

Les Autochtones au Parlement : réamorcer le dialogue

Tout en admettant la profonde ambivalence qui existe dans la classe politique autochtone au sujet de l'intérêt d'une plus forte représentation au Parlement, au vu d'une longue histoire de colonialisme et d'exclusion formelle du monde de la politique, l'auteur postule que ce serait une erreur de laisser de côté la réforme parlementaire dans la recherche plus large de réconciliation qui est en cours. Sans préjuger des résultats de certaines réformes préconisées, l'auteur dessine à grands traits quelques modèles historiques, tant au Canada qu'à l'étranger, et évoque les difficultés à surmonter pour réamorcer le dialogue.

Michael Morden

Les peuples autochtones jouent un rôle de plus en plus central dans la vie politique au Canada. Des éléments comme le mouvement Idle No More ou encore les différends constants au sujet de l'extraction des ressources suscitent dans les groupes non autochtones une attention et un investissement intellectuel d'un type nouveau. Plus que jamais, le défi de bâtir une communauté politique consensuelle après la période du colonialisme est une préoccupation qui se situe entièrement dans la société majoritaire. Mais, chose curieuse, la question de la réforme des institutions politiques a plutôt été reléguée dans l'ombre. On peut dire, plus particulièrement, que la réforme parlementaire et la « décolonisation » se situent dans des univers intellectuels distincts.

Dans les décennies précédentes, les élites canadiennes, devant les premières vagues de mobilisation autochtone, ont commencé à examiner le potentiel de la réforme du régime politique pour améliorer la représentation des peuples autochtones. L'expression « autonomie gouvernementale » est entrée dans le vocabulaire commun des coloniaux dans les années 1980, et elle s'est fait entendre jusque dans les dernières étapes des bouleversements constitutionnels – dans les conférences constitutionnelles sur les droits des Autochtones, au milieu des années 1980, puis dans l'Accord de Charlottetown. Il s'agissait en grande partie d'échanges sur le renforcement des gouvernements des bandes, mais on envisageait aussi la réforme des institutions politiques centrales. Le fait le plus notable, du point de vue parlementaire, a été le

Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones. La proposition de ce rapport publié en 1996 prévoyant la création d'une troisième chambre du Parlement, celle des Autochtones, qui s'appellerait la Chambre des Premiers peuples, se présente comme une solution non moins radicale et saisissante qui devait émerger d'une voix quasi étatique, 20 ans plus tard. Voilà certes une indication qui montre le peu d'évolution qui s'est faite en ce sens, ou dans quelque autre sens, depuis cette époque.

À cela, plusieurs explications possibles. D'abord, les peuples autochtones au Canada n'ont pas fait une priorité de la réforme des institutions politiques centrales. Ils ont, de façon très majoritaire, préféré se concentrer sur l'édification de leurs propres nations, et il n'est pas difficile de comprendre pourquoi. En fait, cette réaction va beaucoup plus loin. Il existe un scepticisme très répandu, voire une opposition expresse, devant tout projet qui viserait à intégrer plus pleinement les peuples autochtones dans les institutions canadiennes. Les projets de cette nature sont souvent perçus comme un recul de l'identité nationale des peuples autochtones et la promotion du projet d'assimilation qui a poursuivi cet objectif : « ... notre but est de continuer jusqu'à ce qu'il n'y ait plus un seul Indien au Canada qui ne soit pas assimilé au corps politique » (ce sont les propos de Duncan Campbell Scott, principal bureaucrate des Affaires indiennes au début du XX^e siècle). Deuxièmement, nous sommes maintenant profondément habitués à voir l'expression politique des Autochtones s'affirmer, en grande partie, en dehors des institutions politiques officielles. Gouvernance des bandes mise à part, les manifestations les plus vigoureuses de la représentation politique des Autochtones à l'échelle nationale tiennent de l'action directe, comme le mouvement Idle No More, et des pressions des grandes organisations de défense comme l'Assemblée des Premières Nations. La représentation autochtone en marge des institutions canadiennes, c'est la règle.

Michael Morden est un chercheur universitaire au niveau postdoctoral, au département des sciences politiques de l'Université Wilfrid Laurier. Ses travaux portent surtout sur les relations entre Autochtones et non-Autochtones au Canada.

Il n'est pas évident pour autant que ce seul fait épargne aux milieux politiques la tâche d'examiner sérieusement les moyens de rendre les institutions plus accueillantes, plus représentatives et plus informées de la présence autochtone. Il demeure que les choix politiques qui ont le plus de répercussions sur les collectivités autochtones sont faits par des politiciens canadiens des assemblées législatives de tout le Canada. On peut dire en des termes très simples que la relative absence des peuples autochtones au Parlement fédéral et dans les assemblées législatives des provinces constitue ainsi une question brûlante qu'on ne saurait éluder dans les échanges plus larges sur la réconciliation.

Pour la démocratie parlementaire, que veut dire, pour peu que cela veuille dire quelque chose, « nous sommes tous visés par des traités »? La présente étude aborde la question premièrement en esquissant le contexte historique et en examinant d'anciennes propositions de réforme, et notamment celle qui a été préconisée dans le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, il y a 20 ans; deuxièmement, en comparant le Canada grâce à l'étude d'autres modèles d'innovation dans les institutions parlementaires d'États coloniaux ayant des populations autochtones; troisièmement, en proposant quelques considérations préliminaires sur un programme de réforme possible. Je soutiendrai que le renforcement de la représentation autochtone dans les institutions centrales n'a pas à se faire au détriment des relations fondées sur des traités ni à entraver le projet d'une véritable autonomie pour les gouvernements autochtones. Il reste cependant plusieurs difficultés graves, sur le plan intellectuel et conceptuel, dont il faudra tenir compte si nous voulons éviter que la réforme ne devienne un acte de méconnaissance.

L'histoire malheureuse de l'intégration

Bien longtemps avant qu'on ne songe à la réforme des institutions, la question de la participation des Autochtones était posée en fonction de la citoyenneté : l'intégration de l'Autochtone par l'octroi du droit de vote. Au XIX^e siècle, il s'agissait là, exclusivement et explicitement, d'un moyen d'assimilation. Lorsque les dispositions sur l'octroi de droit de vote ont été adoptées dans l'*Acte pour encourager la civilisation graduelle des Indiens* de 1857, elles étaient le produit d'une évolution des objectifs de la politique : au lieu de créer des collectivités autochtones « civilisées » et capables de subvenir à leurs besoins, il s'agissait d'effacer la présence des Autochtones en les assimilant, une personne à la fois¹. L'octroi du droit de vote permettait à un homme autochtone instruit et libre de dettes de demander à renoncer à son statut d'Indien et à devenir sujet britannique à part entière. Dans les deux décennies suivantes, exactement une personne

s'est prévaluée de cette possibilité, ce qui a convaincu les décideurs des Affaires indiennes de se doter d'un moyen plus radical. Divers autres mécanismes ont été envisagés, dont l'*Acte du cens électoral* de 1885, proposé par Macdonald. Cette loi accordait le droit de vote aux hommes autochtones qui avaient des biens fonciers et habitaient à l'est du Manitoba. Elle a été farouchement combattue, puis révoquée par un gouvernement libéral. Par la suite, la *Loi sur les Indiens* a été modifiée pour permettre l'octroi non volontaire du droit de vote aux personnes jugées aptes par les bureaucrates des Affaires indiennes. Ce pouvoir extraordinaire a été brandi comme une arme. Par exemple, des fonctionnaires des Affaires indiennes ont conspiré pour accorder le droit de vote à Frank Loft, fondateur de la League of Indians, après qu'il se fut révélé un critique très convaincant et un organisateur efficace dans son opposition au ministère. Loft a violemment dénoncé cette mesure, qui l'aurait privé de son statut d'Indien, disant qu'il s'agissait d'une « dénationalisation ». Pas étonnant, dans ces conditions, que, lorsque les Indiens ont reçu inconditionnellement le droit de voter aux élections canadiennes en 1960, ils aient été nombreux à accueillir cette mesure avec le plus grand scepticisme. Ils ont exigé de savoir si cela avait pour but de minimiser leurs relations avec l'État canadien fondées sur les traités.

Invariablement, les taux de participation des Autochtones aux élections aux institutions centrales sont faibles et, généralement, la participation des électeurs autochtones est moins élevée que celle des autres électeurs². Ce qui est probablement attribuable en partie à une opposition de principe à la participation aux institutions canadiennes, bien que des faits donnent à penser que la participation autochtone est entravée par les mêmes facteurs structurels (niveau d'éducation, ressources politiques, répartition par âges, etc.) qui freinent la participation d'autres segments de la population non autochtone³. Fait anecdotique, la question de « voter ou ne pas voter » suscite un débat vigoureux et complexe dans la sphère publique autochtone. C'est ce qu'on a vu au cours des élections fédérales de 2015 puisque, par exemple, le chef national Perry Bellegarde, de l'Assemblée des Premières Nations, s'est publiquement exprimé de façon équivoque, se demandant s'il devait voter ou non, mais incitant d'autres électeurs des Premières Nations à le faire⁴. Les peuples autochtones sont constamment sous-représentés parmi les parlementaires. Avant 2015, selon la Bibliothèque du Parlement, il n'y avait eu que 34 députés et 15 sénateurs autochtones depuis la Confédération⁵. Dans la législature actuelle, la représentation autochtone atteint un niveau inédit, avec 10 députés, soit environ 3 % de la Chambre des communes, alors que les peuples autochtones représentent plus près de 5 % de la population.

En somme, l'histoire des institutions représentatives centrales du Canada, par rapport aux Autochtones, conjugue exclusion délibérée et inclusion (parfois forcée) au nom de l'assimilation. En conséquence, l'histoire de la participation des peuples autochtones à ces institutions est un mélange d'ambivalence, de méfiance et d'antipathie expresse. Ces conclusions n'ont aucun caractère de nouveauté. Elles sont plutôt à l'origine de plusieurs propositions ambitieuses de réforme élaborées en réaction à la mobilisation autochtone dans les années 1970, 1980 et 1990, qui visaient à ouvrir un nouvel espace pour la représentation des Autochtones au Parlement. En une brève période, il y a eu un apport relativement important de réflexion nouvelle sur cette question.

Modèles de réforme au Canada

La première proposition qui a occupé une place appréciable est venue en 1989 : la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (CRREFP) a recommandé la création de circonscriptions autochtones pour l'élection de députés fédéraux, reconnaissant que le redécoupage des circonscriptions ne suffirait pas pour créer des circonscriptions majoritairement autochtones, vu la grande dispersion géographique des peuples autochtones⁶. Le rapport a proposé une formule selon laquelle une certaine proportion des sièges de chaque province à la Chambre des communes serait réservée comme circonscriptions autochtones, et les électeurs autochtones auraient la possibilité de s'inscrire sur une liste autochtone ou sur la liste générale. La formule devait être conçue pour assurer une légère surreprésentation de députés autochtones à la Chambre des communes.

Trois ans plus tard, les Canadiens se sont prononcés sur l'Accord de Charlottetown. On se souvient davantage de cet accord parce qu'il visait à constitutionnaliser le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Mais il proposait aussi de modifier le modèle de la représentation des Autochtones dans les institutions centrales. Il aurait apporté une modification constitutionnelle pour garantir une représentation autochtone au Sénat. Les sénateurs autochtones devaient avoir le même pouvoir législatif que les autres sénateurs, « en plus d'un pouvoir possible de double majorité relativement à certaines questions touchant de façon importante les peuples autochtones » (les détails devaient être précisés à la faveur de consultations ultérieures avec les dirigeants autochtones). L'Accord promettait encore un examen plus poussé de la représentation autochtone à la Chambre des communes pour donner suite aux recommandations de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. On sait que l'Accord a été rejeté par référendum, et le projet constitutionnel a été mis en veilleuse.



Bibliothèque et Archives Canada, collection David Neel, 1991-344, C-138082

L'affiche de l'artiste David Neel « Just Say No » dépeint le député provincial manitobain, le chef Elijah Harper tenant une plume d'aigle d'où il a tiré sa force en tant qu'il a refusé d'accorder son consentement et a empêché l'Assemblée législative du Manitoba de ratifier l'Accord du lac Meech avant l'échéance. Son action est encore peut-être le plus remarquable instance d'activisme parlementaire autochtone et a contribué à paver la voie à l'Accord de Charlottetown.

Enfin, un ensemble de réformes a été proposé dans le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (CRPA). La Commission a abordé avec beaucoup plus de scepticisme la possibilité de réformer les institutions centrales d'une manière qui convienne aux Autochtones ou qui leur apporte un avantage significatif. En outre, elle a signalé les possibles tensions normatives et pratiques entre le renforcement de la représentation autochtone dans les institutions centrales et une autonomie institutionnelle plus marquée pour les Premières nations à l'extérieur des institutions canadiennes⁷. Les commissaires se sont demandé si « ... les efforts de réforme du Sénat et de la Chambre des communes (étaient) compatibles avec les principes du renouvellement de la relation fondée désormais sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et des rapports de nation à nation⁸ ». Ces objectifs divergents ont été conciliés, d'une certaine façon, dans la solution préconisée : une Chambre des Premiers peuples qui participerait au processus législatif en dehors du Sénat et de la Chambre des communes et parallèlement à eux.

Le rapport signale que, tout comme le Sénat a été créé pour représenter les intérêts des provinces et des régions au Parlement, une Chambre des Premiers peuples assurerait une représentation autochtone dans les institutions centrales⁹. La Chambre des Premiers peuples fournirait « un lien institutionnel par lequel ils pourraient exprimer leurs préoccupations de façon officielle et organisée » et « (devait) détenir de réels pouvoirs [...] le pouvoir de prendre des initiatives législatives et d'exiger, sur toute question revêtant une importance critique pour les peuples autochtones, l'aval de la majorité des membres. Toute mesure législative serait ensuite renvoyée à la Chambre des communes pour faire obligatoirement l'objet d'un débat et d'un vote¹⁰ ». La Chambre serait d'abord créée par voie législative, avec l'adoption immédiate d'une *Loi sur le Parlement autochtone* et ensuite constitutionnalisée par une modification constitutionnelle. Cette proposition n'était pas nécessairement plus solide que celles de la CRREFP ou de l'Accord de Charlottetown, notamment parce qu'elle reste vague sur les interactions entre la Chambre des Premiers peuples et les autres chambres (alors que, par exemple, l'Accord de Charlottetown exigeait une double majorité pour certaines questions, garantissant ainsi que, dans ces cas, les représentants autochtones ne puissent être débordés par le vote majoritaire des non-Autochtones). Mais la proposition n'en demeurait pas moins audacieuse et provocatrice, et elle aurait transformé (au moins) le visage même de la démocratie parlementaire au Canada.

Depuis 1996, l'idée a refait surface à l'occasion. En 2007, par exemple, le sénateur Aurélien Gill a présenté la *Loi sur l'assemblée des peuples autochtones du Canada*, qui aurait créé une assemblée tricamérale comportant des chambres distinctes pour les Premières nations, les Inuits et les Métis. Cette assemblée jouerait un rôle consultatif, semble-t-il, et sa création s'accompagnerait de l'exigence législative de dissoudre ce qui était alors le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Mais, outre ce projet de loi d'initiative parlementaire et quelque débat dans les milieux intellectuels – et même ces échanges se sont en grande partie taris –, la proposition est restée sur les tablettes, tout comme la majeure partie des propositions de la CRPA.

Modèles observés à l'étranger

La structuration de la représentation des peuples autochtones dans les institutions politiques centrales n'est pas une proposition isolée. Un certain nombre d'autres États coloniaux ont des institutions en place pour faire exactement la même chose. Dans certains cas, ces institutions sont le produit d'innovations relativement récentes en réaction à la mobilisation politique contemporaine des peuples autochtones. C'est le cas en Scandinavie, où des parlements samis ont été

créés en Finlande, en 1973, en Norvège, en 1987, et en Suède, en 1992. Dans chaque cas, des représentants sont élus aux parlements par des électeurs qui s'inscrivent volontairement sur la liste électorale samie. En Suède et en Norvège, les représentants samis sont élus dans une ou plusieurs circonscriptions qui couvrent l'ensemble du pays alors que, en Finlande, ils ne sont élus que dans une région du Grand Nord où il y a une concentration de Samis. Le rôle des parlements est de promouvoir l'« autonomie culturelle », de discuter avec les parlements nationaux d'enjeux qui touchent beaucoup les intérêts des Samis, et d'exercer des pouvoirs administratifs à l'égard de programmes conçus pour les Samis¹¹.

Le pouvoir réel exercé par les parlements autochtones varie quelque peu d'une institution à l'autre et fait l'objet de débats. Ainsi, un rapport publié en 2011 par le rapporteur spécial de l'ONU sur les droits des peuples autochtones avance que les parlements samis « constituent un modèle important d'autonomie gouvernementale et de participation à la prise de décisions qui pourrait inspirer la mise en place d'institutions semblables ailleurs dans le monde¹² » [TRADUCTION]. Mais le rapport ajoute que ces institutions servent surtout à mener des consultations structurées avec les parlements nationaux et ont elles-mêmes des mandats limités. Le Parlement sami de Suède, par exemple, a été conçu au départ comme un simple moyen administratif de l'État suédois; récemment, les représentants samis ont demandé à la Suède d'accorder à l'institution un pouvoir de décision nettement renforcé¹³.

Dans d'autres États coloniaux, la représentation structurée des Autochtones remonte à l'ère coloniale. La Nouvelle-Zélande, c'est bien connu, a réservé des sièges aux représentants autochtones à l'assemblée législative. Le *Maori Representation Act* de 1867 a créé quatre sièges pour les représentants maoris, le pays étant divisé géographiquement en quatre grandes circonscriptions spéciales. Au départ, cette mesure était conçue comme temporaire et devait servir aussi bien à faire fléchir la résistance des Maoris au colonialisme qu'à accélérer l'assimilation¹⁴, mais le système s'est maintenu jusqu'à nos jours sous une forme adaptée. En 1993, lors de vastes réformes apportées au système électoral, des dispositions ont été prises pour que le nombre de sièges soit à la hauteur du nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale maorie. Par conséquent, aux dernières élections, le nombre de sièges maoris est passé à sept, ce qui demeure nettement inférieur à ce que justifierait la population maorie, car beaucoup de Maoris s'inscrivent sur la liste électorale principale. Sans surprise, les opinions divergent au sujet de l'efficacité de ce système comme moyen de représenter réellement les intérêts des Maoris. Une opinion, résumée par Fleras, est la suivante : « Loin d'attirer les Maoris dans les circuits par lesquels la société élabore ses politiques, la représentation

distincte a contribué à leur retrait de l'arène politique¹⁵ » [TRADUCTION], puisque les représentants maoris se sont retrouvés en dehors du gouvernement et parce que le Parlement est resté structurellement résistant à un exercice plus complet de l'autodétermination des Maoris. Bien que leur impact sur la prise des décisions au Parlement demeure profondément ambigu, les sièges réservés gardent une immense valeur symbolique, tant pour les opposants que pour les partisans¹⁶.

Un dernier modèle étranger mérite de retenir l'attention. Fait plutôt étonnant, l'assemblée législative de l'État du Maine prévoit une représentation autochtone, et elle le fait depuis la première moitié du XIX^e siècle. On note la présence à l'assemblée législative de délégations autochtones depuis la création de l'État, sauf pendant une période de 34 ans, au milieu de XX^e siècle, mais le modèle a évolué avec le temps. En 1866, les nations Pescomody et Penobscot ont accepté de tenir des élections officielles, conformément aux pratiques électorales de l'État, pour choisir leurs deux délégués sans droit de vote à l'assemblée législative du Maine. En 1941, le Maine a supprimé ces sièges, qui ont été rétablis en 1975. Les délégués tribaux – il y a maintenant un représentant pour les Pescomodys, un pour les Penobscots et un pour les Malécites – n'ont toujours pas le droit de vote, mais ils sont des législateurs rémunérés, ils peuvent présenter des projets de loi, participer aux débats sur les projets de loi et présider des commissions. Il importe de signaler que, en mai 2015, les membres représentant les Pescomodys et les Penobscots se sont retirés de l'assemblée à cause de différends durables avec le gouverneur du Maine sur un certain nombre d'enjeux, dont la gestion des pêches. Il semble que ce soit la première fois en deux siècles que ces nations aient cessé volontairement de participer aux affaires législatives du Maine¹⁷. Pour l'heure, ils ne sont pas disposés à reprendre leur place dans le système actuel.

Réflexions pour une approche canadienne : quatre défis (pour commencer)

En somme, les modèles à étudier ne manquent pas. Mais la question demeure : est-il nécessaire, souhaitable ou opportun que nous adaptions nos institutions parlementaires pour donner aux peuples autochtones une représentation structurée? Le moment semble propice pour revoir la question. La Commission de vérité et réconciliation a réussi au moins partiellement, dans sa conclusion, à amorcer des échanges plus larges sur la « réconciliation ». La réconciliation atteint-elle la colline du Parlement? Rappelons-nous que le dialogue officiel y a commencé lorsque, en 2008, le premier ministre Stephen Harper a présenté des excuses officielles pour les pensionnats. À cette occasion, les institutions parlementaires ont failli faire obstacle à la représentation

des dirigeants autochtones. Pendant un moment, en effet, le gouvernement n'a pas été disposé à permettre que les dirigeants autochtones prennent la parole sur le parquet de la Chambre des communes pour répondre aux excuses. Un conflit partisan sur la question a été évité grâce à un assistant néo-démocrate, qui a proposé que la Chambre se forme en comité plénier pour la présentation des excuses, ce qui donnait la souplesse nécessaire sur le plan de la procédure¹⁸. Depuis, le dialogue s'est déplacé ailleurs.

Encore une fois, laissons de côté la question franchement plus pressante du renforcement des gouvernements autochtones pour étudier la présentation autochtone au Parlement (comme en Nouvelle-Zélande et dans les propositions de la CRREFP et de Charlottetown) ou parallèle au Parlement (comme en Scandinavie et dans les propositions de la CRPA). Il y a un certain nombre de problèmes critiques à résoudre, et je ne vais en aborder que quatre. Les deux premiers se rapportent directement à la question de savoir si nous devrions modifier des institutions – pouvons-nous intégrer une représentation autochtone à l'État canadien sans violer les relations fondées sur des traités et pouvons-nous le faire sans entraver la réalisation du projet qu'est la constitution de l'autonomie autochtone? Les deux autres problèmes sont davantage liés aux modalités – pouvons-nous le faire tout en reconnaissant la diversité des peuples autochtones et comment, à un niveau de généralité élevé, cela devrait-il se présenter?

Le premier problème à étudier, en réfléchissant au bien-fondé d'innovations dans les institutions, est le suivant : comment une représentation officielle dans les institutions canadiennes cadre-t-elle avec des relations fondées sur des traités? La plupart des Premières nations au Canada ont toujours estimé que les traités sont des documents constitutionnels fondamentaux, qui offrent une base pour une communauté politique plus juste et consensuelle. À cet égard, de plus en plus de juges et de juristes non autochtones se rallient à elles. Un grand axe de la réconciliation a donc été, fort justement, la dynamisation des relations fondées sur des traités – et toute nouvelle institution conçue pour assurer la représentation politique des Autochtones devrait s'harmoniser avec les institutions très anciennes qui sont là pour les mêmes fins.

Ce qui présente un intérêt particulier ici, ce sont les premiers traités, qui ont esquissé pour la première fois les contours généraux de la relation politique. Celui qui est peut-être le plus souvent cité et le plus fondamental est le traité *Kaswentha*, ou Two-Row Wampum. Il a été négocié au départ entre les Haudenosaunee et les colons néerlandais, et ensuite adapté pour s'étendre à la Couronne britannique puis à d'autres Premières



Un groupe de jeunes Cris qui marcha 1600 kilomètres pour attirer l'attention sur les questions autochtones comme une partie du mouvement Idle No More, le 25 mars, 2013, à la colline du Parlement à Ottawa, en Ontario.

nations. Les premiers traités étaient fidèles aux coutumes diplomatiques des Autochtones et, par conséquent, étaient le plus souvent illustrés par un wampum – ceinture de perles qui décrivait et symbolisait le contenu des accords. Le « Two-Row » montre deux rangées de perles violettes sur un fond de trois rangées de perles blanches. Les rangées violettes illustrent deux vaisseaux – un navire et un canoë – qui naviguent sur la même rivière. La ceinture illustre un simple engagement : que ni l'une ni l'autre partie ne tente de diriger le vaisseau de l'autre¹⁹. Il est souvent question de cette ceinture chez les érudits et les militants autochtones et il faut en tenir compte. On pourrait soutenir que la création d'une représentation autochtone au Parlement semble violer le Two-Row Wampum et les traités qui y sont associés, au moins si on s'en tient à une interprétation très stricte, littérale et limitée. Mais une interprétation stricte nous rapproche d'autres positions qui sont tout simplement intenable, d'un point de vue normatif, puisqu'on remettrait en question même le droit de vote pour les Autochtones aux élections canadiennes. En outre, des juristes, comme John Borrows, juriste anishinabek, fait une mise en garde contre

une interprétation qui se limite à la promesse d'autonomie mutuelle, mais laisse de côté les éléments de la relation fondée sur un traité qui « enrichissent » la relation – l'interdépendance qu'elle fait apparaître et l'engagement à l'égard de la paix, de l'amitié et du respect²⁰. Selon une interprétation maintenant populaire, les traités ont créé un système de « fédéralisme de traité » qui a réuni des entités politiques et assuré une certaine souveraineté partagée. Cette conception ne permet pas de croire à l'existence d'un conflit inhérent entre le respect de la relation fondée sur un traité et l'adaptation du Parlement pour les peuples autochtones, puisque le fédéralisme permet la coexistence du « partage du pouvoir » et de l'« autonomie »²¹. Selon cette interprétation des traités, la représentation dans les institutions centrales pourrait être considérée simplement comme une forme de fédéralisme intra-étatique de traité.

Un deuxième problème, qui découle directement du précédent, est de nature plus normative qu'institutionnelle. Il repose sur une question fondamentale : pouvons-nous concilier l'autonomie

gouvernementale des Autochtones – le projet d’une autonomie autochtone par rapport à l’État canadien – et un renforcement de la présence des peuples autochtones à l’intérieur de cet État? Will Kymlicka, par exemple, a soutenu que « la conséquence logique de l’autonomie gouvernementale est une représentation réduite et non accrue. Le droit à l’autonomie gouvernementale est un droit affirmé contre le pouvoir du gouvernement fédéral, non un droit à participer à l’exercice de ce pouvoir. [...] Dans cette optique, une représentation garantie aux Communes pourrait donner au gouvernement central l’impression qu’il peut à bon droit gouverner les collectivités indiennes²². » [TRADUCTION] Melissa Williams examine longuement la question dans l’optique de la théorie politique, soutenant qu’elle s’articule sur des notions contraires de citoyenneté²³. Si nous ancrons notre interprétation de la citoyenneté dans une loyauté et une identité communes, alors exprimer sa citoyenneté canadienne (par une plus grande participation à des institutions communes) peut fort bien être perçu comme contraire à l’expression de la citoyenneté de membre d’une nation autochtone (par des efforts d’édification de la nation et par l’autonomie gouvernementale). Mais Williams propose une conception différente de la citoyenneté, comme « destin partagé ». Il s’agit là, sur un plan normatif, d’une conception minimaliste qui insiste sur le simple fait de notre interdépendance découlant du fait que nous partageons un même continent. La citoyenneté partagée est manifeste dans les « réseaux de relations avec d’autres êtres humains qui modèlent profondément nos vies, que nous choissions ou non consciemment de participer à ces réseaux ou que nous acceptions ou non volontairement d’en faire partie²⁴. » [TRADUCTION] Dans cette conception plus souple de la citoyenneté, les deux objectifs qui sont la représentation au Parlement et l’autonomie gouvernementale ne sont pas en soi contradictoires, mais reflètent simplement notre appartenance à de multiples entités politiques dans une seule instance. À mon avis, ce point de vue est à la fois pratique et convaincant.

De plus, une représentation accrue aux institutions centrales peut aider, au moins dans une modeste mesure, à surmonter un grand obstacle politique à la réalisation d’une autonomie réelle pour les gouvernements autochtones. Cet obstacle a été décrit comme le « piège de la légitimité », qui maintient en place des institutions comme la *Loi sur les Indiens* malgré sa répudiation générale, depuis longtemps, dans tous les milieux politiques²⁵. Parce qu’il conserve des pouvoirs extraordinaires sur les collectivités autochtones, et surtout celles qui sont régies par la *Loi sur les Indiens*, le gouvernement fédéral doit inévitablement être un protagoniste central dans la dissolution du régime de cette loi et son remplacement par une forme plus acceptable d’autonomie gouvernementale chez les Autochtones. Sa participation à cette démarche est

inéluçtable, mais il manque profondément de légitimité dans les collectivités autochtones. En conséquence, lorsqu’il agit effectivement – fût-ce pour renoncer à une partie du pouvoir que lui confère la *Loi sur les Indiens*, comme il l’a fait dans un projet de loi de 2014 qui retirait au ministre le pouvoir de révoquer des règlements des conseils de bande –, il se heurte à une opposition qui repose sur l’affirmation très simple qu’il n’a pas le droit d’agir unilatéralement pour déterminer la gouvernance des collectivités autochtones. Le piège de la légitimité fait en sorte que les institutions restent en place parce que les seuls acteurs qui ont le pouvoir d’apporter des changements n’ont pas la légitimité voulue pour exercer ce pouvoir. Bien sûr, ce n’est là qu’une des raisons qui expliquent que les progrès vers une autonomie vraie pour les gouvernements autochtones aient été si lents, mais c’est une raison importante. Au niveau de la politique seulement, le renforcement de la représentation autochtone dans les institutions centrales peut renforcer la légitimité du gouvernement fédéral.

Bref, je ne suis pas convaincu qu’il y ait une raison d’ordre institutionnel, normatif ou politique qui rende la réforme parlementaire impossible ou indésirable. Mais la question s’embrouille considérablement lorsque nous commençons à faire les premiers efforts pour imaginer un modèle. D’abord, comment pourrions-nous tenir compte de la profonde diversité qui caractérise les peuples autochtones du Canada? Voilà immédiatement, dans ce fait démographique, un facteur qui fait en sorte que les exemples puisés à l’étranger qui sont cités plus haut ne sont pas faciles à appliquer à la situation canadienne. Tant en Nouvelle-Zélande qu’en Scandinavie, un seul peuple – les Maoris dans le premier cas et les Samis dans le deuxième – veulent être représentés. Au Canada, l’étiquette « autochtone » est un grand fourre-tout, puisque cette population regroupe des nations multiples qui, dans certains cas, ont fort peu en commun, sinon l’expérience du colonialisme. Ce qu’on a souvent interprété comme du fractionnisme dans la politique autochtone au niveau national – par exemple dans la politique de l’Assemblée des Premières Nations – est la simple manifestation de clivages profonds et organiques, et il ne faut pas s’attendre à ce que cela disparaisse, malgré une solidarité profondément ressentie²⁶. La thèse de Taiaiake Alfred selon laquelle « des organisations comme l’APN échouent constamment parce qu’elles reposent sur l’idée qu’une seule entité peut représenter la diversité des nations autochtones²⁷ » [TRADUCTION] peut s’appliquer ici si, en imaginant un modèle de représentation dans les institutions, nous traitons les peuples autochtones comme une seule clientèle. La politique autochtone au Canada a toujours gardé une orientation nettement nationaliste et les efforts visant à définir une vision politique « pan-autochtone » sont souvent accueillis avec scepticisme par les militants autochtones²⁸. Il y a, en somme, un danger



Trois tipis de l'autre côté de la rivière des édifices du Parlement à Ottawa. L'auteur Michael Morden maintient que tant que le gouvernement fédéral demeure la principale présence de gouvernance dans les collectivités autochtones, la sous- et la fausse représentation des peuples autochtones dans les institutions centrales est un problème objectif. Il suggère que ce serait une erreur de laisser les discussions à propos de la réforme parlementaire au large de l'exploration de réconciliation actuellement en cours.

très réel de *méconnaissance* si on adopte un modèle qui ne fait que ménager un espace pour les peuples autochtones en général. Cela serait probablement perçu comme une étape de plus dans un projet séculaire qui consiste à surimposer une identité unique, définie par l'État, sur une vraie complexité démographique, pour instaurer ordre et lisibilité. Devant ce défi, il n'y a pas de réponse simple.

Enfin, nous ne pouvons pas négliger la structure et le style de représentation ni les limites qu'ils peuvent imposer à une pleine reconnaissance de la présence autochtone et à son respect. La question peut se formuler simplement : la représentation autochtone doit-elle se solder par le simple ajout de sièges supplémentaires à la table de l'État canadien? Le Two-Row Wampum ou notre

« destin commun » sont-ils honorés correctement si nous excluons presque entièrement les modes autochtones de prise de décisions? Ne prenons que l'exemple le plus célèbre : la Confédération de Haudenosaunis obéit aux principes énoncés dans la Grande loi de la Paix, qui permet le fonctionnement complexe d'une fédération multinationale. Bien qu'il y ait là quelque ambiguïté²⁹, la Grande loi de la Paix est probablement antérieure à la Magna Carta, et la Confédération fonctionnait certainement bien avant quelque application conséquente des régimes inspirés de Westminster. Il va sans dire que, en Amérique du Nord, elle est antérieure de centaines d'années. Elle continue de s'appliquer, avec un rôle important sur le plan de la gouvernance, dans les collectivités de Haudenosaunis dans l'ensemble de l'Ontario et du Québec.

Pourtant, lorsque nous essayons de concevoir une représentation autochtone, nous atteignons les limites de notre imagination, nous envisageons des changements à la périphérie des institutions qui ont été importées au Canada par la colonisation. Le régime de Westminster est chéri, il est vrai, à cause de son dynamisme et de sa souplesse. Et des chercheurs se sont demandé, arrivant à des conclusions variables, si ses éléments de base pouvaient accueillir l'importation de la culture politique et des coutumes autochtones³⁰. De plus, nous devrions résister à la tentation d'opter par défaut pour des hypothèses primordialistes au sujet de la « correspondance culturelle³¹ » entre institutions et peuples. Il n'en demeure pas moins essentiel de prendre acte de la hiérarchie fondamentale représentée dans chacun des modèles évoqués plus haut. Dans tous les cas, dans l'espace politique de coopération où nous devons gouverner notre « destin commun », les peuples autochtones sont invités à se contenter des institutions modestement modifiées de la démocratie « occidentale ». Nous trouvons ici de troublantes ressemblances historiques avec la création du système des conseils de bande sous l'empire de la *Loi sur les Indiens* au XIX^e siècle : Ottawa s'est arrogé le pouvoir de substituer à la gouvernance autochtone traditionnelle des conseils électifs calqués sur les municipalités non autochtones. Cela était perçu comme une étape importante pour accélérer l'assimilation et créer une classe politique autochtone plus réceptive (ou consentante). Résultat : des contestations, qui persistent à ce jour, de la légitimité des conseils de bande et, dans certains cas, des gouvernements traditionnels et électifs parallèles qui ont beaucoup compliqué la représentation politique des Autochtones. Nous devrions tout au moins maintenir la reconnaissance de cette limite fondamentale dans tout programme de réforme antérieurement préconisé.

Conclusions

Il n'est pas inutile de rappeler qu'il semble exister une profonde ambivalence, dans la classe politique autochtone, au sujet de l'opportunité d'une plus forte représentation au Parlement. Nous venons d'en esquisser certaines des raisons. Par conséquent, on peut considérer toute discussion sur la réforme comme sourde au contexte et prématurée. Je maintiens que, tant que le gouvernement fédéral demeurera la principale présence en matière de gouvernance dans les collectivités autochtones, la représentation insuffisante et mal conçue des peuples autochtones dans les institutions centrales constituera un problème objectif. Je crois aussi que ce serait une erreur de laisser la réforme en dehors de la démarche de réconciliation en cours. Sans préjuger de l'issue, il n'est pas sans valeur de réamorcer le dialogue. Mais comme le laisse entrevoir la discussion profondément équivoque et incomplète qui précède, il reste d'importantes difficultés, encore sans solution, à surmonter.

Les efforts que nous déployons pour résoudre certains des problèmes les plus ardues ne sont pas sans lien avec ce qu'on présente parfois comme une préoccupation centrale du gouvernement. James Scott, comme on le sait, a décrit cette démarche comme une recherche de « lisibilité » : l'effort que font les États pour structurer et simplifier une dynamique sociale complexe³². L'État et l'opinion non autochtone sont souvent exaspérés par la complexité et l'apparent chaos de la politique autochtone. Mais cette complexité est une conséquence naturelle de l'immense diversité interne de la grande catégorie « autochtone »; des relations fondées sur des traités et institutionnelles avec l'État, qui diffèrent d'une nation à l'autre; de la nécessité de poursuivre les deux objectifs parfois contraires d'exercer de l'influence à l'intérieur de l'État canadien et de conquérir l'autonomie par rapport à cet État, d'un fonctionnement simultané à l'intérieur des systèmes politiques autochtone et canadien. Et, évidemment, du vrai chaos dont le colonialisme a jeté le germe. La tentation, c'est de chercher une solution dans une innovation unique, ordonnée et institutionnelle, mais, comme Scott le soutient, cette tentation a mené à des échecs retentissants de la politique. Le cheminement, jamais satisfaisant mais parfois plus sage, est de continuer à avancer tant bien que mal.

Ou peut-être y a-t-il une stratégie provisoire acceptable, une stratégie dont les enjeux seraient moindres et qui ne présenterait donc pas de problèmes semblables à ceux qu'on vient de voir. Peut-être y a-t-il quelque chose à reprendre dans le modèle étranger le plus facile à négliger, celui du Maine. Déléguer des représentants sans droit de vote à l'assemblée législative, on peut difficilement prétendre que ce soit une participation importante à la prise de décision. Mais c'est une demi-mesure intrigante, qui ne menace absolument pas les traités ni la construction de l'autonomie autochtone, une mesure qui n'aurait pas à être irréprochable de la même manière. Ces représentants seraient aussi soumis à moins de contraintes et n'auraient qu'un seul mandat : représenter les intérêts de leurs peuples. À un niveau d'abstraction supérieur, il s'agirait simplement d'une présence autochtone permanente au centre de la prise de décisions démocratique au Canada et d'un rappel constant et immédiat des relations fondées sur des traités que les parlementaires doivent respecter. Il pourrait s'agir aussi d'une présence utile, au moment où nous nous acheminons vers la transformation générale qui devra se faire à un moment donné dans les institutions qui régissent les relations entre les Autochtones et les coloniaux.

Toute étude de modèles particuliers serait probablement prématurée. Mais l'amorce de ce dialogue ne l'est pas.

Notes

- 1 John Milloy, « The Early Indian Acts: Development Strategy and Constitutional Change », in Getty, Ian A.L. et Lussier, Antoine S., *As Long as the Sun Shines and Water Flows: A Reader in Canadian Native Studies*, Vancouver, UBC Press, 1983, p. 56-64.
- 2 Kiera Ladner et Michael McCrossan, *La participation des Autochtones aux élections*, Documents de travail sur la participation électorale et les pratiques de rayonnement, directeur général des élections du Canada, 2007.
- 3 Patrick Fournier et Peter Loewen, *Participation électorale des Autochtones au Canada*, Ottawa, Élections Canada, 2011.
- 4 CBC News, « Perry Bellegarde says he will vote in federal election after all », CBC News Online, 9 septembre 2015.
- 5 Bibliothèque du Parlement, « Origine inuite ou métisse ou des Premières nations », *Parlement du Canada*, en ligne à l'adresse <http://www.parl.gc.ca/parlinfo/compilations/parliament/Aboriginal.aspx?Menu=HOC-Bio&Role=MP>.
- 6 Melissa Williams, « Sharing the River: Aboriginal Representation in Canadian Political Institutions », in David Laycock (éd.), *Representation and Democratic Theory*, Vancouver, UBC Press, 2004, p. 96.
- 7 Ibid., p. 99.
- 8 Commission royale sur les peuples autochtones, v. 2, 1996, p. 416.
- 9 Ibid., p. 416.
- 10 Ibid., p. 416-417.
- 11 Luis Rodriguez-Pinero Royo, « Political Participation Systems Applicable to Indigenous Peoples », in Weller, Mark (éd.) *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 339.
- 12 James Anaya, *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya: Addendum – The situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland*, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 18^e session, 6 juin 2011, p. 11.
- 13 India Reed Bowers, *Preparatory Report from the Sami Parliament in Sweden/Sámediggi/Sámedigge/Saemiedigkie/Sametinget for the United Nations Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, Ms. Victoria Tauli-Corpuz, prior to her 2015 August visit to Sápmi and Sweden*, Kiruna, Sametinget, 2015.
- 14 Augie Fleras, « From Social Control towards Political Self-Determination? Maori Seats and the Politics of Separate Maori Representation in New Zealand », in *Revue canadienne de science politique* 18 (03), 1985, p. 556.
- 15 Ibid., p. 574.
- 16 Andrew Geddis, « A Dual Track Democracy? The Symbolic Role of the Maori Seats in New Zealand's Electoral System », *Election Law Journal* 5 (4) 2006, p. 347-371.
- 17 Mario Moretto, « Tribes Withdraw from Maine Legislature », *Bangor Daily News*, en ligne, à l'adresse <http://bangordailynews.com/2015/05/26/politics/passamaquoddy-penobscot-tribes-withdraw-from-maine-legislature/>, 26 mai 2015.
- 18 Joanna Smith, « NDP aide's Commons sense saved the day », in *Toronto Star*, en ligne à l'adresse http://www.thestar.com/news/canada/2008/06/13/ndp_aides_commons_sense_saved_the_day.html, 13 juin 2008.
- 19 John Borrows, « Wampum at Niagara : The Royal Proclamation, Canadian legal history, and self-government », in *Aboriginal and Treaty Rights in Canada: Essays on Law, Equality and Respect for Difference*, Vancouver, UBC Press, 1997, p. 170.
- 20 Borrows, 1997.
- 21 Daniel Elazar (éd.), *Federal systems of the world. A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*, London, Longman, 1991, p. 8.
- 22 Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 143.
- 23 Williams, 2004.
- 24 Ibid.
- 25 Michael Morden, « Theorizing the Resilience of the Indian Act », in *Administration publique du Canada*, à venir, 2016.
- 26 Hayden King, « We Natives are Deeply Divided. There's Nothing Wrong with That », in Kino-nda-niimi Collective (éd.) *The Winter We Danced: Voices from the Past, the Future, and the Idle No More Movement*, Winnipeg, Arbeiter Ring Press, 2014, p. 150.
- 27 Taiaiake Alfred, *Peace, Power, Righteousness: an indigenous manifesto*, Toronto, Oxford University Press, 1999, p. 88.
- 28 Voir par exemple Colby Tootoosis, « IdleNoMore: Sleeping Giants Awaken », in *Last Real Indians*, n.d., trouvé en ligne à l'adresse <http://lastrealindians.com/idlenomore-sleeping-giants-awaken-by-colby-tootoosis/>; Pamela Palmater, « Aboriginal peoples must stay united against the First Nations Education Act », *Rabble.ca*, 3 mai 2014, trouvé en ligne à l'adresse <http://rabble.ca/blogs/bloggers/pamela-palmater/2014/05/aboriginal-peoples-must-stay-united-against-first-nations-edu>.
- 29 Barbara Mann et Jerry Fields, « A Sign in the Sky: Dating the League of the Haudenosaunee », in *American Indian Culture and Research Journal* 21 (2), 1997, p. 105-163.
- 30 Graham White, « Structure and culture in a non-partisan Westminster parliament : Canada's northwest territories », in *Australian Journal of Political Science*, 28 (2), 1993, p. 322-339; Graham White, « Traditional aboriginal values in a Westminster parliament: The legislative assembly of Nunavut », in *The Journal of Legislative Studies* 12 (1), 2006, p. 8-31.
- 31 Christopher Alcantara, *Negotiating the Deal: Comprehensive Land Claims Agreements in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2013.
- 32 James Scott, *Seeing Like A State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press, 1999.