de plus en plus clair que les régimes fédéraux n'étaient pas la panacée que beaucoup avaient imaginée. La plupart des fédérations de l'après-guerre ont éprouvé des difficultés et plusieurs ont été abandonnées ou suspendues temporairement (Franck 1966; Watts 1977; Hicks 1978). En guise d'exemple, citons les tensions internes continues et le recours fréquent aux lois des mesures d'urgence en Inde, la sécession du Bangladesh du Pakistan, la séparation de Singapour de la Malaisie, la guerre civile et les régimes militaires qui ont suivi au Nigeria, les dissolutions rapides de la Fédération des Indes occidentales et de la Fédération de la Rhodésie et du Nyassaland, la désintégration des efforts fédéraux dans les anciennes colonies françaises de l'Indochine, de l'Afrique occidentale et de l'Afrique équatoriale et même l'effondrement de l'Organisation des services communs d'Afrique orientale. Ces expériences ont démontré que, malgré les meilleures intentions du monde, il arrive que les solutions fédérales ne conviennent pas à la situation (Carnell 1961). De plus, l'expérience en Amérique latine, où un grand nombre de constitutions de type fédéral étaient en réalité appliquées de manière essentiellement unitaire, ont accentué le scepticisme à l'égard de l'utilité de la fédération comme solution pratique dans des pays n'ayant pas une longue tradition de respect du droit constitutionnel. En Europe, la lenteur des progrès vers l'intégration, au moins jusqu'au milieu des années 80, a aussi semblé éloigner encore plus la perspective d'une éventuelle fédération européenne.

Récemment, la désintégration des anciennes fédérations centralisées autoritaires, l'Union

des républiques socialistes soviétiques, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie, a montré les limites de ces façades fédérales et a aussi rendu les populations hésitantes à maintenir des fédérations qui, à cause du passé récent, rappelaient la centralisation et l'autoritarisme.

Même dans les fédérations classiques des États-Unis, de la Suisse, du Canada et de l'Australie, des tensions internes renouvelées et le ralentissement de l'économie au cours des dernières décennies ont réduit l'attrait de ces régimes comme exemple à suivre.

Aux États-Unis, la centralisation des pouvoirs à cause de la suprématie du fédéral sur les gouvernements d'État et les administrations locales ainsi que le transfert des coûts aux États et aux administrations locales, par l'entremise de programmes non financés ou sous-financés, a créé une tendance vers ce qui a été qualifié de «fédéralisme coercitif» (Kincaid 1990). De plus, le fait que la Cour suprême renonce à son rôle d'arbitre dans le régime fédéral, comme l'a démontré l'arrêt *Garcia*, a soulevé des interrogations au sujet de la protection dont jouissent les États face à un gouvernement fédéral de plus en plus dominateur (*Garcia v. San Antonio Metropolitan Transit Authority* 105, S. Ct. 1005, 1985).

Si la Suisse est restée relativement stable, la longue crise au sujet du Jura avant qu'elle ne soit réglée, la nécessité de passer d'un fédéralisme défensif à un fédéralisme effectif (soit de cesser d'insister sur la résistance à la domination externe et aux intrusions fédérales dans l'autonomie cantonale, à cause de la nécessité de conclure des alliances externes efficaces et de mettre en place des politiques sociales internes efficaces), ainsi que la définition de la relation future entre la Suisse et la Communauté européenne ont soulevé de nouvelles interrogations au sujet de la fédération suisse.

Au Canada, la Révolution tranquille au Québec dans les années 60 et les trois séries de négociations constitutionnelles d'envergure qui ont suivi ont provoqué trois décennies de tensions internes. Les revendications territoriales des autochtones et les pressions en vue d'obtenir une véritable autonomie gouvernementale, la crise des arrangements fiscaux et la définition des rôles respectifs du gouvernement fédéral et des provinces dans le cadre du libre-échange avec les États-Unis, puis avec le Mexique, ont toutes constitué des sources de tensions supplémentaires.

L'Australie a fait face en 1975 à une crise constitutionnelle qui remettait en cause la compatibilité fondamentale des institutions fédérales et d'un gouvernement fondée sur un cabinet responsable. Depuis, plusieurs efforts en vue d'une réforme constitutionnelle globale ont fini en

queue de poisson. Le débat sur la valeur de la fédération a donc repris dans certains milieux, en Australie.

Durant presque toute cette période, l'Allemagne est restée relativement prospère, mais l'attention a été attirée de plus en plus sur les problèmes du partage des recettes et du «piège des décisions communes» (Scharpf 1988) que suscite cette forme unique de fédération «verrouillée». Scharpf a fait remarquer que la foule de domaines pour lesquels l'Allemagne exige un accord entre le gouvernement fédéral et les Länder a instauré en pratique une certaine rigidité, à cause de laquelle chaque palier de gouvernement a du mal à réagir rapidement et efficacement aux problèmes de politique. Récemment, la réunification de l'Allemagne, des modifications éventuelles des frontières des Länder et la définition de la relation du *Bund* et des *Länder* avec la Communauté européenne et l'Europe de l'Est ont attiré l'attention.

Malgré tous ces changements, il semble néanmoins que les années 90 sont marquées par un renouveau de l'intérêt face aux régimes politiques fédéraux et aux fédérations (Kincaid 1993, pp. 3-6). Des conférences, des colloques et des ateliers sont organisés par de nombreuses institutions éminentes dans le monde entier qui ne s'étaient jamais intéressées aux régimes politiques fédéraux auparavant. Des dirigeants politiques, des intellectuels et même certains journalistes parlent de plus en plus de la fédération comme d'une forme d'organisation saine, libératrice et positive. La Belgique, l'Espagne et l'Italie semblent se diriger vers de nouvelles structures fédérales et dans plusieurs pays, notamment en Georgie (dans l'ancienne URSS), et en Afrique du Sud, on s'est demandé s'il serait utile d'intégrer certaines caractéristiques fédérales pour tenir compte de groupes distincts internes, mais pas nécessairement de toutes les caractéristiques d'une fédération véritable. De plus, après l'adoption du traité de Maastricht, l'Union européenne semble avoir un peu accéléré le pas vers une Europe fédérale.

À quoi peut-on attribuer ce regain d'intérêt à l'égard des régimes politiques fédéraux et de la fédération? Un facteur important a été la reconnaissance du fait qu'une économie de plus en plus planétaire a déclenché des forces politiques centrifuges qui ont affaibli l'État-nation classique et renforcé les pressions internationales *aussi bien que* locales (Kincaid 1993, pp. 4-5). Les communications et la consommation à l'échelle planétaire ont fait naître dans les villages les plus petits et les plus éloignés de la planète le désir d'avoir accès aux marchés mondiaux des biens et services. Les gouvernements nationaux doivent donc de plus en plus combler les désirs de leurs citoyens, qui veulent être à la fois des consommateurs mondiaux et des citoyens locaux.

De plus, la propagation des économies de marché crée une conjoncture socio-économique propice à l'idée fédérale : accent sur les relations contractuelles; reconnaissance du caractère non centralisé d'une économie de marché; autonomie des entreprises et conscience des droits du consommateur; accent des marchés sur la diversité plutôt que l'homogénéité; mobilité et concurrence ainsi que coopération entre les pays; reconnaissance du fait que les gens n'ont pas besoin de se plaire pour pouvoir être utiles les uns aux autres.

Un deuxième facteur est que les changements technologiques créent de nouveaux modèles fédéraux d'organisation industrielle caractérisés par des «hiérarchies aplaties» et décentralisées, reposant sur des réseaux interactifs non centralisés, et qui influencent donc les attitudes des gens à l'égard des organisations politiques non centralisées.

Un troisième facteur est l'effondrement des régimes totalitaires de l'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique. Ces faits ont miné l'attrait des idéologies visant à transformer la société dans son ensemble et ont exposé au grand jour la corruption, la pauvreté et l'inefficacité caractéristiques d'une centralisation autoritaire massive. Après cet effondrement, le déclenchement de certains conflits ethniques et religieux violents a aussi démontré qu'une idéologie de transformation institutionnalisée dans un régime centralisé ne peut pas imposer la paix et l'unité dans le monde par la coercition et l'endoctrinement (Kincaid 1993, pp. 3-4).

Un quatrième facteur a été l'expansion des valeurs des droits de la personne, qui a miné des formes traditionnelles de direction par les élites et accru les pressions en vue de la participation des citoyens par l'entremise d'une importante autonomie gouvernementale régionale et locale.

Un cinquième facteur est le regain de confiance à l'égard de l'évolution fédérale de l'Europe, par suite des progrès récents, caractérisés par l'adoption de l'Acte unique européen et du traité de Maastricht, malgré les obstacles qu'il a fallu surmonter.

Un sixième facteur a été la résistance des fédérations classiques comme les États-Unis, la Suisse, l'Australie et l'Allemagne qui, malgré les difficultés auxquelles elles ont été confrontées au cours des trois dernières décennies, ont néanmoins fait preuve d'une certaine souplesse et d'une certaine faculté d'adaptation à l'évolution de la situation.

Tous ces facteurs ont contribué à un regain de l'intérêt pour les régimes politiques fédéraux et les fédérations, non pas en tant qu'idéologie, mais comme moyen de répondre à des questions pratiques au sujet de la façon d'organiser et de répartir les pouvoirs politiques de

manière à pouvoir combler les besoins communs des gens tout en tenant compte de la diversité de leurs situations et de leurs préférences. Dans cette quête d'un compromis permettant d'équilibrer les puissantes pressions opposées en faveur de grands ensembles politiques et de petits ensembles régionaux autonomes, les fédérations, malgré leur complexité et leurs raideurs, continuent de sembler pouvoir constituer un outil prometteur qui permet la reproduction politique la plus proche possible de la réalité contemporaine.

Ce regain d'intérêt pour les régimes politiques fédéraux diffère cependant de la prolifération enthousiaste des fédérations qui a marqué les 15 premières années de l'après-guerre. L'expérience acquise depuis a incité à plus de prudence, d'espoir et de réalisme. Dans bien des régions, les difficultés ou les échecs antérieurs et les préoccupations concernant les conséquences éventuelles de l'autonomie locale ont incité certains groupes, tels que les opposants à l'intégration de l'Europe, surtout en Grande-Bretagne, ou les opposants dans les anciens territoires soviétiques, à considérer la fédération comme un cheval de Troie de la centralisation. Dans d'autres régions, par contre, notamment en Afrique du Sud, certains ont craint que la fédération n'institutionnalise en permanence la fragmentation du pouvoir politique.

Les événements survenus depuis 1945 nous enseignent quatre leçons importantes liées au thème de cette étude. Premièrement, les fédérations constituent un moyen pratique de combiner, par des institutions représentatives, les avantages de l'unité et de la diversité, mais elles ne sont pas une panacée. Deuxièmement, l'efficacité de la fédération dépend du respect des normes et des structures constitutionnelles. Troisièmement, un autre facteur important du fonctionnement efficace des fédérations vient s'ajouter, à savoir la confiance mutuelle parmi les groupes qui composent une fédération et l'accent sur l'esprit de compromis et la tolérance. Quatrièmement, pour bien tenir compte des réalités politiques, la fédération, peu importe le type ou la variante adopté, doit exprimer les besoins et les exigences de la société en question. Comme nous l'avons déjà indiqué, de nombreuses variantes sont possibles dans l'application du fédéralisme en général, ou même dans le cadre plus précis des fédérations véritables. En fin de compte, la fédération est une technique pragmatique et prudente dont l'applicabilité peut bien dépendre de la forme particulière qui est adoptée ou adaptée, ou même du caractère inventif de son application.

Les fédérations en tant que structures permettant de concilier les intérêts communs et l'autonomie gouvernementale des différentes ethnies ou nations

Étant donné les pressions opposées dans le monde contemporain entre, d'une part, les grands ensembles politiques capables de favoriser l'expansion économique et une sécurité accrue et, d'autre part, les petits ensembles politiques plus sensibles aux besoins des citoyens et capables d'exprimer les particularités locales, il n'est pas étonnant que la fédération, en tant que forme de gouvernement, jouisse d'un attrait considérable. La fédération constitue une forme d'organisation politique qui permet de mener à certaines fins une action commune par l'entremise des institutions responsables de l'autonomie partagée, et d'assurer l'autonomie gouvernementale des groupes distincts grâce à l'intervention autonome des gouvernements régionaux. En mettant l'accent sur l'équilibre entre ces deux objectifs, la fédération a l'avantage de permettre une forte approximation politique des multiples facettes de la réalité sociale et économique dans le monde contemporain. Elle permet de concilier la nécessité d'une organisation politique d'envergure pour certaines fins ainsi que la reconnaissance et la protection de la diversité fondée sur des bases historiques, économiques, linguistiques, ethniques ou autochtones.

Certains critiques ont fait observer que les fédérations pluriethniques et multinationales ont eu le plus de mal à survivre, comme en témoignent le Nigeria, l'Inde, la Malaisie et le Canada, ainsi que les difficultés éprouvées pour fédéraliser l'Europe. Ces exemples, et ceux de la Yougoslavie et de l'URSS, ont même poussé certains observateurs, notamment Daniel Elazar (1993, p. 94), à soutenir que les fédérations composées de différentes ethnies ou nations pourraient accentuer les différences et donc être vouées à la guerre civile. Elazar a aussi indiqué que, dans ces situations, les variantes modernisées des mécanismes confédéraux sont plus indiquées. Il ne fait aucun doute que les fédérations dont les éléments constituants ne se distinguent pas selon les origines ethniques, les États-Unis, l'Australie et l'Allemagne par exemple (encore que les deux premières comptent des minorités autochtones), ont eu moins de difficultés que les fédérations composées de grands ensembles ethniques et nationaux. Néanmoins, la persistance, depuis plus d'un siècle, de la fédération en Suisse, où la plupart des cantons sont distincts et homogènes à l'intérieur de leurs frontières, du point de vue linguistique ou religieux, et la réorganisation des États en Inde et au Nigeria principalement en fonction de la langue et de l'ethnie peu de temps après la création de la fédération, afin d'atténuer les pressions internes, donnent à penser que, dans certaines situations, les fédérations fondées sur des ethnies ou des nations distinctes peuvent survivre. D'ailleurs, il n'a pas été démontré qu'une autre forme d'organisation politique a réussi à concilier pendant longtemps l'intégration politique et la

diversité territoriale fondée sur la diversité ethnique, à moins de recourir à la force. De plus, le seul exemple vraiment significatif d'un régime confédéral moderne, l'Union européenne, comporte en réalité des caractéristiques hybrides de la confédération et de la fédération, et un grand nombre de ses défenseurs (sauf en Grande-Bretagne) la considèrent comme une étape vers une fédération européenne.

Aux fins de la présente étude, la conclusion à tirer de ces expériences à l'étranger est que les fédérations composées d'au moins quelques éléments ethniques, nationaux ou autochtones distincts peuvent survivre. Même si elles ont parfois du mal à fonctionner et nécessitent une conception soignée des mécanismes permettant de concilier les intérêts des groupes distincts, il y a peu d'autres solutions efficaces pour arriver à concilier par consensus et de manière démocratique des intérêts ethniques concentrés sur un territoire au sein d'une grande organisation politique.

Une caractéristique sur laquelle certains auteurs ont insisté est la fonction d'alliance des fédérations. D'ailleurs, le mot «fédéral» est dérivé du latin *foedus*, «alliance» (Elazar 1987, p. 5). Ce qu'il est essentiel de retenir, c'est que la fédération, en tant que structure politique, dépend du consentement préalable à un cadre constitutionnel définissant les compétences et les fonctions des divers gouvernements qui en font partie. Accepter le constitutionnalisme est donc une condition préalable, mais c'est ce constitutionnalisme qui assure la survie des institutions d'autonomie partagée ou complète en tant que structures politiques. En ce sens, le cadre constitutionnel possède les mêmes caractéristiques qu'un traité comme moyen de définir la portée des obligations mutuelles et de l'autonomie des parties (Hueglin 1994). Toute redéfinition de la fédération canadienne par rapport au rôle des gouvernements autochtones exigera donc le consentement et l'accord des deux parties sur le cadre constitutionnel auquel elle s'appliquera. Il importe également de souligner que le même critère s'applique à l'établissement ou à la modification d'une relation mettant en cause une union fédérative (telle que définie précédemment).

Les facteurs du succès ou de l'échec des fédérations

Si une analyse approfondie des facteurs qui contribuent au succès ou à l'échec des fédérations dépasse la portée de la présente étude, quelques brèves observations semblent s'imposer dans le cadre de l'examen de l'utilité des solutions fédérales. De nombreuses études ont été effectuées à

ce sujet (voir, par exemple, Watts 1966, 1970, 1977; Elazar 1987, 1993; Wheare 1963; Riker 1975; Duchacek 1987; Friedrich 1968; et Sawyer 1969).

Le premier point à souligner est qu'un grand nombre des régimes constitutionnels les plus anciens sont des fédérations. Parmi les fédérations qui fonctionnent encore dans le cadre de leur constitution d'origine, signalons les États-Unis (1789), la Suisse (1848), le Canada (1867) et l'Australie (1901). Plusieurs auteurs ont attribué la prospérité, la stabilité et la longévité de ces pays à l'efficacité de la fédération comme forme d'organisation à plusieurs paliers (Pennock 1959; Landau 1973).

Mais il est également significatif de constater qu'au cours des quatre dernières décennies, d'autres régimes constitutionnels apparemment stables ont été marqués par la sécession de certaines régions ou par une désintégration complète. Les études sur la pathologie des fédérations sont moins nombreuses, bien qu'il existe quelques études comparatives (Franck 1966; Watts 1977; Hicks 1978; et Elazar 1993).

Toute fédération est dans une large mesure le produit d'un mariage unique de situations et d'institutions, mais certaines caractéristiques communes peuvent être dégagées. Parmi les facteurs qui ont souvent joué un rôle important, notons les facteurs sociaux et économiques fondamentaux. Lorsqu'il y avait des écarts marqués entre l'importance relative de l'étendue, de la population, du développement économique et des ressources des éléments constitutants, ces écarts ont souvent eu un effet corrosif sur les relations entre les divers éléments régionaux. En outre, comme nous l'avons déjà indiqué, les fédérations composées d'éléments se distinguant du point de vue ethnique ou national ont souvent été plus divisées (Elazar 1993, p. 94), encore que la gravité des différends internes ait dépendu de la mesure dans laquelle les institutions ont été incapables de permettre aux divers groupes d'exprimer leur caractère distinct.

Les facteurs structurels ont aussi joué un rôle important. Les fédérations les plus stables ont été celles dont les institutions fédérales ont suscité à la fois une impression d'autonomie gouvernementale réelle chez les groupes internes distincts et une impression de cohésion fédérale qui cimentait tous ces groupes. La décentralisation à outrance tout comme la centralisation à outrance peuvent miner l'équilibre fédéral requis pour faire vivre une fédération et lui permettre de donner ses fruits. À cet égard, l'équilibre du partage des pouvoirs entre les gouvernements et les possibilités offertes à tous les principaux groupes de jouer un rôle important dans l'élaboration des politiques au sein des institutions fédérales sont essentiels (il en est question

plus bas dans la présente section). Enfin, un régime fédéral doit se fonder sur un consensus entre les groupes qui le constituent. Parce qu'elle se contredit elle-même, une fédération autocratique ou imposée est vouée à l'échec, comme en témoignent l'expérience de l'URSS et l'effondrement de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie. Pour réussir, une fédération doit donc reposer sur des institutions démocratiques qui donnent aux divers groupes qui en font partie le sentiment de participer à la démocratie.

Les processus fédéraux sont également importants. De fait, des études comparatives ont révélé qu'un facteur crucial de la survie des fédérations a été l'existence de partis politiques ou d'un régime de coalitions continues qui font le pont entre les diverses collectivités constituant la fédération (Riker 1975; Watts 1977, p. 52). Une étude consacrée à la désintégration des fédérations indique qu'un signe infaillible d'une dissolution imminente est la disparition des partis ou des coalitions d'envergure fédérale et l'avènement de partis surtout régionaux au sein des institutions fédérales. Ces situations ont généralement abouti à l'incapacité de modérer les clivages régionaux et à une polarisation cumulative des différences internes.

Des institutions et des processus intergouvernementaux efficaces permettant de coopérer et de surmonter les différences entre les gouvernements au sein des fédérations jouent aussi un rôle important (Watts 1991a, pp. 332-335).

Enfin, le facteur peut-être le plus important du succès des fédérations a été la volonté des populations non pas simplement de tolérer la diversité, mais aussi de l'entretenir et de reconnaître que ce n'est qu'à force de compromis qu'une fédération de peuples différents peut subsister (à ce sujet, voir Commission de l'unité canadienne 1979, pp. 4-6). Dans le contexte canadien, cela veut dire que nous devons reconnaître la nécessité d'accepter les différences internes. Les Canadiens en général doivent mieux comprendre que reconnaître dans la Constitution les différences entre nos divers groupes, dont les peuples autochtones, ne nous enlève rien, mais qu'au contraire cela nous enrichit. Par ailleurs, puisque reconnaître nos différences et les aspirations de nos divers groupes ne permettra pas, en soi, de maintenir la fédération, les Canadiens devront aussi apprendre à mieux partager les valeurs et la destinée du Canada en tant que pays où des groupes différents peuvent vivre en harmonie et être dirigés par un gouvernement commun, pour le plus grand bien de tous.

Pour que le Canada profite pleinement de la fédération comme moyen de tenir compte des groupes distincts, et en particulier des peuples autochtones, il faudra se souvenir des facteurs

essentiels décrits ci-dessus pour qu'une fédération soit stable et efficace.

Les facteurs à prendre en considération concernant les groupes distincts

Les éléments et les paliers d'une fédération

Dans l'examen des moyens par lesquels l'autonomie gouvernementale autochtone peut s'exprimer dans une fédération, il importe de définir les éléments pertinents du gouvernement autochtone. On constate des écarts énormes parmi les fédérations en ce qui concerne la taille des éléments constituants. Par exemple, le plus gros État de l'Inde, l'Uttar Pradesh, compte plus de 110 millions d'habitants, tandis que le plus gros canton de la Suisse, Zurich, en compte à peine un peu plus de 1,1 million. De toute évidence, la population, le territoire et les ressources d'un élément constituant permettront de définir la gamme des fonctions que cet élément peut exécuter efficacement. Ils détermineront jusqu'où cet élément peut représenter avec cohésion les intérêts d'une population homogène, ou s'il comprendra probablement lui-même d'autres minorités. L'exemple suisse et la tendance des nombreux petits États au Nigeria illustrent les pressions en faveur d'éléments relativement homogènes.

Un autre facteur qui joue un grand rôle est l'importance relative de la population, du territoire et des ressources parmi les éléments constituants d'une fédération. Le Canada, l'Inde, l'Australie et le Nigeria, au lendemain de son indépendance, ont illustré les tensions que peuvent provoquer de grands écarts dans la taille des éléments constituants. C'est aussi un facteur qu'il faudra prendre en considération dans la conception des éléments constituants du gouvernement autochtone.

Une solution possible à envisager est une fédération à plusieurs paliers. D'habitude, les constitutions des fédérations ont surtout porté sur les relations entre deux paliers de gouvernement, le gouvernement fédéral et les gouvernements des États ou des provinces, laissant la portée et les pouvoirs du troisième palier, les autorités locales, à être déterminés non pas par la Constitution, mais plutôt par les gouvernements des États ou des provinces. L'autonomie des administrations locales en tant que troisième palier a, dans la pratique, varié énormément d'une fédération à l'autre. Elle est la plus marquée en Suisse et aux États-Unis et la plus faible en Australie. La force du troisième palier a dépendu dans une large mesure de l'intensité du sentiment d'appartenance à une collectivité locale et de l'influence des dirigeants communautaires. Dans ces situations, mais c'est aussi le cas en Australie cependant, où de

nombreux États sont dominés par une capitale d'État qui répond aux besoins des régions reculées, la politique d'État tend à dominer la politique locale. De plus, dans certaines fédérations, les relations intergouvernementales directes entre le gouvernement fédéral et les administrations locales sont considérables, alors que dans d'autres, elles passent toutes par l'intermédiaire des gouvernements des États ou des provinces. Ces dernières années, certaines fédérations ont reconnu officiellement les administrations locales en tant que troisième palier constitutionnel. Une telle reconnaissance constitutionnelle de l'administration locale comme troisième palier est survenue récemment en Allemagne, en Inde et au Nigeria, par exemple. En Australie, même si la Constitution reconnaît officiellement les administrations locales, la représentation de ces administrations a été intégrée au conseil intergouvernemental établi en 1992 afin d'étudier les politiques d'expansion économique.

Si la Constitution canadienne ne reconnaît pas officiellement l'administration locale comme troisième palier de gouvernement, on peut constater par ces autres exemples que rien dans la notion de fédération ne s'oppose nécessairement à ce qu'il y ait plus de deux paliers ni n'empêche l'établissement de gouvernements autochtones constituant un palier supplémentaire dont les pouvoirs seraient énoncés dans la Constitution, c.-à-d. d'un nouveau palier de gouvernement. D'ailleurs, Pennock a indiqué il y a plus de 30 ans (1959) que des paliers multiples de gouvernement exerçant chacun des fonctions différentes à l'échelle qui leur convient le mieux pourraient, du point de vue de la rentabilité, se révéler les plus efficaces lorsque la capacité d'optimiser les préférences des électeurs (ou de réduire leurs frustrations) compense le coût d'une complexité gouvernementale accrue.

Une autre forme de mécanisme fédéral à plusieurs paliers s'est développée au sein de l'Union européenne. Dans ce cas, deux fédérations, l'Allemagne et la Belgique, et une fédération en devenir, l'Espagne, font partie d'une union plus vaste. Ce sont là des exemples de fédérations à l'intérieur d'une fédération. En Inde, il arrive qu'un État ou une Union constitue un cadre pour une fédération locale de tribus dont chacune exerce des pouvoirs d'un gouvernement autonome. Ces précédents démontrent qu'on pourrait aussi concilier la diversité des premières nations à l'intérieur d'une seule province distincte, comme le préconisent certains (Courchene et Powell 1992; Elkins 1993), ou au moins regrouper les premières nations plus petites dans plusieurs éléments plus grands.

Les éléments non territoriaux d'une fédération

Par le passé, les régimes politiques fédéraux ont partagé les pouvoirs sur une base territoriale (Duchacek 1987; Elazar 1993, pp. 192-193; Gagnon 1993, pp. 21-26). Ces régimes ont habituellement visé à répondre aux désirs des groupes distincts de sauvegarder l'autonomie gouvernementale sur certaines questions, en reconnaissant des éléments régionaux de gouvernement au sein de l'État plus vaste. Au Canada, cette façon de procéder pourrait s'appliquer aux peuples autochtones qui vivent au «nord du 60^e parallèle» comme à ceux qui vivent au «sud du 60^e parallèle» et qui habitent surtout dans des réserves, lorsque ces peuples sont concentrés sur ce qui pourrait devenir leur assise territoriale s'ils venaient à accéder à l'autonomie gouvernementale, que ce soit sous forme de nouvelles provinces ou d'unités plus petites. Mais cette autonomie gouvernementale fondée sur le territoire serait difficile à appliquer aux autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves ou dans des centres urbains, ainsi qu'aux Métis. On peut trouver un parallèle à cette situation dans le fait que les Canadiens -français concentrés au Québec peuvent former une majorité au sein de leur propre gouvernement provincial, mais que dans les autres provinces ils sont dispersés et constituent une minorité territoriale, de sorte que les solutions fondées sur des unités territoriales distinctes ne permettent pas de tenir compte de leur caractère distinct.

Il faut donc se demander si les mécanismes non territoriaux de partage des pouvoirs sont possibles au sein des fédérations. Les définitions classiques des régimes politiques fédéraux ont insisté sur le fait que les mécanismes fédéraux désignent le partage des responsabilités entre des ensembles politiques territoriaux et désignent ceux qui comptent des groupes non territoriaux par d'autres expressions comme mécanismes politiques de consociation (p. ex. Lijphart 1977, 1984). Récemment, des auteurs ont élargi la portée de la notion de fédéralisme afin d'inclure son adaptation à des contextes non territoriaux. Cette notion a été examinée par David Elkins dans plusieurs études, dont une qu'il a réalisée pour la Commission royale sur les peuples autochtones et dans laquelle il propose une ou plusieurs provinces autochtones reposant au moins en partie sur des fondements non territoriaux (1992; 1993). L'idée d'Althusius d'établir un ordre corporatif pourrait aussi être pertinente jusqu'à un certain point (Althusius 1964; Hueglin 1994).

Si la reconnaissance de groupes distincts non territoriaux en vue du partage des pouvoirs au sein d'une fédération n'est pas courante et est liée le plus souvent à une consociation, la Belgique constitue un précédent intéressant. La solution belge, qui reconnaît expressément dans

la «Constitution fédérale» de 1993 des régions territoriales et des communautés non fondées sur des territoires en tant qu'éléments constitutants de la fédération semble ouvrir de nouvelles perspectives (voir l'annexe 1). En Belgique, la Constitution partage les pouvoirs exclusifs entre le gouvernement central et deux autres formes de gouvernement. Les éléments constitutants de la fédération comprennent trois régions définies en fonction d'un territoire (la Flandre, la Wallonie et Bruxelles) et trois consociations non territoriales : les communautés de langue française, de langue néerlandaise et de langue allemande. Le premier groupe exerce des pouvoirs exclusifs ou partiels sur des questions relatives à l'utilisation des terres, à l'environnement, à la politique économique et à la politique énergétique, tandis que le second s'occupe des affaires culturelles, de la langue, de l'éducation et de questions précises comme la coopération internationale dans ces domaines. Il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de ce double mécanisme d'éléments constitutants qui se chevauchent. Cet exemple démontre néanmoins qu'une forme non territoriale de gouvernement distinct peut faire partie d'une fédération. Les principaux problèmes illustrés par l'exemple belge sont la complexité d'un tel mécanisme et la nécessité d'établir des relations entre les gouvernements régionaux territoriaux et les gouvernements non territoriaux des communautés linguistiques en ce qui concerne les diverses compétences et responsabilités. Étant donné les chevauchements de portée et d'orientation, des pressions se sont exercées en Belgique afin de simplifier le mécanisme en regroupant les gouvernements régionaux et communautaires. Mais le maintien des deux catégories de gouvernement a été assez populaire politiquement pour résister jusqu'ici, et l'existence continue de ces deux catégories pourrait se justifier ne serait-ce que pour tenir compte de la composition complexe de la région de Bruxelles, la capitale.

L'asymétrie dans les régimes politiques fédéraux

Dans la plupart des fédérations, le partage officiel des pouvoirs constitutionnels entre les éléments constitutants est asymétrique. De fait, les puristes qui définissent le fédéralisme en fonction du modèle américain ont parfois soutenu que les mécanismes fédéraux exigent la parité ou l'égalité en droit des éléments constitutants. Au Canada, cette opinion a été défendue au cours de la dernière décennie par les partisans de l'égalité provinciale (Milne 1991). Mais à cause des différences du point de vue de l'étendue, de la population, des ressources et des intérêts politiques, en pratique, d'importants écarts en ce qui a trait à l'influence politique et aux pouvoirs réels des éléments constitutants sont fréquents dans les fédérations. La plupart des fédérations

sont donc caractérisées par une asymétrie de fait entre leurs divers éléments.

De plus, certaines fédérations et certains régimes fédéraux sont aussi caractérisés par une asymétrie de droit entre les pouvoirs constitutionnels officiellement attribués aux éléments constituants. Les exemples les plus frappants sont le Canada, la Malaisie et l'Espagne (Watts 1991b, pp. 133-138). Bien qu'au cours du récent débat constitutionnel au Canada la mesure dans laquelle l'asymétrie entre les provinces pourrait être accrue afin d'apaiser les craintes du Québec soit devenue l'une des principales pommes de discorde, une certaine asymétrie entre les provinces est une caractéristique de la fédération canadienne depuis sa création (Milne 1991, pp. 287-291; Watts 1994).

Lorsque la Fédération malaise s'est élargie pour devenir la Malaisie en 1963, un trait marquant était l'asymétrie du partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les onze États de la péninsule d'une part, et entre le gouvernement fédéral et les deux États malaysiens de l'Est sur l'île de Bornéo, d'autre part. À cause de leur isolement géographique ainsi que de leur population et de leur culture plus variées, les deux États de Bornéo ont obtenu nettement plus d'indépendance législative, exécutive et financière, en particulier dans le domaine des affaires indigènes (voir l'annexe 1 et *Constitution of Malaysia 1963*, 9th Schedule, List IIA Supplement to State List of Sabah and Sarawak).

L'Espagne se caractérise elle aussi par l'asymétrie des pouvoirs exercés par ses 17 régions autonomes (voir l'annexe 2). La formule espagnole a consisté à reconnaître les écarts des pressions autonomistes exercées dans diverses régions en accordant à chacune son propre statut autonome en fonction des compromis négociés entre Madrid et les dirigeants régionaux (Agranoff 1993).

L'Union européenne a elle aussi jugé nécessaire d'accepter une certaine asymétrie dans l'application du traité de Maastricht, surtout à l'égard de la Grande-Bretagne et du Danemark. L'exemple actuel d'asymétrie probablement la plus complexe dans un régime politique fédéral est fourni par les divers pouvoirs des 88 éléments, républiques, oblasts, okrugs, etc. qui constituent actuellement la Fédération de Russie.

Une question délicate a parfois été soulevée au Canada : des pouvoirs accrus pour certains éléments constituants exercent-ils une influence négative sur la représentation au sein des institutions fédérales? Les représentants des éléments plus autonomes devraient-ils pouvoir voter à l'assemblée législative fédérale ou au cabinet fédéral sur les questions pour lesquelles le

gouvernement fédéral n'exerce pas de compétences dans leur propre gouvernement? Ces limites sembleraient raisonnables, mais elles compliqueraient le fonctionnement d'un cabinet parlementaire, puisque sa capacité de rester au pouvoir dépend des diverses majorités obtenues sur des questions différentes. Fait intéressant à souligner, sauf dans le cas des unions fédératives (voir ci-dessous), ce n'est qu'au Canada que ce compromis entre les pouvoirs relatifs de l'élément et l'influence de ses représentants dans les institutions fédérales a fait l'objet d'un débat sérieux. On a toutefois discuté des implications des mécanismes de vote au Conseil des ministres et au Parlement européen lorsque des mécanismes asymétriques ont été adoptés à l'Union européenne.

Malgré ces considérations, le Canada, la Malaisie et l'Espagne ne semblent pas être perturbés par leur asymétrie actuelle, et on pourrait soutenir que celle-ci représente parfois le seul moyen d'atténuer les écarts entre les pressions en faveur de la centralisation ou de la décentralisation qui s'exercent dans les diverses parties d'une fédération. C'est une solution possible dont il faudra donc se souvenir lorsqu'on définira les fonctions et les pouvoirs des gouvernements autochtones. Ces gouvernements n'ont pas nécessairement besoin d'être uniformes, encore qu'au-delà d'un certain degré, l'asymétrie risque de devenir de plus en plus contestée (Watts 1994).

Il existe dans les régimes fédéraux une autre forme d'asymétrie qui prévoit une fédération pour la plupart des éléments constituants, et une relation d'union fédérative ou d'État associé avec certains autres. Les exemples les plus frappants de tels mécanismes sont les États-Unis et l'Inde (voir l'annexe 1), encore que la relation entre le Liechtenstein et la Suisse appartienne elle aussi à cette catégorie. Ces mécanismes asymétriques sont un moyen de relier le petit État, habituellement périphérique, à un autre plus grand, le petit sauvegardant une autonomie nettement supérieure en contrepartie de l'abandon de certaines formes de participation au gouvernement du plus grand (il en est question dans la première section de cette étude). Elazar (1991, pp. 319-324) a qualifié les 130 peuples amérindiens d'unions fédératives de fait, à cause de leur relation avec la fédération américaine (voir l'annexe 1). Bien que la forme précise de ces unions fédératives autochtones aux États-Unis ne convienne peut-être pas à la situation canadienne, la possibilité qu'une certaine forme de relation de ce genre soit adaptée au contexte canadien est une solution qu'il ne faudrait pas écarter du revers de la main.

L'importance de la structure choisie pour la répartition des pouvoirs

Le partage, dans la Constitution, des pouvoirs législatifs et exécutifs ainsi que des ressources financières est une caractéristique essentielle des fédérations (il en est question dans la première section plus haut). Dans l'examen des mécanismes possibles d'autonomie gouvernementale autochtone, la structure des pouvoirs attribués à l'administration autonome est peut-être aussi importante que leur portée. La structure du partage des pouvoirs varie considérablement d'une fédération à l'autre.

Au Canada, la Constitution met l'accent sur les pouvoirs exclusifs du gouvernement fédéral et des provinces énoncés dans les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. À l'heure actuelle, seuls trois domaines sont considérés officiellement comme des pouvoirs communs (articles 94A et 95). Cette situation contraste avec celle de la plupart des autres fédérations, où il existe des pouvoirs communs dans de grands domaines. Cela permet aux deux paliers de gouvernement de partager les responsabilités, le droit fédéral l'emportant seulement en cas de conflit direct. Les États-Unis, l'Australie, l'Allemagne et les fédérations de l'Amérique latine se caractérisent toutes par une multiplication des champs de compétence commune et par le faible nombre de domaines de responsabilité exclusive, selon ce que prévoit la Constitution. Il y a aussi d'importants domaines de compétence commune en Inde et en Malaisie, encore que dans ces pays, les listes des pouvoirs exclusifs du gouvernement fédéral et des États soient assez longues. L'expérience d'autres fédérations indique que l'exercice commun de certains pouvoirs contribue à la coopération entre les gouvernements en ce qui concerne la prestation des services, facteur qu'il ne faudrait peut-être pas oublier dans la définition des pouvoirs qu'exerceront les futurs gouvernements autochtones. Mais lorsque les pouvoirs fédéraux ont préséance dans les domaines de compétence partagée, le partage des pouvoirs peut se révéler un outil de centralisation progressive. Les États-Unis, l'Australie et l'Allemagne l'ont démontré.

L'Allemagne et l'Autriche ont trouvé une autre façon de partager les pouvoirs. Dans ces pays, la coopération relative à l'administration des lois fédérales et à la prestation des services a été encouragée encore plus par une disposition constitutionnelle exigeant qu'une grande partie des lois fédérales soient administrées par les gouvernements des États (voir l'annexe 2). De fait, en Allemagne, environ 60 % des lois fédérales sont administrées par les Länder, ce qui permet d'adapter l'administration de ces lois en fonction des différences régionales. Un tel mécanisme existe au Canada, à une échelle beaucoup plus limitée, notamment en droit criminel.

Un principe du partage des pouvoirs dans les régimes politiques fédéraux qui a beaucoup

attiré l'attention récemment, surtout au sein de l'Union européenne, est celui de la «subsidiarité». Selon ce principe, le petit gouvernement décentralisé est un atout et, par conséquent, les responsabilités dans un régime fédéral devraient être déléguées au plus petit ensemble politique possible. Le fardeau de la preuve devrait incomber au pouvoir centralisateur. En tant que principe juridique d'un examen judiciaire, il a été difficile à appliquer et il constitue une épée à deux tranchants puisque, au bout du compte, la subsidiarité est déterminée par le pouvoir qui délègue les responsabilités (voir le numéro spécial du *National Journal of Constitutional Law* sur la subsidiarité, 3/3, décembre 1993). En tant que principe de la conception générale d'un régime fédéral et du rôle des gouvernements autonomes qui en font partie, cependant, cette idée est digne d'attention.

Des ressources financières suffisantes qui permettent une certaine autonomie sont essentielles au fonctionnement efficace des éléments qui constituent les fédérations. Il a toutefois rarement été possible de concevoir une constitution fédérale de façon à ce que le partage de l'assiette fiscale entre les divers paliers de gouvernement ne doive pas être modifiée ni adaptée avec le temps. Il en est ainsi parce que le poids des divers pouvoirs d'imposition et des besoins de dépenses évoluent progressivement. Les mécanismes fiscaux sont au coeur d'un grand nombre des plus grandes questions litigieuses dans les relations intergouvernementales (pour une analyse complète des mécanismes fiscaux, voir Bird 1986; Hunter 1977). Les questions relatives aux mécanismes fiscaux fédéraux et au financement des gouvernements autonomes sont complexes et nécessitent une analyse plus approfondie que celle qui est possible ici. Il convient donc que la Commission royale demande des études détaillées portant expressément sur ces questions. Ce qu'il faut toutefois souligner dans le présent document, c'est que l'expérience d'autres pays donne à penser que des mécanismes financiers à la fois suffisants et souples sont essentiels au bon fonctionnement de tous les gouvernements au sein d'une fédération.

La représentation dans les institutions fédérales

Un grand nombre des analyses consacrées aux régimes fédéraux et aux fédérations ont mis l'accent sur le partage des pouvoirs et des ressources entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux ainsi que sur l'interaction entre ces gouvernements. Un aspect tout aussi important du bon fonctionnement d'une fédération, et non le moindre à cause de l'interdépendance inévitable des divers paliers, est cependant le caractère de la représentation, au

sein des institutions fédérales, des divers groupes représentés par les gouvernements qui constituent la fédération. C'est ce qu'on a parfois désigné dans les études canadiennes comme l'aspect «intra-État» de la fédération par opposition à l'aspect «inter-État», qui porte sur les relations entre les paliers de gouvernement (Smiley et Watts 1988). Ces deux aspects sont complémentaires plutôt que mutuellement exclusifs. Chaque fédération a jugé nécessaire de se doter d'institutions conçues de manière à permettre la représentation des intérêts régionaux distincts dans le cadre du processus visant à parvenir à un consensus interrégional au sujet des fonctions désignées pour l'autonomie partagée (Smiley et Watts 1988, p. 38).

Il n'est pas étonnant que la question de l'autonomie gouvernementale des autochtones soit souvent rattachée à celle de la représentation de ces peuples dans les institutions du gouvernement fédéral. L'Accord de Charlottetown de 1992 prévoyait d'ailleurs des dispositions à cet effet (articles 7 concernant le Sénat, 20, concernant la Cour suprême, et 22, concernant la Chambre des communes). Étant donné l'incapacité de ratifier ces propositions, la question reste entière.

Il y a divers moyens de représenter les intérêts régionaux dans les institutions fédérales (pour des études comparatives, voir Smiley et Watts 1985, pp. 37-61; Watts 1991a, pp. 309-336). Mais le plus fréquent, celui que l'on trouve dans presque toutes les fédérations, c'est la création d'une deuxième chambre législative qui sert d'organe principal pour la présentation des intérêts régionaux. Le mode de sélection, la composition et les pouvoirs de la deuxième chambre varient d'une fédération à l'autre, mais l'existence d'une telle chambre est un trait commun de toutes les fédérations.

La conception des institutions fédérales a des conséquences cruciales sur l'expression des intérêts régionaux dans ces institutions. La distinction fondamentale s'établit entre la structure axée sur un président et un congrès, comme aux États-Unis, dans les fédérations latino-américaines et au Nigeria, la structure collégiale qu'on retrouve en Suisse, et la structure parlementaire qu'on retrouve au Canada, en Australie, en Allemagne, en Inde et en Malaisie. Les deux premières constituent des exemples de partage des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, tandis que la troisième repose sur la fusion de l'exécutif et du législatif. Dans cette dernière, la contribution régionale à l'élaboration des politiques fédérales est limitée par la suprématie de la chambre basse, à laquelle le cabinet doit rendre des comptes, et par la tendance inhérente à exercer une discipline de parti beaucoup plus rigoureuse. De plus, le rôle prépondérant du

cabinet aux deux paliers de gouvernement a tendance à donner aux relations intergouvernementales le caractère d'un «fédéralisme exécutif» caractéristique de toutes les fédérations prévoyant un pouvoir exécutif parlementaire (Watts 1989). Ces deux caractéristiques d'une fédération parlementaire s'appliquent au Canada. Il faudrait s'en rappeler dans le cadre des mécanismes de représentation des autochtones au sein des institutions fédérales canadiennes. On peut donc se demander si l'attention devrait porter sur la représentation autochtone au Sénat, à la Chambre des communes ou dans ces deux chambres.

Les processus de restructuration constitutionnelle

Les fédérations doivent être assez rigides pour rassurer les divers groupes distincts internes qu'elles protègent et assez souples pour s'adapter à l'évolution de la situation (Wheare 1983, ch. 11; Livingston 1956). Une grande adaptation peut découler de modifications cumulatives avec le temps, par l'entremise d'examens judiciaires, de modifications constitutionnelles mineures, de modifications aux arrangements fiscaux, d'ententes intergouvernementales officielles, et de nouvelles pratiques et conventions. Une restructuration fondamentale s'est toutefois révélée beaucoup plus difficile à réaliser dans presque toutes les fédérations.

Au Canada, un changement constitutionnel d'envergure a été réalisé en partie en 1981-1982, mais les efforts ultérieurs — au cours de la série de négociations avec les autochtones de 1984 à 1987, de la ronde Québec (lac Meech) de 1987 à 1990, et de la ronde Canada (Charlottetown) de 1991-1992 — ont tous échoué. Peter Russell (1993) a analysé la dynamique de la politique «mégaconstitutionnelle» et les faibles perspectives de parvenir à des changements majeurs de cette façon.

Cette difficulté de modifier globalement la Constitution avec l'appui de la population ne se retrouve pas qu'au Canada. La Suisse, dont la Constitution contient des dispositions en vue d'une révision «partielle» ou «totale», le démontre bien. Il y a eu dans ce pays plus de 100 révisions partielles depuis 1848, mais une seule des quatre tentatives de révision totale a réussi (1874). La tentative la plus récente, entreprise au milieu des années 60, a été abandonnée au début des années 80. Au cours des quinze dernières années, l'Australie a elle aussi entrepris une révision constitutionnelle complète, mais les quatre propositions qui en ont résulté ont été rejetées par référendum. L'incapacité de faire ratifier l'Amendement sur l'égalité des droits aux États-Unis par le nombre d'États requis est un autre exemple. Ces exemples confirment la leçon

que les Canadiens ont tirée de leur propre tentative la plus récente de réforme constitutionnelle en 1991-1992 : des changements complets sont toujours difficiles et ils échouent souvent, à cause principalement de la myriade d'intérêts divers susceptibles de résister à tout changement important.

On peut donc tirer deux conclusions au sujet de la faculté d'adaptation de la fédération canadienne aux intérêts et aux préoccupations des autochtones et de sa capacité d'appliquer et de mieux exprimer le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale affirmée par la Commission royale sur les peuples autochtones. Premièrement, lorsque les objectifs sont définis, une stratégie de changements graduels pour les atteindre peut, à long terme, donner de meilleurs résultats que des propositions en vue d'un seul changement global. Deuxièmement, dans tout processus de changement constitutionnel, mais surtout dans un processus de changement global, il faut accorder autant d'attention aux moyens d'obtenir l'approbation de la population qu'à la conception des propositions.

Les dispositions concernant expressément les populations autochtones dans les fédérations

Dans la section précédente, nous avons traité de l'importance du fédéralisme pour la notion d'autonomie gouvernementale et de l'éventuelle capacité des régimes fédéraux et des fédérations de tenir compte des groupes distincts et donc des peuples autochtones. Nous avons aussi examiné certaines des grandes questions qui se posent au sujet de la conception des structures fédérales ainsi que des variantes possibles. Nous donnerons maintenant un aperçu des mécanismes employés dans les fédérations existantes qui comptent des populations autochtones et de l'expérience des autochtones qui vivent dans ces fédérations. L'objet visé est d'illustrer comment les pays organisés en fédération ont tenu compte, dans la pratique, de leurs populations autochtones.

Cette section traite de quatre sujets : les dispositions concernant la reconnaissance constitutionnelle des autochtones; les mécanismes d'autonomie gouvernementale; le partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces à l'égard des peuples autochtones; et les dispositions spéciales afin d'assurer la représentation des autochtones dans les institutions politiques. Pour un résumé au sujet de chaque fédération, le lecteur peut consulter l'annexe 1.

Des recherches approfondies sur les dispositions détaillées adoptées dans chacune de ces fédérations n'ont pas été possibles compte tenu des délais impartis et des ressources affectées à la présente étude. Dans certains cas, il existe déjà de nombreuses études sur les dispositions

relatives aux peuples autochtones et cette documentation a été élargie par les études précises sur les États-Unis, l'Australie et l'Inde commandées par la Commission royale sur les peuples autochtones. Les renseignements contenus dans ces autres études effectuées pour la Commission royale ne sont pas reproduits dans celle-ci, mais ces exemples ont servi à faire ressortir des points communs importants ou des différences notables. Dans d'autres cas, comme ceux de l'Argentine, du Brésil, de la Malaisie, du Mexique et du Pakistan, les études sur les dispositions relatives aux peuples autochtones sont rares et une analyse complète aurait nécessité un vaste programme de recherche comprenant entre autres des recherches sur le terrain qui auraient nettement dépassé le mandat et le budget de la présente étude. Dans ces cas, il a fallu effectuer les comparaisons à partir de la documentation limitée qui existe déjà.

Les dispositions relatives à la reconnaissance constitutionnelle des peuples autochtones

Aucune reconnaissance constitutionnelle explicite des droits des peuples autochtones n'est prévue dans les fédérations dont les constitutions ont été adoptées avant le milieu du XX^e siècle. Mais les quatre fédérations dont les constitutions ont été adoptées depuis font allusion d'une façon ou d'une autre au statut des peuples autochtones. La Constitution de l'Inde, par exemple, prévoit, en plus d'une série de droits fondamentaux et de principes directeurs, des garanties spéciales pour les «castes et les tribus de l'annexe», y compris une disposition concernant des programmes spéciaux de développement à leur intention. Les diverses Constitutions du Pakistan depuis l'indépendance, celles de 1956, de 1962 et de 1973, ainsi que la réforme constitutionnelle de 1985, reconnaissent aussi l'existence de groupes tribaux, et la Constitution actuelle reconnaît l'existence de régions tribales précises. La Constitution de la Fédération de Malaisie (1963) énonce des mesures de protection précises concernant la langue, la religion et l'éducation des «indigènes» des États de Sabah et de Sarawak (p. ex. articles 161, 161A, 161C et 161D). La plus récente de ces constitutions fédérales, celle du Brésil (1988), reconnaît pour la première fois dans ce pays les droits des Indiens en ce qui concerne les organisations sociales, les coutumes, la langue, les croyances et traditions, ainsi que la possession de terres et de ressources (article 231). Elle confie également au gouvernement fédéral la responsabilité de délimiter les frontières des terres indiennes dans un délai de cinq ans (article 69). Mais l'expérience brésilienne, ainsi que celle des autres fédérations indiquées ci-dessus, révèle qu'énoncer simplement ces droits dans la Constitution ne garantit pas toujours leur respect. La protection constitutionnelle sans la volonté

de l'appliquer est probablement une simple façade derrière laquelle l'exploitation continue sans entrave.

Deux fédérations ayant des constitutions plus anciennes, l'Argentine et le Mexique, ne font pas allusion à une reconnaissance spéciale des peuples autochtones ni de leurs droits. Dans ces cas, les peuples autochtones ont simplement les mêmes droits que les autres citoyens en vertu de la Constitution. C'est également vrai aux États-Unis et en Australie, encore que dans ces deux pays, l'interprétation judiciaire ait modifié la situation en fournissant une certaine base pour la reconnaissance des droits ancestraux.

Aux États-Unis, par exemple, les quelque 130 tribus d'Indiens d'Amérique ont été reconnues par les tribunaux comme des «nations intérieures dépendantes» qui ont une relation avec les États-Unis, souvent par suite d'un traité. Elazar les inclut parmi les unions fédératives de fait (1991, pp. 319-324). De plus, le Congrès a adopté l'Indian Civil Rights Act comme avenant à la *Civil Rights Act* de 1968 afin de garantir certains droits constitutionnels des Indiens.

En Australie, aucun traité n'a jamais été signé avec les aborigènes, et il n'y a pas de reconnaissance constitutionnelle des droits spéciaux ou du statut spécial des aborigènes ni des peuples du détroit de Torres. Néanmoins, la Haute Cour a rejeté récemment la doctrine du territoire nullius, qu'on a si longtemps présumé exister comme fondement du droit australien relatif aux aborigènes (*Mábo v. Queensland*, 1992). Cet arrêt contribuera probablement à faire avancer grandement les droits des aborigènes. Récemment, des lois ont également été adoptées par le gouvernement fédéral et les États afin de reconnaître la situation spéciale des aborigènes dans la société australienne.

Les dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale

Tel que nous l'avons déjà indiqué, les régimes fédéraux prévoient un mécanisme auquel on peut éventuellement avoir recours pour exercer l'autonomie gouvernementale autochtone, si les éléments constitutifs sont conçus de manière à correspondre aux concentrations de populations autochtones et obtiennent une autonomie importante. Dans la pratique, parmi les huit fédérations qui comptent des populations autochtones, les dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale autochtone varient énormément. Ces écarts résultent des différentes situations de chacun.

Dans les deux fédérations latino-américaines, l'Argentine et le Brésil, en pratique, la

politique a été largement assimilatrice. Il n'y a pas d'autonomie gouvernementale autochtone réelle. Au Brésil, la Fundação Nacional do Índio (FUNAI) est chargée d'administrer la politique autochtone du gouvernement fédéral, mais à cause d'intérêts opposés au sein du gouvernement, les intérêts autochtones sont souvent passés au second plan. Les progrès vers l'autonomie gouvernementale autochtone ont été complètement bloqués par les intérêts en faveur du développement social, économique et industriel, et l'exploitation des peuples autochtones s'est poursuivie.

Au Pakistan, six régions tribales sont définies expressément dans la Constitution, mais elles sont administrées par le gouvernement fédéral. Toute autonomie gouvernementale dépend donc des concessions du gouvernement fédéral plutôt que des garanties constitutionnelles.

En Australie, la politique fédérale officielle vise la délégation des pouvoirs politiques, mais le processus évolue encore. Établie en 1990, l'Aboriginal and Torres Islanders Commission (ATSIC) comprend uniquement des aborigènes et des insulaires élus par les conseils régionaux dans toutes les régions du pays. La Commission et les conseils régionaux ont accru la participation directe des aborigènes et des insulaires à l'administration des programmes et à la prestation des services, ce qui a permis d'obtenir une autonomie importante, mais pas l'autodétermination ni une autonomie gouvernementale complète (Reynolds 1993, pp. 15-16).

Aux États-Unis, les tribus indiennes n'ont pas été reconnues lorsque la fédération a été créée par la Constitution de 1787. Par conséquent, leur droit à l'autonomie gouvernementale n'est pas garanti par la Constitution. L'*Indian Reorganization Act* de 1934 a donné aux Indiens quelques possibilités de parvenir à une autonomie gouvernementale dans un contexte assimilateur, grâce à la modernisation des institutions régissant les tribus. Cette modernisation prévoyait notamment le pouvoir accordé aux tribus d'adopter leurs propres constitutions sous réserve d'une ratification par la majorité de leurs membres et par le secrétaire de l'Intérieur des États-Unis. Par conséquent, les réserves fonctionnent en pratique comme des États-nations distincts à l'intérieur de l'union fédérale, mais elles sont souvent assujetties à des lois et à des impôts d'État. L'organisation exécutive et législative prend habituellement la forme d'un conseil tribal élu qui adopte des ordonnances conformes à la Constitution tribale. Les tribunaux tribaux ont également été reconnus, mais leur portée est limitée et il y a des batailles juridiques incessantes entre les tribunaux d'État et de tribu et les gouvernements au sujet des compétences.

Au Mexique, il n'y a pas de structure particulière de gouvernement indigène. Mais dans

une situation qui ressemble un peu à celle des Territoires du Nord-Ouest canadiens, la prépondérance des populations indigènes dans certains États mexicains leur a donné de fait une éventuelle possibilité de parvenir à l'autonomie gouvernementale, par l'entremise du fonctionnement normal des ces États, qui sont des éléments constitutifs de la fédération. Ainsi, le Yucatan, le Chiapas et l'Oaxaca comptent surtout des populations indigènes. Ces dernières ont donc la possibilité de dominer la politique de ces États. L'importance de l'autonomie gouvernementale exercée de cette façon a toutefois été gravement émoussée par la domination historique du PRI (Partido Revolucionario Institucional) centralisé, qui se maintient au pouvoir depuis 1929 et qui a généralement contré une autonomie véritable des États. Par conséquent, jusqu'ici, les possibilités éventuelles que le régime fédéral mexicain auraient pu offrir pour parvenir à l'autonomie gouvernementale des autochtones dans certaines régions où ils constituent la majorité, ne se sont jamais matérialisées. La frustration qui en est résultée a été illustrée de manière spectaculaire au Jour de l'An 1994 par l'insurrection du Chiapas, dans le Sud, par l'Armée zapatiste de libération nationale. Ailleurs au Mexique, plus de deux douzaines de tribus indiennes jouissent d'une certaine autonomie gouvernementale dans leurs régions respectives, encore que sans protection constitutionnelle. Il importe de souligner que les Indiens sont de plus en plus conscients de leur caractère distinct. Un cas unique est celui des 22 000 Yaquis, concentrés dans huit villages, à qui le gouvernement fédéral a donné en 1936 des droits fonciers sur 1 872 milles carrés de terres et qui fonctionnent presque comme un État indépendant à l'intérieur du Sonora. Depuis, les Yaquis ont obtenu peu d'aide extérieure et ont rejeté toute affirmation d'autorité du gouvernement mexicain. Leur indépendance politique est toutefois minée peu à peu par la pauvreté et le besoin d'aide (Elazar 1991, p. 163).

En Malaisie également, il n'y a pas de garantie constitutionnelle expresse de l'autonomie gouvernementale autochtone. Mais dans les États de l'est du pays que sont le Sabah et le Sarawak, les peuples indigènes représentent un pourcentage important de la population. Cela veut dire qu'ils exercent une grande influence politique par les mécanismes normaux de la politique d'État. Contrairement à quelques exemples mexicains toutefois, ils ne constituent pas une majorité. Il est utile de faire remarquer qu'au Sarawak, les Penans et les Dayaks, qui forment 45 % de la population, ont protesté au cours de la dernière décennie afin d'obtenir une meilleure représentation au gouvernement de l'État.

Parmi ces fédérations, l'Inde est un autre exemple de pays où les peuples autochtones ont

parfois obtenu, après une agitation considérable, l'autonomie gouvernementale véritable en vertu de la Constitution, par la création de leurs propres États au sein de la fédération. Quatre petits États, dont la population varie entre 495 000 et 1,4 million d'habitants, et qui, ensemble, ne représentent qu'environ 0,35 % de la population du pays, ont été reconnus comme des États de plein droit dotés de tous les pouvoirs constitutionnels normaux d'un État au sein de la fédération. Il s'agit du Nagaland, du Meghalaya, de l'Arunachal Pradesh et du Mizoram, chacun d'eux étant habité par sa propre population autochtone distincte.

En plus de ces États, quelques territoires de l'Union administrés par le gouvernement fédéral comptent des populations autochtones et ces territoires prévoient des mécanismes par lesquels les fédérations locales de tribus exercent des pouvoirs de régie interne autonome, sans trop d'ingérence extérieure. L'autonomie tribale ou la régie autonome existe aussi ailleurs en Inde, dans des régions de concentrations tribales, notamment dans certaines parties du Rajasthan, du Madhya Pradesh, du Gujerat, du Bengale occidental, de l'Orissa, du Bihar et de l'Assam ainsi que dans les petits États du Nord-Est (Sanders 1992).

Les compétences fédérales et d'État relatives aux peuples autochtones

En plus de la question de permettre l'autonomie gouvernementale autochtone par l'établissement d'éléments constituants autochtones distincts au sein de la fédération, il y a aussi la question de savoir comment, dans les fédérations existantes qui comptent des populations autochtones, les compétences fédérales et d'État touchant directement aux groupes autochtones ont été réparties dans la structure fédérale. La question peut être importante, surtout lorsque des majorités fédérales tolèrent davantage les minorités fédérales que les majorités d'État ne tolèrent leurs propres minorités, comme on l'a souvent constaté aux États-Unis à l'égard des minorités noires. Il ne faut pas en déduire que les majorités fédérales sont toujours plus tolérantes que les majorités d'État, mais il en a souvent été ainsi, parce que les populations de chaque État sont généralement moins hétérogènes que la population fédérale dans son ensemble.

En Argentine et au Mexique, les peuples autochtones et indigènes ne sont pas désignés explicitement dans la Constitution fédérale. Par conséquent, les questions relatives à ces groupes relèvent du palier de gouvernement à qui a été attribuée la compétence dans le domaine visé. Il est toutefois utile de souligner que, dans la pratique, ces deux pays sont des fédérations très centralisées.

Dans quatre autres fédérations cependant, toutes les compétences importantes relatives aux peuples autochtones relèvent expressément et exclusivement du gouvernement fédéral. C'est le cas au Brésil, en ce qui concerne les pouvoirs relatifs aux terres occupées traditionnellement par les Indiens (par. 20ix), et les pouvoirs relatifs aux populations indiennes (par. 22xiv et art. 69). Au Pakistan, le parlement fédéral jouit du pouvoir exclusif de légiférer au nom des territoires tribaux administrés par le gouvernement fédéral. En Malaisie, le gouvernement fédéral a obtenu la compétence exclusive sur les peuples autochtones des 11 États péninsulaires, encore que les États aient obtenu certains pouvoirs relatifs aux terres. Mais cette compétence fédérale exclusive sur les peuples autochtones ne s'applique pas aux deux États de la Malaisie orientale, le Sabah et le Sarawak.

Aux États-Unis, les tribunaux ont statué que les Indiens, en tant que «nations dépendantes intérieures» ont conservé leur souveraineté interne, mais que la souveraineté externe a été dévolue au Congrès. Par conséquent, on considère que les tribus peuvent contrôler leurs propres affaires internes, mais que leurs pouvoirs sont assujettis aux traités et aux lois expresses du Congrès. On estime que le pouvoir du Congrès découle de l'article 1, section 8 de la Constitution. Les nations indiennes relèvent donc de la supervision générale du Congrès plutôt que de l'État, à moins qu'une loi du Congrès ne prévoise une disposition explicite à cet effet.

Dans trois fédérations, en Australie, en Inde et en Malaisie (à l'égard de la Malaisie orientale), les États exercent certains pouvoirs sur les peuples autochtones. En Australie, de 1901 à 1967, les aborigènes relevaient de l'État, sauf dans le Territoire du Nord, administré par le gouvernement central. En 1967 toutefois, une modification constitutionnelle a donné au gouvernement du Commonwealth un pouvoir commun de légiférer au nom des aborigènes, les lois du Commonwealth l'emportant en cas de conflit. En Inde, la responsabilité législative des peuples autochtones relève principalement des États, bien que certaines responsabilités soient confiées au gouvernement de l'Union. La Constitution prévoit la nomination d'un commissaire fédéral, aidé de commissaires régionaux, qui fait rapport sur la condition des castes et tribus visés par l'annexe et recommande les mesures nécessaires à prendre par l'Union ou les États, y compris l'intervention de l'État au besoin. En Malaisie orientale (Sabah et Sarawak), contrairement à ce qui se passe sur la péninsule malaise, les compétences relatives au droit, aux coutumes, aux tribunaux et aux réserves autochtones sont confiées à l'État, compte tenu du caractère différent des peuples indigènes de ces États, ce qui illustre le partage des pouvoirs

nettement asymétrique dans la fédération malaysienne.

Les dispositions spéciales pour assurer la représentation autochtone dans les institutions politiques

Nous avons examiné plus haut les questions générales relatives aux dispositions spéciales permettant la représentation des groupes distincts dans les institutions fédérales. Nous examinerons maintenant la mesure dans laquelle les fédérations existantes ont prévu une représentation spéciale pour leurs peuples autochtones.

Dans cinq des fédérations qui comptent des populations autochtones, il n'y a pas de disposition constitutionnelle spéciale au sujet de la représentation autochtone à l'assemblée législative fédérale. Ces pays comprennent l'Argentine, le Brésil, l'Australie, le Mexique et les États-Unis. Les trois dernières méritent toutefois qu'on s'y attarde un peu.

En Australie, l'Aboriginal and Torres Islanders Commission (ATSIC), créée en 1990 et composée uniquement de commissaires aborigènes et insulaires élus par des conseils régionaux de toutes les régions du pays, a le rôle spécial de conseiller le ministre du Commonwealth des Affaires aborigènes et a assumé les fonctions de répartition du budget et les responsabilités exercées auparavant par le ministère des Affaires aborigènes. Elle participe donc directement aux politiques du Commonwealth qui touchent les aborigènes et les insulaires, bien que la relation avec le ministre ne soit finalement que de nature consultative. Il n'y a pas de droit officiel de représentation au Parlement.

Au Mexique, il n'y a pas de disposition constitutionnelle assurant la représentation des peuples indigènes au Congrès national. Mais le fait que les peuples indigènes constituent une majorité dans trois États et une portion importante de la population dans d'autres signifie qu'ils obtiennent une certaine représentation, grâce aux sièges dont les députés sont désignés par la représentation proportionnelle aux élections à la Chambre des députés et par les deux sièges attribués à chaque État au Sénat.

Aux États-Unis, il n'y a pas de disposition spéciale au sujet de la représentation des Indiens au Congrès, mais le Maine prévoit expressément une représentation des Indiens à son assemblée d'État.

Dans les trois autres fédérations, l'Inde, le Pakistan et la Malaisie, les constitutions prévoient des dispositions spéciales pour assurer la représentation des Autochtones.

En Inde, environ 6 % des sièges du Lok Sabha (la chambre élue au vote populaire) sont

réservés expressément aux tribus de l'annexe (un autre 15 % est réservé de la même façon aux castes de l'annexe). Ces dispositions ne devaient au départ durer que 10 ans, mais elles ont toujours été prorogées. Conformément aux dispositions relatives aux sièges réservés, des circonscriptions précises sont réservées à des candidats autochtones, mais tous les citoyens de ces circonscriptions participent aux élections. Au Rajya Sabha, la seconde chambre, la plupart des membres sont élus indirectement par les assemblées législatives d'État et la représentation autochtone est donc assurée par les représentants des quatre États autochtones ainsi que par certains représentants des territoires de l'Union. Il y a en outre un petit groupe de membres nommés par le pouvoir central au Rajya Sabha, mais la plupart d'entre eux sont choisis pour leur éminence nationale plutôt que pour représenter des minorités. Il importe de souligner qu'en Inde, en plus de ces dispositions, des sièges sont réservés aux termes de la Constitution pour les castes et tribus de l'annexe qui travaillent dans la fonction publique et dans les universités.

Au Pakistan, 207 des 237 députés de l'Assemblée nationale sont élus directement, 20 sièges sont réservés aux femmes et dix sont réservés aux chrétiens, aux hindous et aux minorités. Parmi les 87 sièges du Sénat, il y en a 19 pour chacune des assemblées provinciales, huit pour les régions tribales administrées par le gouvernement central et trois pour le territoire de la capitale fédérale.

En Malaisie, le Sénat ne compte que deux représentants élus par chacune des assemblées législatives d'État, mais un nombre important de sénateurs sont nommés par le gouvernement fédéral pour représenter les communautés et les intérêts spéciaux, notamment les autochtones. De plus, le Sabah et le Sarawak ont obtenu une pondération favorable dans le nombre de sièges qui leur est attribué à la Chambre des représentants, pour tenir compte de leur étendue, des difficultés que posent les communications internes et des populations indigènes importantes. Au niveau de l'État, les assemblées législatives de ces deux États comptent des représentants nommés pour représenter des minorités qui ne seraient pas représentées autrement.

Conclusion : les leçons pour le Canada

Tenir compte des aspirations des peuples autochtones est une tâche importante à laquelle doivent s'attaquer les Canadiens. De l'analyse comparative effectuée dans la présente étude sur la nature des régimes politiques fédéraux et des fédérations en général ainsi que sur l'expérience d'autres fédérations qui comptent des populations autochtones se dégagent trois grandes leçons pour le

Canada.

Premièrement, cette étude comparative a démontré qu'il existe d'énormes différences en ce qui concerne les mécanismes réels ou éventuels permettant de tenir compte des groupes distincts dans les régimes politiques fédéraux, les fédérations et les unions fédératives. Elles offrent un certain nombre de possibilités en ce qui concerne les façons de tenir compte des préoccupations et des intérêts spéciaux des peuples autochtones au Canada. Il n'y a pas de modèle idéal que devraient suivre les Canadiens, ni quant aux exemples théoriques de régimes politiques fédéraux, de fédérations ou d'unions fédératives, ni quant à ceux qui existent déjà. La valeur de l'examen comparatif tient plutôt au fait qu'il met en évidence les aspects à considérer et la diversité des mécanismes fédéraux possibles. Une première recommandation découlant de cette étude est donc que nous devrions élargir nos perspectives et ne pas nous confiner à notre propre expérience au Canada, afin d'envisager plutôt toute la gamme des mécanismes compatibles avec la notion d'un régime politique fédéral.

Deuxièmement, l'étude comparative a révélé que les structures institutionnelles doivent être adaptées au contexte social, économique et politique de la société qu'elles servent. Il serait inutile d'adopter simplement des mécanismes institutionnels tous faits sans considérer la situation particulière du Canada. La deuxième recommandation est donc qu'en appliquant la première recommandation, c'est-à-dire en élargissant nos perspectives pour envisager toutes les possibilités qui ressortent de l'analyse comparative, nous devrions bien garder à l'esprit la situation particulière du Canada, afin que l'étude de ces mécanismes institutionnels éventuels tienne compte de toutes les facettes de la réalité canadienne.

Troisièmement, dans la pratique, la plupart des fédérations se sont peu efforcées jusqu'ici d'exploiter toutes les possibilités du fédéralisme pour tenir compte du caractère distinct de leurs populations autochtones dans leur Constitution. La plupart des fédérations dont il a été question dans la partie 3 ont, en réalité, prévu des dispositions insuffisantes et, dans certains cas n'ont même rien prévu expressément, à l'égard de leurs populations autochtones. Il en est parfois résulté des tensions considérables. L'Inde, et dans une moindre mesure, la Malaisie, l'Australie et les États-Unis se sont néanmoins un peu efforcés de reconnaître constitutionnellement les peuples autochtones, de prévoir une certaine forme d'autonomie gouvernementale autochtone, de tenir compte des besoins des peuples autochtones dans la formulation constitutionnelle des compétences relatives aux peuples autochtones et, dans certains cas, de prendre des dispositions

spéciales afin d'assurer la représentation autochtone dans les institutions politiques. Nous pouvons donc conclure que, en règle générale, les notions et les principes des régimes fédéraux et les solutions possibles qu'ils laissent entrevoir sont plus utiles aux Canadiens que les mécanismes précis relatifs aux peuples autochtones qui existent dans d'autres fédérations.

Outre ces trois conclusions générales primordiales, on peut tirer d'autres conclusions plus précises. L'examen général effectué dans la partie 2 au sujet des mécanismes qui ont été mis en place dans les fédérations et les régimes fédéraux en général (pas simplement dans ceux qui comptent des populations autochtones) afin de tenir compte des groupes distincts qui en font partie, a révélé que les mécanismes fédéraux ouvrent la porte à diverses solutions susceptibles de s'appliquer dans la fédération canadienne pour tenir compte des aspirations des peuples autochtones.

Premièrement, dans le monde contemporain, les organisations politiques de type fédéral permettent en pratique de concilier les intérêts communs et l'identité particulière des groupes distincts dans un régime fondé sur le consentement.

Deuxièmement, les fédérations ne se limitent pas nécessairement à deux paliers de gouvernement reconnus dans la Constitution et, dans certains cas, elles en ont reconnu trois ou plus.

Troisièmement, certaines fédérations, notamment l'Inde, ou certains régime fédéraux, comme l'Union européenne, comprennent des éléments qui sont eux-mêmes des fédérations. On pourrait peut-être ainsi regrouper les petits éléments que constituent les Premières Nations dans de grands ensembles politiques tout en protégeant leur caractère distinct.

Quatrièmement, il est non seulement concevable mais également démontré que des éléments extraterritoriaux appartiennent à une fédération, comme en témoigne l'évolution des mécanismes par lesquels la Belgique s'est fédéralisée au cours des trois dernières décennies. Par ailleurs, l'expérience belge appelle une mise en garde. En effet, si les éléments extraterritoriaux peuvent être combinés avec les éléments territoriaux dans une fédération, la structure qui en résulte risque d'être extrêmement complexe et il importe de définir avec soin les relations entre les éléments en ce qui concerne la prestation des services et les responsabilités politiques.

Cinquièmement, la possibilité de mécanismes asymétriques de partage des compétences entre les divers éléments constituants est également confirmée par le fait que ces mécanismes ont effectivement fonctionné dans un certain nombre de fédérations et de régimes fédéraux.

Néanmoins, étant donné les craintes exprimées dans le débat constitutionnel récent au sujet de l'ampleur acceptable de l'asymétrie au sein de la fédération, et puisque d'autres fédérations ont démontré que l'asymétrie au-delà de certaines limites peut créer des problèmes, il faudra également accorder beaucoup d'attention à cet aspect. Deux formes de relation fédérale asymétrique décrites dans la section 1(3)a) sont l'union fédérative et l'État associé. Il en existe actuellement un grand nombre dans le monde. Étant donné la probabilité qu'au Canada la seconde soit reliée à la notion de «souveraineté-association», il serait probablement compliqué de défendre ce type de relation. Par contre, l'union fédérative pourrait apaiser les craintes des critiques canadiens des mécanismes asymétriques, qui se plaignent que l'asymétrie donnerait une plus grande autonomie sans réduire de manière correspondante l'influence sur l'élaboration des politiques centrales. De plus, comme nous l'avons fait remarquer dans la section 3(3), il existe de fait une forme d'union fédérative pour les peuples autochtones aux États-Unis. Une adaptation différente de la notion d'union fédérative au contexte canadien pourrait constituer une forme de relation fédérale asymétrique au moins digne d'être examinée.

Sixièmement, une représentation et une participation suffisantes au sein des institutions du gouvernement fédéral est une façon de tenir compte des groupes distincts dans une fédération. L'accord de Charlottetown a traité de cette question et il faudra en reparler dans les discussions sur le rôle des peuples autochtones dans la fédération canadienne. Par ailleurs, il faut souligner que plus la relation entre les peuples autochtones et la fédération est asymétrique, en particulier si la relation correspond à celle qui existe dans une union fédérative, plus il devrait y avoir une réduction correspondante de la représentation et de la participation aux institutions centrales de la fédération.

Septièmement, le débat constitutionnel récent au Canada depuis 1982 et l'expérience d'autres pays qui ont tenté d'apporter des changements constitutionnels complets indiquent que des changements cumulatifs donneront probablement de meilleurs résultats à long terme. Il ne faut évidemment pas que cela devienne une excuse pour ne pas agir, mais plutôt la base de progrès graduels et significatifs. L'expérience à l'étranger révèle aussi que lorsqu'on laisse les problèmes d'une fédération s'envenimer, la situation peut devenir explosive. La Guerre civile américaine l'a démontré, mais il y a eu d'autres cas où l'incapacité de régler les grands problèmes a provoqué de graves tensions ou même l'éclatement.

Ces conclusions et recommandations visent à attirer l'attention sur les mécanismes

éventuels par lesquels notre régime fédéral canadien pourrait tenir compte des aspirations des peuples autochtones. Leur application doit prendre en considération toutes les circonstances particulières de la fédération canadienne et des peuples autochtones du Canada.

Annexe 1

Fédérations comptant une population autochtone importanteⁱ

Argentine

Structure fédérale de base et population

- État fédéré en 1853.
- 22 provinces + territoire national + 1 district fédéral.
- Fédération comprenant un président et un congrès inspirée du modèle américain : le droit fédéral d'intervention dans les affaires provinciales donne de vastes pouvoirs au gouvernement central.
- Superficie : 1 068 302 milles carrés
- Population : 31 928 519

Population autochtone

- 500 000 (moins de 2 %), dont la plupart vivent dans les régions éloignées du Nord et du Sud.

Reconnaissance constitutionnelle des peuples autochtones

- Dans les questions gouvernementales, aucune reconnaissance spéciale : les peuples autochtones ont les mêmes droits que les autres citoyens argentins.

Mécanismes d'autonomie gouvernementale

- Politique gouvernementale largement assimilatrice : visant à améliorer les conditions sociales plutôt qu'à reconnaître un statut particulier.

Compétences du gouvernement fédéral et des États relatives aux peuples autochtones

- Pas définies officiellement, relèvent donc du partage général des compétences et des responsabilités.

Dispositions spéciales pour assurer la représentation autochtone dans les institutions politiques

- Aucune.

Australie

Structure fédérale de base et population

- État fédéré en 1901.
- 6 États + 4 territoires administrés + 3 territoires + 1 territoire de la capitale.
- Fédération parlementaire comportant de nombreux domaines de compétence commune et d'importants pouvoirs résiduels délégués aux États; au fil de l'évolution de la fédération, le gouvernement fédéral est devenu prépondérant et s'est ingéré de plus en plus dans des domaines de la compétence des États, les États sont néanmoins demeurés de fortes structures politiques; les relations intergouvernementales sont très marquées par le «fédéralisme exécutif».
- Superficie : 2 966 150 milles carrés
- Population : 15 531 900

Population autochtone

- 227 645 (environ 1,5 %) aborigènes de l'Australie et insulaires du détroit de Torres.

Reconnaissance constitutionnelle

- Aucune reconnaissance constitutionnelle des droits ou du statut particuliers des aborigènes et des insulaires du détroit de Torres.
- Aucun traité n'a jamais été signé avec les peuples aborigènes, mais la Haute Cour, dans l'arrêt *Mabo v. Queensland*, a rejeté en 1992 la doctrine du territoire nullius.
- Certaines lois d'État ou fédérales ont été adoptées afin de reconnaître la situation particulière des aborigènes dans la société australienne.

Mécanismes d'autonomie gouvernementale

- La politique fédérale officielle vise la délégation des pouvoirs politiques et économiques, mais le processus évolue encore.
- L'Aboriginal and Torres Strait Islanders Commission, établie en 1990, et les conseils régionaux ont accru la participation directe des aborigènes et des insulaires à l'administration des programmes et à la prestation des services, permettant ainsi une importante autonomie interne, mais pas l'autodétermination (Reynolds 1993: 15-16).

Compétences du gouvernement fédéral et des États

- 1901-1967 : compétences des États sauf dans le Territoire du Nord.
- Un amendement constitutionnel adopté en 1967 donne au gouvernement du Commonwealth des pouvoirs communs de légiférer sur les aborigènes, la législation du Commonwealth l'emportant en cas de conflit.
- En pratique, les gouvernements national, d'État et locaux participent à l'élaboration des politiques et à la prestation des services qui touchent les aborigènes.

Dispositions spéciales pour assurer la représentation dans les institutions politiques

- Aucune disposition spéciale au Parlement ou dans les assemblées législatives pour assurer la représentation des aborigènes ou des insulaires du détroit de Torres.
- L'Aboriginal and Torres Strait Islanders Commission (ATSIC), établie en 1990 et composée uniquement de commissaires aborigènes ou du détroit de Torres élus par les conseils régionaux de toutes les régions du pays, conseille le ministre du Commonwealth des Affaires aborigènes et assume les fonctions de répartition du budget et les responsabilités exercées auparavant par le ministère des Affaires aborigènes.

Brésil

Structure fédérale de base et population

- État fédéré en 1891.
- 25 États + 1 district de la capitale fédérale.
- Fédération comprenant un président et un congrès inspirée du modèle américain où le président fédéral jouit d'un grand pouvoir exécutif; la Constitution de 1988 a délégué quelques pouvoirs fédéraux aux États et aux administrations locales, mais des pouvoirs importants ont été réservés à l'exécutif fédéral; le gouvernement fédéral, les États et les administrations locales ont des pouvoirs communs dans la plupart des domaines, ce qui fait que les pouvoirs exercés par chaque État et administration locale peuvent varier.
- Superficie : 3 286 488 milles carrés
- Population : 144 428 000

Population autochtone

- 260 000 (2 %).
- Comprend 180 peuples indigènes parlant 140 langues.
- Population indienne vivant dans la jungle : 45 429 (0,3 %).

Reconnaissance constitutionnelle

- La Constitution de 1988 reconnaissait pour la première fois les Indiens en ce qui a trait aux organisations sociales, aux coutumes, aux langues, aux croyances et aux traditions, ainsi qu'à la possession de terres et de ressources (article 231).
- Le gouvernement fédéral a été chargé de délimiter les terres indiennes avant 1993 (article 69).
- Dans la pratique, la mise en oeuvre est assujettie à des intérêts socio-économiques et industriels contradictoires.

Mécanismes d'autonomie gouvernementale

- Non prévus par la Constitution.
- La Fundação Nacional do Índio (FUNAI) est chargée d'administrer la politique autochtone du gouvernement fédéral, mais à cause d'intérêts opposés au sein du gouvernement, les intérêts autochtones et les progrès vers l'autonomie gouvernementale sont souvent passés au second plan, face aux exigences des politiques et aux besoins de ressources en faveur du développement social, économique et industriel.

Compétences du gouvernement fédéral et des États relatives aux peuples autochtones

- Compétence législative fédérale sur les terres occupées traditionnellement par les Indiens (par. 20ix) et les populations indiennes (par. 22xiv, 69v).
- Compétence des tribunaux fédéraux sur les litiges relatifs aux droits des Indiens (par. 109xi, 129v).

Dispositions spéciales pour assurer la représentation dans les institutions politiques

- Aucune.

États-Unis d'Amérique

Structure fédérale de base et population

- Constitution rédigée en 1787; fédération instaurée en 1789.
- 50 États + 2 unions fédératives + 3 États associés + 3 territoires régis localement + 3 territoires non incorporés + 130 unions fédératives (de fait) avec les nations amérindiennes.
- Fédération comprenant un président et un congrès fondée sur la séparation des pouvoirs entre l'exécutif, une assemblée législative bicamérale et le pouvoir judiciaire, au sein du gouvernement fédéral, et un partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les États prévoyant de nombreux domaines communs (en cas de conflit, le pouvoir fédéral l'emporte) et une responsabilité résiduelle attribuée aux États. La structure se fonde sur le principe des freins et contrepoids entre des centres de pouvoirs dispersés. À partir d'une fédération décentralisée au départ, le gouvernement fédéral a consolidé durant deux siècles sa position de domination par rapport aux États, encore que la dépendance envers les États et les administrations locales pour la mise en oeuvre de nombreux programmes fédéraux et la structure partisane nationale lâche protègent la vitalité continue des intérêts des États et des intérêts locaux.

- Superficie : 3 618 770 milles carrés.
- Population : 248 709 873.

Population autochtone

- Selon le recensement de 1990, un peu moins de 2 millions (moins de 1 %), dont 1 878 285 Indiens, 57 152 Esquimaux (catégorie du recensement américain), 23 797 Aléoutes.
- Terres : les terres indiennes représentent 81 662 milles carrés (2,25 % des États-Unis).

Reconnaissance constitutionnelle

- Bien qu'elles ne soient pas définies ainsi dans la Constitution, les quelque 130 tribus amérindiennes ont été reconnues par les tribunaux comme des «nations dépendantes intérieures», qui constituent des unions fédératives de fait avec les États-Unis.
- L'*Indian Civil Rights Act* a été adoptée comme avenant à la *Civil Rights Act* de 1968 afin de garantir certains droits constitutionnels des Indiens.

Mécanismes d'autonomie gouvernementale

- Les tribus indiennes ne sont pas identifiées dans le cadre du régime fédéral prévu par la Constitution et, par conséquent, leur droit à l'autonomie gouvernementale n'est pas protégé par la Constitution. Il découle des interprétations judiciaires (Barsh 1993: résumé).
- L'*Indian Reorganization Act* de 1934 a donné aux Indiens quelques possibilités de parvenir à une autonomie gouvernementale, grâce à la modernisation des institutions régissant les tribus, notamment le pouvoir accordé aux tribus d'adopter leurs propres constitutions (à être ratifiées par la majorité de leurs membres et par le secrétaire de l'Intérieur).
- Règle générale, les réserves fonctionnent comme des États-nations distincts à l'intérieur de l'union fédérale, mais elles sont souvent assujetties à des lois et à des impôts d'État.
- L'organisation exécutive et législative prend habituellement la forme d'un conseil tribal élu qui adopte des ordonnances conformes à la Constitution tribale. Les tribunaux tribaux ont également été reconnus.

Compétences du gouvernement fédéral et des États relatives aux peuples autochtones

- En tant que «nations dépendantes intérieures», les nations indiennes ont conservé leur souveraineté interne, d'après les jugements des tribunaux, mais elles relèvent de la supervision générale du Congrès et ne sont pas assujetties à l'autorité de l'État, à moins qu'une loi du Congrès ne prévoie une disposition explicite à cet effet. Ce pouvoir du Congrès découle de l'article 1, section 8 de la Constitution. Le Congrès a délégué de temps à autres aux États des pouvoirs relatifs aux Indiens.

Dispositions spéciales pour assurer la représentation dans les institutions politiques

- Aucune au niveau fédéral.
- Au niveau des États, le Maine prévoit expressément une représentation des Indiens à son assemblée législative.

Inde

Structure fédérale de base et population

- Fédération indépendante en 1947; nouvelle Constitution de l'indépendance en vigueur en 1950.
- 25 États + 7 territoires de l'Union + 1 union fédérative (Jammu-et-Cachemire) + 1 État

associé (Bhoutan).

- Fédération parlementaire prévoyant un partage relativement centralisé des pouvoirs définis dans la liste des pouvoirs exclusifs de l'Union, une liste des pouvoirs communs et une liste des pouvoirs exclusifs des États. Officiellement, le gouvernement central jouit de pouvoirs très importants, surtout des pouvoirs d'urgence qui ont été souvent invoqués, mais la fédération fonctionne dans un contexte ethnoculturel qui protège le caractère principalement fédéral de la politique indienne. Les États ont été réorganisés sur une base ethnolinguistique en 1956 et il y a eu d'autres modifications depuis. Il y a eu également ces derniers temps un mouvement visant à constitutionnaliser l'administration locale comme troisième palier de gouvernement.
- Superficie : 1 269 219 milles carrés
- Population : plus de 875 millions.

Population autochtone

- Plus de 60 millions (environ 8 % de la population fédérale) comprenant 427 communautés tribales, dont un grand nombre sont isolées géographiquement.

Reconnaissance constitutionnelle

- En plus des droits fondamentaux et de garanties spéciales pour les minorités linguistiques et pour les Anglo-Indiens, la Constitution prévoit des garanties spéciales pour les «castes et tribus de l'annexe» et des dispositions en vue de programmes spéciaux de développement à leur intention.

Mécanismes d'autonomie gouvernementale

- Quatre petits États, le Nagaland, le Meghalaya, l'Arunachal Pradesh et le Mizoram dans le Nord-Est, sont des États à majorité tribale.
- Les territoires de l'Union sont généralement petits et administrés par le gouvernement fédéral, mais plusieurs prévoient des mécanismes par lesquels les fédérations locales de tribus exercent des pouvoirs de gouvernement interne autonome, sans trop d'ingérence extérieure.
- L'autonomie tribale ou gouvernementale s'est développée dans les régions où il existe une concentration tribale, notamment dans certaines parties du Rajasthan, du Madhya Pradesh, du Gujerat, du Bengale occidental, de l'Orissa, du Bihar et de l'Assam et dans les petits États du Nord-Est (Sanders 1992).

Compétences du gouvernement fédéral et des États relatives aux peuples autochtones

- La compétence législative relève surtout des États, encore que certaines responsabilités et compétences soient attribuées au gouvernement de l'Union.
- Dispositions constitutionnelles prévoyant la nomination d'un commissaire fédéral, aidé de commissaires régionaux, qui fait rapport sur la condition des castes et de tribus de l'annexe et recommande les mesures nécessaires à prendre par l'Union ou les États, y compris l'intervention de l'État au besoin.

Dispositions spéciales pour assurer la représentation dans les institutions politiques

- Une disposition prévoyant des «sièges réservés» au Lok Sabha (chambre élue au vote populaire) pour les tribus de l'annexe (environ 6 % des sièges) ne devait au départ durer que dix ans, mais elle a toujours été prorogée. Des circonscriptions précises sont réservées à cette catégorie ainsi qu'aux castes de l'annexe (environ 15 % des sièges) et tous les citoyens de ces circonscriptions participent aux élections.

- Une disposition au Rajya Sabha (dont la plupart des membres sont élus par les assemblées législatives d'État) prévoit la nomination par le gouvernement central de petits groupes de membres choisis pour leur éminence nationale ou pour représenter des intérêts spéciaux.
- Des sièges sont aussi réservés pour les castes et tribus de l'annexe qui travaillent dans la fonction publique et les universités.

Malaisie

Structure fédérale de base et population

- État fédéré en 1963.
- 13 États.
- Fédération parlementaire formée par l'ajout, à la Fédération de Malaisie hautement centralisée (Constitution d'indépendance en 1957), de trois États supplémentaires en 1963 : Singapour (qui s'est ensuite séparé en 1965) et deux États de Bornéo (Sabah et Sarawak). Une caractéristique unique de la Fédération de Malaisie est la relation asymétrique, par rapport au gouvernement central, des onze états de la péninsule malaise, qui restent hautement centralisés, et des deux États de l'Est, le Sabah et le Sarawak, séparés géographiquement et dont la population et la culture sont plus variées, qui jouissent d'une autonomie législative, exécutive et financière nettement plus grande.
- Superficie : 127 320 milles carrés
- Population : 16 921 000

Population autochtone

- Population orang asli dans la péninsule malaise : environ 110 000 (8,5 %), selon les estimations, comprenant trois groupes : Senois, principalement dans le Perak, le Pahang et le Kelantan; Proto-malais principalement dans le Pahang, le Selangor, le Negri Sembilan et le Johore; Négritos principalement dans le Perak et le Kelantan.
- Population en Malaisie orientale : nombreux groupes tribaux au Sabah et au Sarawak [chiffres à vérifier]

Reconnaissance constitutionnelle

- Des garanties constitutionnelles sont énoncées au sujet de la langue, de la religion et de l'éducation des «indigènes» au Sabah et au Sarawak (art. de la Constitution 161, 161A, 161C et 161D).

Mécanismes d'autonomie gouvernementale

- Aucune disposition constitutionnelle en particulier.
- Les Penans et les Dayaks du Sarawak, où ces derniers représentent 45 % de la population de l'État ont protesté au cours de la dernière décennie, afin d'être mieux représentés au gouvernement de l'État.

Compétences du gouvernement fédéral et des États relatives aux peuples autochtones

- Dans la péninsule malaise, le gouvernement central exerce des compétences exclusives sur les populations autochtones, bien que les États exercent certains pouvoirs sur les terres.
- En Malaisie orientale (Sabah et Sarawak), les compétences relatives au droit, aux coutumes, aux tribunaux et aux réserves indigènes relèvent de l'État.

Dispositions spéciales pour assurer la représentation dans les institutions politiques

- Le Sénat est formé non seulement de deux représentants élus par chacune des assemblées législatives d'État, mais aussi d'un grand nombre d'autres sénateurs nommés par le gouvernement central afin de représenter les communautés et les intérêts spéciaux, y compris des représentants autochtones.
- La pondération favorable de la représentation du Sabah et du Sarawak à la Chambre des représentants vise à tenir compte de l'étendue, des difficultés que posent les communications internes et des populations indigènes importantes de ces deux États.
- Les assemblées législatives du Sabah et du Sarawak comptent des représentants nommés pour représenter des minorités qui ne seraient pas représentées autrement.

États-Unis du Mexique

Structure fédérale de base et population

- Fédération constituée en 1824, mais après des troubles politiques durant presque tout le XIX^e siècle, une nouvelle Constitution est entrée en vigueur en 1917.
- 31 États + district fédéral.
- Fédération adoptée en partie pour imiter les États-Unis mais aussi pour tenir compte de divisions fondamentales dans la société mexicaine, en particulier les divers groupes indigènes peuplant les États et les mélanges linguistiques qui en résultent. Dans la pratique, la fédération au Mexique illustre davantage une décentralisation théorique dans un système dominé par un parti qu'un véritable partage des pouvoirs.
- Superficie : 756 066 milles carrés.
- Population : 82 759 000. Environ 75 % de mestizos (Métis, surtout Indiens et Espagnols), 10-12 % d'Indiens, et 10 % de Blancs, surtout de descendance espagnole.

Population autochtone

- 9 500 000 (12 %) selon les estimations. La plupart des indigenas se concentrent dans la péninsule du Yucatan. Parmi les anciennes langues locales, environ 270 dialectes parlés par 82 groupes indiens ont survécu.
- La population yaquée de 22 000 habitants, concentrée dans huit villages, livre une guerre intermittente avec le gouvernement mexicain et continue de résister à toute participation du gouvernement mexicain ou affirmation de son autorité.

Reconnaissance constitutionnelle

- Aucune reconnaissance constitutionnelle officielle.

Mécanismes d'autonomie gouvernementale

- Le Yucatan, le Chiapas et l'Oaxaca comptent des populations surtout indigènes, qui sont donc en mesure, en théorie, de dominer la politique de l'État. Le Yucatan, le Chihuahua, l'Oaxaca, le Jalisco et le Michoacan représentent diverses nations indiennes présentes avant la conquête et qui parlent leur propre langue en plus de l'espagnol. La domination historique du PRI (Partido Revolucionario Institucional) centralisé tend cependant à entraver l'autonomie des États. La frustration et la conscience politique qui en découlent ont été illustrées au Chiapas, par l'insurrection du 1^{er} janvier de l'Armée zapatiste de libération nationale qui, au nom des pauvres et des indigènes, s'est emparée de San Cristobal de las Casas jusqu'à ce que l'armée mexicaine la refoule dans les collines.

- Plus de deux douzaines de tribus indiennes jouissent d'une certaine autonomie gouvernementale dans leur région, et les Indiens sont de plus en plus conscients de leur caractère distinct.
- Le gouvernement fédéral a donné aux Yaquis en 1936 des droits fonciers sur 1 872 milles carrés de terres; ceux-ci fonctionnent presque comme un État indépendant à l'intérieur du Sonora. Depuis, les Yaquis ont obtenu peu d'aide extérieure et ont résisté à toute participation du gouvernement mexicain et à toute affirmation de son autorité. (Elazar 1991, p. 163).

Compétences du gouvernement fédéral et des États relatives aux peuples autochtones

- Aucune désignation officielle dans la Constitution, mais la plupart des grandes décisions dans tous les domaines sont prises par le gouvernement national et mises en oeuvre par les agences d'État.

Dispositions spéciales pour assurer la représentation dans les institutions politiques

- Aucune.

Pakistan

Structure fédérale de base et population

- Fédération indépendante depuis 1947; nouvelles constitutions en 1956 et 1962; sécession du Pakistan oriental (Bangladesh) en 1971; nouvelle Constitution en 1973 et autres réformes constitutionnelles en 1985.
- 4 provinces + territoire de la capitale fédérale + 6 régions tribales administrées par le gouvernement fédéral.
- Fédération présidentielle; depuis l'indépendance, le régime parlementaire et la dictature militaire ont alterné. Depuis la première prise du pouvoir par les militaires en 1958, la fédération était hautement centralisée, mais les réformes constitutionnelles de 1985 ont permis un regain de l'autonomie provinciale. Depuis, les provinces assujetties depuis longtemps au pouvoir central se sont transformées en des bases politiques indépendantes à partir desquelles sont lancées des attaques politiques contre le gouvernement fédéral, ce qui atténue le déséquilibre historique qui avait favorisé le gouvernement central.
- Superficie : 310 403 milles carrés.
- Population : 105 000 000.

Population autochtone

- Dans les régions tribales administrées par le gouvernement fédéral : 2 467 000 (2,5 %)

Reconnaissance constitutionnelle

- Reconnaissance constitutionnelle grâce à la désignation des régions tribales.

Mécanismes d'autonomie gouvernementale

- L'autonomie gouvernementale dans les six régions tribales est limitée par le pouvoir exclusif du gouvernement fédéral d'administrer ces régions.

Compétences du gouvernement fédéral et des États relatives aux peuples autochtones

- Le parlement fédéral possède le pouvoir exclusif de légiférer au nom des territoires tribaux administrés par le gouvernement fédéral.

Dispositions spéciales pour assurer la représentation dans les institutions politiques

- 207 des 237 députés de l'Assemblée nationale sont élus directement, 20 sièges sont réservés aux femmes et dix sont réservés aux chrétiens, aux hindous et aux minorités.
- Parmi les 87 sièges du Sénat, il y en a 19 pour chacune des assemblées provinciales, huit pour les régions tribales administrées par le gouvernement central et trois pour le territoire de la capitale fédérale.
- Dans les assemblées législatives provinciales, des sièges séparés sont désignés pour les musulmans et les non-musulmans, les membres de chaque communauté élisant leurs propres représentants.

Annexe 2

Autres régimes politiques fédéraux tenant compte des groupes distinctsⁱⁱ

Introduction

Cette annexe résume brièvement d'autres fédérations et régimes politiques fédéraux ne comptant pas de groupes autochtones mais ayant adopté des mécanismes afin de tenir compte de groupes distincts.

Allemagne

- L'Allemagne de l'Ouest a adopté une Constitution fédérale en 1949, créant ainsi une fédération composée de dix Länder et d'un État associé (Berlin-Ouest); en 1990, par suite de la réunification de l'Allemagne, elle est devenue une fédération comprenant 16 Länder.
- Éléments constitutifs : 16 Länder de dimensions variables, de régions relativement grandes à quelques villes-États.
- Superficie : 137 231 milles carrés
- Population : 78 millions.
- Une caractéristique particulièrement significative de la fédération en ce qui concerne la représentation des groupes distincts est l'écart de la taille relative des éléments constitutifs, entre de grands États comme la Rhénanie-du-Nord-Westphalie (17 millions), la Bavière (11 millions) et le Bade-Wurtemberg (9,4 millions) et des villes-États comme Brême (650 000), la Sarre (1 million) et Hambourg (1,6 million). Une deuxième caractéristique importante est la structure du partage des pouvoirs : les compétences législatives sont relativement centralisées mais la Constitution exige qu'une grande partie des lois fédérales soient administrées par les Länder, de sorte que l'application des lois fédérales est adaptée aux besoins particuliers du Land. Il a donc fallu nouer des relations complémentaires très étroites entre les deux paliers de gouvernement, par l'entremise d'une deuxième chambre, le Bundesrat, composé de ministres du cabinet des Länder et qui a un droit de veto sur plus de la moitié des lois fédérales, au sommet des processus intergouvernementaux.
- Une autre caractéristique importante est l'évolution vers la constitutionnalisation des administrations locales comme troisième palier de gouvernement.

Belgique

- Constituée en monarchie constitutionnelle unitaire en 1830, la Belgique comprend une population wallonne (française) et flamande; depuis 1970, elle a mis en oeuvre un processus complexe de fédéralisation dévolutive, ayant culminé en 1993 en une fédération complexe.
- Éléments constitutifs : 3 régions (comprenant des régions unilingues flamande et wallonne + région de la capitale bilingue (Bruxelles) + 3 communautés culturelles non territoriales (flamande, française et allemande).
- Superficie : 11 783 milles carrés.
- Population : 9,9 millions.
- La caractéristique particulièrement significative de la fédération belge est le partage des pouvoirs exclusifs entre le gouvernement central et deux types d'autres gouvernements : les trois régions territoriales (Flandre, Wallonie et Bruxelles) et les trois communautés non

territoriales de consociation de langue française, néerlandaise et allemande.

Espagne

- Officiellement «État régional unitaire», l'Espagne est devenue une fédération à laquelle il ne manque que le nom, par suite d'un processus de délégation politique, qui a redistribué les pouvoirs entre Madrid et les 17 régions autonomes.
- Éléments constitutants : 3 communautés autonomes historiques + 1 communauté autonome de statut spécial + 12 régions autonomes ordinaires + 1 région de la capitale fédérale.
- Superficie : 194 897 milles carrés.
- Population : 39 millions.
- La caractéristique importante de la structure politique actuelle de l'Espagne est l'ampleur des pressions exercées en faveur de l'autonomie régionale, les pressions les plus fortes étant exercées par les communautés historiques du Pays basque, de la Catalogne et de la Galice. La solution espagnole a donc consisté à accorder à chaque région son propre statut autonome, en fonction de la situation particulière de chacune ou d'un ensemble particulier de compromis négociés entre Madrid et les dirigeants régionaux. Cette solution illustre l'adoption consciente de l'asymétrie lorsque les pouvoirs autonomes sont attribués aux régions. Dans chaque cas, le gouvernement central et les régions autonomes ont des pouvoirs exclusifs mais aussi des sphères de compétence communes.

Nigeria

- Devenu indépendant en tant que fédération en 1960, ce pays a alterné entre le régime civil ou militaire. La structure fédérale a été rendue nécessaire par la diversité ethnique et régionale du Nigeria qui, même durant les régimes militaires, a dû être respectée, en qualifiant les administrations de «gouvernements militaires fédéraux».
- Éléments constitutants : au départ, trois régions en 1960, mais divisé par la suite en quatre régions en 1967, en 12 États en 1968, en 19 États en 1976, en 21 États en 1987 et en 30 États en 1991, afin de mieux représenter les concentrations ethniques.
- Superficie : 356 669 milles carrés.
- Population : plus de 100 millions. Il n'y a pas d'indigènes puisque le Nigeria n'a pas été colonisé durant le régime impérial.
- La caractéristique particulièrement significative de la fédération nigériane, dans le cadre de la présente étude, est que malgré l'absence de groupes indigènes, le nombre de groupes ethniques distincts revendiquant l'autonomie gouvernementale ethnique a obligé la fédération à porter, depuis trois décennies, le nombre d'éléments constitutants (au départ, des «régions», puis des «États») de trois à 30. Cette mesure a calmé quelques groupes ethniques. Par ailleurs, elle a soulevé d'autres problèmes, puisque de nouvelles minorités ethniques sont ressorties parmi les anciens grands groupes régionaux. Les États sont donc devenus des éléments très instables.
- Une autre caractéristique importante est la revitalisation des administrations locales, grâce à une reconnaissance constitutionnelle, à une autonomie, à des responsabilités et à des revenus.

Suisse

- Après une brève guerre civile en 1847, la confédération précédente a été remplacée par une fédération en 1848.
- Éléments constitutants : la Suisse comprend 20 cantons et six demi-cantons (la principale distinction entre les deux étant que les cantons ont chacun deux sièges à la deuxième chambre fédérale tandis que les demi-cantons n'en ont qu'un). De plus, la principauté du Liechtenstein est un État associé.
- Superficie : 15 943 milles carrés.
- Population : 6,6 millions.
- La caractéristique importante est que la plupart des cantons sont relativement petits, leur population variant de 13 140 (Appenzell, Rhodes-Intérieures) à 1,2 million d'habitants (Zurich), un grand nombre d'entre eux étant surtout unilingues et uniconfessionnels, ce qui leur a permis de sauvegarder leur caractère distinct et leur autonomie. Par ailleurs, l'existence de divers cantons surtout allemands-protestants, allemands-catholiques, français-protestants, français-catholiques ou italiens-catholiques a créé des clivages perméables et des alliances mobiles qui ont permis d'éviter une forte polarisation de la politique fédérale.

Notes

Bibliographie

Agranoff, Robert. 1993. "Asymmetrical and Symmetrical Federalism in Spain: An examination of Intergovernmental Policy". Document préparé pour la Joint Conference of International Association of Centres for Federal Studies and I.P.S.A. Research Committee on Comparative Federalism and Federation. Kwa Maritane, Afrique du Sud.

Althusius, Johannes. 1964. *Politics*. Translated by Frederick Carney. Boston: Beacon Press.

Bakvis, Herman et William M. Chandler (dir.). 1987. *Federalism and the Role of the State*. Toronto: University of Toronto Press.

Banting, Keith et Richard Simeon. 1985. *Redesigning the State: The Politics of Constitutional Change*. Toronto: University of Toronto Press.

Barsh, Russel Lawrence. 1993. "Aboriginal Self-Government in the United States: A Qualitative Political Analysis". Avant-projet d'une étude réalisée pour la Commission royale sur les peuples autochtones.

Bear Robe, Andrew. 1992. "Treaty Federalism". *Forum constitutionnel* 4/1.

Beer, Samuel H. 1978. "Federalism, nationalism and democracy in America". *American Political Science Review* 72/1, pp. 9-21.

Beloff, Max. 1953. "The 'Federal Solution' in its Application to Europe, Asia and Africa". *Political Studies* 1/2, p. 114.

Birch, A.H. 1955. *Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia and the United States*. Oxford: Clarendon Press.

Bird, Richard. 1986. *Federal Finance in Comparative Perspective*. Toronto: Canadian Tax Foundation.

Boisvert, David A. 1985. "Forms of Aboriginal Self-Government" (Background Paper No. 2). Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.

Bowie, Robert T. et Carl J. Friedrich (dir.). 1954. *Studies in Federalism*. Boston: Little, Brown.

Breton, Albert et Anthony Scott. 1978. *The economic constitution of federal states*. Toronto: University of Toronto Press.

Breton, Albert. 1985. "Commentaires". Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. *Rapport*. Vol. 3, pp. 554-600.

Brown, Douglas M. et Alan Kary. 1994. "Aboriginal Peoples and Canadian Federalism: An Overview". Avant-projet d'une étude réalisée pour la Commission royale sur les peuples autochtones.

Brown-John, C. Lloyd (dir.). 1988. *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*. Lanham: University Press of America.

Burgess, Michael (dir.). 1986. *Federalism and Federation in Western Europe*. Beckenham: Croom Helm.

Burgess, Michael et Alain G. Gagnon (dir.). 1993. *Comparative Federalism and Federation*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Bzdera, André. 1993. "Comparative Analysis of High Courts: A Political Theory of Judicial Review". *Revue canadienne de science politique* xxvi/1, pp. 3-29.

Cairns, Alan. 1990. "Constitutional Minoritarianism in Canada", dans *Canada: The State of the Federation 1990*, sous la dir. de R.L. Watts et D.M. Brown. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.

Cameron, David (dir.). 1981. *Regionalism and Supranationalism*. Montréal : Institut de recherche en politiques publiques.

Canada. 1992(a). *Un Canada renouvelé : Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes*. Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services.

Canada. 1992(b). *Rapport du consensus sur la Constitution* (Charlottetown). Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services.

Carnell, F.G. 1961. "Political Implications of Federalism in New States" dans *Federalism and Economic Growth in Underdeveloped Countries*, sous la dir. de V.K. Hicks *et al.* London: George Allen & Unwin Ltd.

Cassidy, Frank et Robert L. Bish. 1989. *Indian Government: Its Meaning in Practice*. Halifax : Institut de recherche en politiques publiques.

Chapman, Ralph J.K. 1993. "Structure Process and the Federal Factor: Complexity and Entanglement in Federations", dans *Comparative Federalism and Federation: Completing Traditions and Future Directions*, sous la dir. de Michael Burgess et Alain G. Gagnon. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Codding, George, J^r. 1961. *The Federal Government of Switzerland*. London: Allen and Unwin.

Courchene, Thomas J., et Lisa M. Powell. 1992. *A First Nations Province*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.

Davis, S. Rufus. 1978. *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest for Meaning*. Berkeley et Los Angeles: University of California Press.

de Rougemont, Denis. 1965. *La Suisse, ou l'histoire d'un peuple heureux*. Lausanne : Le Livre du Mois.

Diaz, Cesar. 1981. "The State of the Autonomic Process in Spain". *Publius* 11/3-4, pp. 193-219.

Dikshit, Ramash Dutta. 1975. *The Political Geography of Federalism*. New Delhi: The Macmillan Company of India.

Duchacek, Ivo. 1987. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics* (édition révisée). Lanham: University Press of America.

Earle, Valerie (dir.). 1968. *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*. Itasca: F.E. Peacock.

Elazar, Daniel J. (dir.). 1984a. *Federalism and Political Integration*. Lanham: University Press of America.

Elazar, Daniel J. 1984b. *American Federalism: a view from the States* (3^e édition). New York: Harper and Row.

Elazar, Daniel J. (dir.). 1987a. *Federalism as Grand Design: Political Philosophers and the Federal Principle*. Lanham: University Press of America.

Elazar, Daniel J. 1987b. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, Alabama: University of Alabama Press.

Elazar, Daniel J. 1991. *Federal Systems of the World: A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*. Harlow: Longman Current Affairs.

Elazar, Daniel J. 1993. "International and Comparative Federalism". *PS Political Science and Politics* 26/2 (juin 1993), pp. 190-195.

- Elkins, David J. 1992. "Where Should the Majority Rule? Reflections on Non-Territorial Provinces and Other Constitutional Proposals". Points of View No. 1. Edmonton: Centre for Constitutional Studies, University of Alberta.
- Elkins, David J. 1993. "Aboriginal Citizenship and Federalism: Exploring Non-Territorial Models". Avant-projet d'une étude réalisée pour la Commission royale sur les peuples autochtones.
- Eschet-Schwartz, Andre. 1991. "Can the Swiss Federal Experience Serve as Model of Federal Integration", dans *Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch*, sous la dir. de Daniel J. Elazar. Lanham: University Press of America.
- Fletcher, Christine. 1992a. *Aboriginal Politics: Intergovernmental Relations*. Carlton, Victoria: Melbourne University Press.
- Fletcher, Christine. 1992b. *'Altered States?' Federalism, Sovereignty and Self-Government*. Canberra: Federalism Research Centre, Australian National University.
- Forsyth, Murray. 1981. *Unions of States: The Theory and Practice of Confederation*. Leicester: Leicester University Press.
- Forsyth, Murray (dir.). 1989. *Federalism and Nationalism*. Leicester: Leicester University Press.
- Franck, Thomas. 1966. *Why Federations Fail: An Inquiry into the Requisites for a Successful Federation*. New York: New York University Press.
- Franks, C.E.S. 1987. "Public Administration Questions Relating to Aboriginal Self-Government". Background Paper No. 12. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Freeman, E.A. 1893. *A History of Federal Government in Greece and Italy* (2^e édition). London: MacMillan.
- Frenkel, Marx. 1984. *Foderlismus und Bundessat Band I: Foderalismus*. Berne : Verlag Peter Lang A.G.
- Friedrich, Carl J. 1971. *Tendances du Fédéralisme en théorie et en pratique*. Bruxelles : Institut belge de Science politique.
- Gagnon, Alain-G. 1993. "The Political Uses of Federalism", dans *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, sous la dir. de Michael Burgess et Alain-G. Gagnon. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Galligan, Brian (dir.). 1989. *Australian Federalism*. Melbourne: Longman Cheshire.
- Gillett, Nicholas. 1989. *The Swiss Constitution: Can it be Exported?* Bristol: Yes
- Gotlieb, Allan. 1970. *Les droits de l'homme, le fédéralisme et les minorités*. Toronto : Institut canadien des affaires internationales.

Grodzins, Morton. 1966. *The American System: A New View of Government in the United States*, sous la dir. de Daniel J. Elazar. Chicago: Rand McNally.

Hamilton, Alexander, John Jay et James Madison. 1788. *The Federalist*.

Hawkes, David C. (dir.). 1989. *Aboriginal peoples and Government Responsibility: Exploring Federal and Provincial Roles*. Ottawa: Carleton University Press.

Henderson, Sakej. 1993. "Affirming Treaty Federalism". Mémoire présenté à la Commission royale sur les peuples autochtones.

Herperger, Dwight. 1991. *Répartition des pouvoirs et fonctions dans les régimes fédéraux*. Ottawa : Ministre des Approvisionnement et Services.

Ursula K. 1978. *Federalism: Failure and Success: A Comparative Study*. London: Macmillan.

Holmes, Jean et Campbell Sharman. *The Australian Federal System*. Sydney: George Allen and Unwin.

Hrbek, Rudolf. 1991. "German Federalism and the Challenge of European Integration", dans *German Federalism Today*, sous la dir. de Charlie Jeffery et Peter Savigear. Leicester: Leicester University Press.

Hueglin, Thomas O. 1988. "Federalism in Comparative Perspective", dans *Perspectives on Canadian Federalism*, sous la dir. de R.D. Olling et H.W. Westmacott. Scarborough: Prentice-Hall Canada.

Hueglin, Thomas O. 1994. «Réflexions sur les concepts du fédéralisme des traités : une étude comparative». Avant-projet d'une étude réalisée pour la Commission royale sur les peuples autochtones.

Hughes, Christopher. 1963. *Confederacies*. Leicester: Leicester University Press.

Hunter, J.S.H. 1977. *Federalism and Fiscal Balance: A Comparative Study*. Canberra: Australian National University Press.

Jeffery, Charlie et Peter Savigear (dir.). 1991. *German Federalism Today*. Leicester: Leicester University Press.

Johansen, Bruce E. 1982. *Forgotten Founders*. Ipswich: Gambit.

Johnson, Nevil. 1983. *State and Government in the Federal Republic of Germany: The Executive at Work* (2^e édition). Oxford: Pergamon Press.

Johnston, Darlene M. 1986. "The Quest of the Six Nations Confederacy for Self-Determination". *University of Toronto Law Review* 44/1.

Johnston, R.E. 1970. *The Effect of Judicial Review on Federal-State Relations in Australia*,

Canada and the United States. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

Julnes, Theresa. 1993. "Self-Government of Native Nations in the United States". Avant-projet d'une étude réalisée pour la Commission royale sur les peuples autochtones.

Katz, Ellis et Benjamin R. Schuster (dir.). 1978. *Dialogue on Comparative Federalism*. Philadelphia: Center for the Study of Federalism.

Khan, Rasheed. 1992. *Federal India: A Design for Change*. Delhi: Vikas.

Kincaid, John (dir.). 1990. "American Federalism: The Third Century". *Annals of the American Academy of Political Science* 509 (mai 1990).

Kincaid, John. 1993. "The Relevance of the Federal Idea in the Contemporary World", article rédigé en vue du séminaire "Perspectives on Federalism", tenu à Salzbourg (Autriche) du 22 au 28 mai 1993.

King, Preston. 1982. *Federalism and Federation*. London: Croom Helm.

King, Preston. 1993. "Federation and Representation", dans *Comparative Federalism and Federation: Completing Traditions and Future Directions*, sous la dir. de Michael Burgess et Alain-G. Gagnon. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Landau, Martin. 1973. "Federalism, Redundancy and System Reliability". *Publius* 3/2, pp. 173-195.

Laski, H. J. 1939. "The Obsolescence of Federalism". *The New Republic* xcvi, p. 367.

Leonardy, Uwe. 1991a. "The Working Relationship between Bund and Lander in the Federal Republic of Germany", dans *German Federalism Today*, sous la dir. de Charlie Jeffery et Peter Savigear. Leicester: Leicester University Press.

Leonardy, Uwe. 1991b. "Into the 1990s: Federalism and German Unification", dans *German Federalism Today*, sous la dir. de Charlie Jeffery et Peter Savigear. Leicester: Leicester University Press: 138-148

Leslie, Peter. 1991. *La communauté européenne : un modèle politique pour le Canada?* Ottawa : Ministre des Approvisionnement et Services.

Lijphart, Arend. 1969. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley et Los Angeles: University of California Press.

Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.

Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.

Livingston, William D. 1956. *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Clarendon Press.

- Long, J. Anthony et Menno Boldt (dir.). 1988. *Governments in Conflict?: Provinces and Indian Nations in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Macklem, Patrick. 1991. "First Nations Self-Government and the Borders of Canadian Legal Imagination". *Revue de droit de McGill* 36.
- Macmahon, Arthur (dir.). 1955. *Federalism: Mature and Emergent*. New York: Columbia University Press.
- Marc, Alexandre et Robert Aron. 1948. *Principes du Fédéralisme*. Paris : Le Portulan.
- Maxwell, James. 1977. *Financing State and Local Governments* (3^e édition). Washington, D.C.: Brookings Institution.
- McAuley, Alastair (dir.). 1991. *Soviet Federalism: Nationalism and Economic Decentralization*. Leicester: Leicester University Press.
- McRae, Kenneth D. 1983. *Conflict and Compromise in Multilingual Societies*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.
- Milne, David. 1991. "Equality or Asymmetry: Why Choose?", dans *Options for a New Canada*, sous la dir. de R.L. Watts et Douglas M. Brown. Toronto: University of Toronto Press.
- Milne, David. 1993. "Whither Canadian Federalism? Alternative Constitutional Futures", dans *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, sous la dir. de Michael Burgess et Alain-G. Gagnon. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Mogi, Sobei. 1931. *The Problem of Federalism, A Study in the History of Political Theory* (2 volumes).
- Morse, Bradford W. 1984. "Aboriginal Government in Australia and Canada". Background Paper No. 4. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- New Europe Law Review* 1/2. Numéro spécial ayant pour sujet "Federalism for the New Europe: Multidisciplinary Symposium".
- Olson, David M. et C.E.S. Franks (dir.). 1993. *Representation and Policy Formation in Federal Systems*. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press.
- Ostrom, Vincent. 1986. *The Political Theory of a Compound Republic*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Peeters, Patrick. 1993. "Transformation from Unitary to Federal State". Communication présentée à une conférence mixte de l'International Association of Centres for Federal Studies et de l'I.P.S.A. Research Committee on Comparative Federalism and Federation, Kwa Maritane, Afrique du Sud.
- Pennock, J.R. 1959. "Federal and Unitary Government — Disharmony and Reliability".

Behavioural Science, 4/2, pp. 147-157.

Pinder, John. 1993. "The New European Federalism: The Idea and the Achievements", dans *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, sous la dir. de Michael Burgess et Alain-G. Gagnon. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Publius 19/4 (1989). Numéro spécial ayant pour sujet "Federalism and Intergovernmental Relations in West Germany: A Fortieth Year Appraisal".

Publius 20/4 (1990). Numéro spécial ayant pour sujet "Federalism in Australia".

Publius 21/4 (1991). Numéro spécial ayant pour sujet "Federalism in Nigeria: Toward Federal Democracy".

Publius 23/2 (1993). Numéro spécial ayant pour sujet "Communal and Individual Liberty in Swiss Federalism".

Ray, Amal. 1979. *Federal Politics and Government*. Delhi: Macmillan of India.

Reynolds, Henry, 1993. "La fonction gouvernementale en Australie". Avant-projet d'une étude réalisée pour la Commission royale sur les peuples autochtones.

Riker, William H. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown.

Riker, William H. 1975. "Federalism", dans *Handbook of Political Science*, Vol. 5: Governmental Institutions and Processes, sous la dir. de Fred I. Greenstein et Nelson W. Polsby. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Russell, Peter. 1993. *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?* (2^e édition). Toronto: University of Toronto Press.

Rydon, Joan. 1993. "The Australian Tradition of Federalism and Federation", dans *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, sous la dir. de Michael Burgess et Alain-G. Gagnon. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Sanders, Douglas. 1992. "L'autonomie gouvernementale tribale en Inde». Avant-projet d'une étude réalisée pour la Commission royale sur les peuples autochtones.

Saunders, Cheryl. 1989. *The Constitutional Framework: Hybrid, Derivative but Australian*. Melbourne: Centre for Constitutional Studies, University of Melbourne.

Sawer, Geoffrey. 1969. *Modern Federalism*. London: C.A. Watts.

Scharpf, F. 1988. "The joint decision trap: Lessons from German federalism and European integration". *Public Administration* 66 (automne), pp. 238-278.

Simeon, Richard et Mary Janigan (dir.). 1991. *Toolkits and Building Blocks: Constructing a New Canada*. Toronto: C.D. Howe Institute.

- Smiley, Donald V. 1987. *The Federal Condition in Canada*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- Smiley, Donald V. et Ronald L. Watts. 1986. *Le fédéralisme intra-étatique au Canada*. Ottawa : Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.
- Steiner, Jurg. 1974. *Amicable Agreement versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Stevenson, Garth. 1989. *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity* (3^e édition). Toronto: Gage.
- Tarleton, Charles D. 1965. "Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation". *The Journal of Politics* 27/4.
- Commission de l'unité canadienne. 1979. *Se retrouver : observations et recommandations*. Ottawa : Ministre des Approvisionnement et Services.
- Tulley, James. 1992. "Multirow Federalism and the Charter", dans P. Bryden, S. Davis et J. Russell (dir.), *The Charter — Ten Years After*. Toronto: University of Toronto Press.
- Turpel, Mary Ellen. 1992. "Indigenous Peoples' Rights of Political Participation and Self-Determination: Recent International Legal Developments and the Continuing Struggle for Recognition". *Cornell International Law Journal* 25/3, pp. 579-602.
- Turpel, Mary Ellen. 1993. "The Charlottetown Discord and Aboriginal Peoples' Struggle for Fundamental Political Change", dans *The Charlottetown Accord, the Referendum and the Future of Canada*, sous la dir. de K. Roberts et P. Monahan. Toronto: University of Toronto Press.
- von Beyme, Klaus. 1983. *The Political System of the Federal Republic of Germany*. Aldershot: Gower.
- Warhurst, John. 1987. "Managing Intergovernmental Relations", dans *Federalism and the Role of the State*, sous la dir. de H. Bakvis et W.M. Chandler. Toronto: University of Toronto Press.
- Watts, Ronald L. 1966. *New Federations: Experiments in the Commonwealth*. Oxford: Clarendon Press.
- Watts, Ronald L. 1970a. *Les sociétés pluriculturelles et le fédéralisme*. (Études de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme; 8). Ottawa : Information Canada.
- Watts, Ronald L. 1970b. *Administration in Federal Systems*. London: Hutchinson Educational.
- Watts, Ronald L. 1978. "La Confédération va-t-elle survivre ou éclater?", dans *Le Canada face à son destin*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Watts, Ronald L. 1981. "Federalism, Regionalism and Political Integration", dans *Regionalism and Supranationalism*, sous la dir. de David Cameron. Montréal : Institut de recherche en politiques publiques.

- Watts, Ronald L. 1982. "The Historical Development of Canadian Federalism", dans *Public Policies in Two Federal Countries: Canada and Australia*, sous la dir. de R.L. Mathews. Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.
- Watts, Ronald L. 1987. "Divergence and Convergence: Canadian and U.S. Federalism", dans *Perspectives on Federalism: Papers from the First Berkeley Seminar on Federalism*, sous la dir. de Harry Scheiber. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley.
- Watts, Ronald L. 1989. *Executive Federalism: A Comparative Analysis*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Watts, Ronald L. 1991a. "The Federative Superstructure", dans *Options for a New Canada*, sous la dir. de R.L. Watts et D.M. Brown. Toronto: University of Toronto Press: 309-336.
- Watts, Ronald, L. 1991b. "Asymmetrical Federalism", dans *Toolkits and Building Blocks: Constructing a New Canada*, sous la dir. de R. Simeon et M. Janigan. Toronto: C.D. Howe Institute: 133-139.
- Watts, Ronald L. 1994. "The Theoretical and Practical Implications of Asymmetrical Federalism: The Canadian Experience in Comparative Perspective", communication en vue du XVI^e congrès mondial de l'International Political Science Association, tenu du 21 au 25 août 1994.
- Weinstein, John. 1986. "Aboriginal Self-Determination Off a Land Base". Background Paper No. 8. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
- Werther, Gutram F.A. 1992. *Self Determination in Western Democracies: Aboriginal Politics in a Comparative Perspective*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Wheare, K.C. 1946. *Federal Government* (1^{re} édition). London: Oxford University Press.
- Wheare, K.C. 1963. *Federal Government* (4^e édition). London: Oxford University Press.
- Wiessner, Siegfried. 1993. "Federalism: An Architecture for Freedom". *New Europe Law Review* 1/2, pp. 129-142.
- Wildavsky, Aaron (dir.). *American Federalism in Perspective*. Boston: Little Brown.
- Wirsing, Robert G. (dir.). 1981. *Protection of Ethnic Minorities: Comparative Perspectives*. Oxford: Pergamon Press.
- Young, R.A., Philippe Faucher et André Blaise. 1984. "The Concept of Province Building: A Critique". *Revue canadienne de science politique* 17/4, pp. 783-818.
- Ziontz, Alvin J. 1985. "Recent Government Attitudes Toward Indian Tribal Autonomy and Separation in the United States", dans *Ethnic Groups and the State*, sous la dir. de P. Brass. London: Croom Helm.

i Les données sont tirées de sources diverses. Voir Bibliographie ci-dessous.

ii Les données sont tirées de sources diverses. Voir notamment Elazar 1991.