

Le wampum à deux rangs : la métaphore de la coexistence n'a-t-elle plus sa raison d'être?

Dans le présent article – qui est une version abrégée et révisée d'un rapport de recherche universitaire –, l'auteur met en lumière certaines caractéristiques de l'Assemblée législative de type consensuel des Territoires du Nord-Ouest. Il examine où ce type d'assemblée se situe tant dans les traditions culturelles politiques des peuples autochtones des Territoires du Nord-Ouest (les Dénés, les Métis et les Inuvialuits) que dans la culture politique canadienne inspirée du régime parlementaire de Westminster. Selon l'auteur, le gouvernement de type consensuel des Territoires du Nord-Ouest a une structure unique qui lui permet de répondre aux besoins des résidents. Sans conclure que l'on pourrait ou devrait entièrement exporter ce système au sein des gouvernements autochtones ou des parlements canadiens, il démontre qu'en poursuivant un objectif commun et en faisant preuve de créativité politique, on peut trouver de nouvelles façons de définir un troisième espace normatif partagé, étincelant tels les bijoux qui forment les eaux du wampum à deux rangs.

Tim Mercer

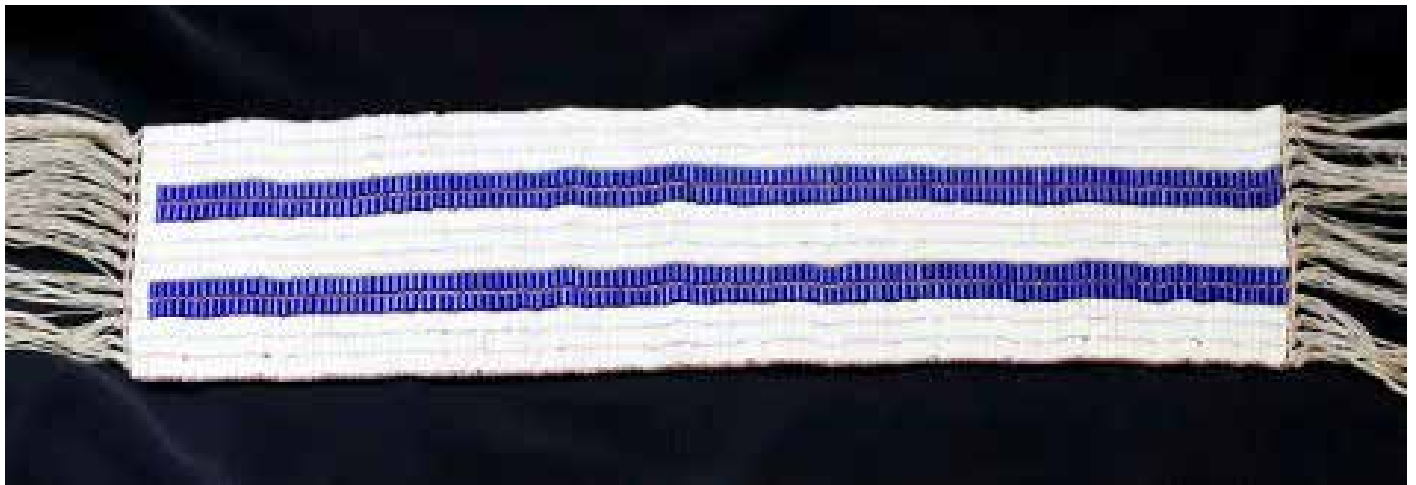
Le *Gus-Wen-Tah*, ou wampum à deux rangs, a été initialement négocié entre les colons néerlandais et les nations de la Confédération de Haudenosaunee. Il a servi de modèle aux traités ultérieurs conclus avec les Britanniques, notamment celui adopté à Niagara en 1764, à la suite de la Proclamation royale de 1763¹. Les rangs de perles pourpres du wampum symbolisent les deux peuples distincts, chacun naviguant à bord de sa propre embarcation sans essayer de diriger ou d'entraver celle de son voisin. Les trois rangs de perles blanches symbolisent quant à elles la rivière commune, ainsi que la paix, le respect et l'amitié².

Le wampum à deux rangs renvoie à une interprétation du premier traité et des traités ultérieurs par les peuples autochtones qui diffère radicalement de l'interprétation moderne qu'en font les Canadiens non autochtones. Il ne symbolise pas un abandon de la souveraineté aux mains de la Couronne, l'abolition des titres fonciers ni le consentement à se conformer aux lois d'une autre nation. Il évoque la vision de deux peuples distincts et indépendants qui cheminent ensemble, où chacun respecte la souveraineté et l'indépendance de l'autre, et qui ont une volonté commune de vivre en paix, d'entretenir des relations amicales et d'adhérer au principe de noningérence.

Les rapports qu'entretient le Canada avec les peuples autochtones deux siècles et demi plus tard – et le triste passé qui en est à l'origine – n'ont pas grand-chose à voir avec cette métaphore fondamentale. Alors même que les peuples autochtones et non autochtones font de véritables efforts pour créer une relation postcoloniale, ils se retrouvent devant un dilemme : la voie vers la décolonisation et l'autonomie gouvernementale consiste-t-elle à faire de l'espace aux peuples autochtones au sein des institutions actuelles du gouvernement canadien (à l'image du navire des colons, qui laisse de la distance entre lui et l'embarcation de ses voisins) ou si ces institutions communes vont fondamentalement à l'encontre de la relation de nation à nation imaginée dans le wampum à deux rangs et du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale?

Le présent article propose une interprétation possible de la métaphore du wampum à deux rangs qui respecte la particularité de chacun des rangs de perles pourpres de la ceinture wampum, mais met l'accent sur la rivière formée de perles blanches reliées les unes aux autres sur laquelle naviguent les deux nations. Le gouvernement de consensus des Territoires du Nord-Ouest a adapté le système parlementaire de Westminster pour tenir compte des aspects communs de la culture politique des Autochtones. Cette forme de gouvernement public adhère également au principe d'autonomie gouvernementale des Autochtones et repose sur la collaboration avec les gouvernements autochtones afin de servir les intérêts d'une population qui pourrait être représentée par l'un

Tim Mercer est greffier de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest.



Le wampum à deux rangs : Les rangs de perles pourpres du wampum symbolisent les deux peuples distincts, chacun naviguant à bord de sa propre embarcation sans essayer de diriger ou d'entraver celle de son voisin. Les trois rangs de perles blanches symbolisent quant à elles la rivière commune, ainsi que la paix, le respect et l'amitié.

ou l'autre gouvernement. L'exemple des Territoires du Nord-Ouest montre que l'autonomie gouvernementale des Autochtones et le partage des institutions publiques ne sont pas incompatibles; ils peuvent coexister, s'adapter et réussir. Même si elles sont loin d'être parfaites, les institutions du gouvernement public des Territoires du Nord-Ouest montrent qu'une interprétation plus globale du wampum à deux rangs est à la fois possible et instructive, et qu'elle pourrait également être inévitable.

L'Assemblée législative de type consensuel des Territoires du Nord-Ouest

On dit souvent que les Territoires du Nord-Ouest sont la mine d'où est née la plus grande partie du Canada. Les territoires de l'ancienne Compagnie de la Baie d'Hudson, soit la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest, ont été exclus de la Confédération en 1867 en raison de la rébellion de la rivière Rouge, mais cédés au Canada en 1870, lors de la résolution du conflit et de la création de la province du Manitoba. Ses frontières politiques englobaient jadis l'actuel territoire de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de vastes portions de l'Ontario et du Québec, ainsi que le Yukon et le Nunavut. Aussi l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest comptetelle parmi les institutions parlementaires les plus anciennes au Canada.

Frederick Haultain est le premier ministre des Territoires du Nord-Ouest de 1897, année où ils accèdent à un gouvernement responsable, jusqu'à 1905, au moment de la création des provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan. Haultain est une figure de proue du mouvement en faveur de la création d'une seule province

du Nord-Ouest dépourvue de partis politiques, qui, selon lui, sont incompatibles avec le fonctionnement efficace d'un gouvernement responsable. Bien qu'il soit exagéré d'attribuer à Haultain le type de gouvernement de consensus adopté dans les Territoires du Nord-Ouest aujourd'hui, sa vision témoigne d'un malaise naturel à l'égard des affrontements propres à la culture politique qui ne sont pas ancrés dans cette tradition.

Après 1905, l'Assemblée législative des Territoires a été abolie et remplacée par un commissaire et un conseil nommés, des postes qui ont tous été comblés par des fonctionnaires fédéraux d'Ottawa. Le conseil demeure largement inactif jusqu'en 1921, année de la découverte de pétrole à Norman Wells et de la naissance du besoin de négociier de toute urgence des traités avec les peuples autochtones de la vallée du Mackenzie. Dans les années qui suivent, un gouvernement représentatif et responsable est rétabli très progressivement dans les Territoires du Nord-Ouest, à commencer par l'ajout de trois députés élus du district de Mackenzie en 1951. Le commissaire et l'administration territoriale à Ottawa sont alors relocalisés d'Ottawa à Yellowknife en 1967. Dès lors, la taille et le pouvoir du conseil élu s'étendent lentement mais sûrement jusqu'à ce que, en 1975, ses 15 membres soient tous des résidents du Nord élus. Fait à noter, c'est la première fois dans l'histoire canadienne qu'un organe législatif est composé d'une majorité de députés autochtones. Et c'est toujours le cas aujourd'hui. Ce n'est qu'en 1987 que la présidence du Conseil exécutif, ou Cabinet, passe des mains du commissaire, encore un fonctionnaire fédéral, à celles d'un député élu choisi par ses collègues de l'Assemblée. La politique de parti ne s'est pas enracinée dans un groupe aussi hybride où

se mélangeaient des députés nommés et des députés élus. Des candidats affiliés à des partis politiques se sont présentés aux élections ces dernières années, mais aucun d'entre eux n'a été élu. De façon générale, les habitants des Territoires du Nord-Ouest voient les partis politiques comme des « institutions politiques étrangères importées du Sud qui pourraient empêcher le Nord de se développer selon ses caractéristiques propres sur le plan politique³ ».

La structure et le fonctionnement de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest sont demeurés plutôt constants depuis le retour d'un gouvernement responsable dans les années 1980. Après la partition, en 1999, le Nunavut et ce qui restait des Territoires du Nord-Ouest ont conservé en grande partie le même régime, que l'on qualifie habituellement de « gouvernement de consensus » dans les deux territoires. À une date fixe tous les quatre ans se tient une élection générale pour faire élire un seul député dans chacune des 19 circonscriptions électorales. En l'absence de partis politiques, les candidats se présentent à titre d'indépendants. Les résultats dépendent largement de la personnalité des candidats et de leur parcours personnel plutôt que de leur adhésion à un parti, de la popularité du chef du parti, d'une idéologie ou d'un ensemble de propositions de politiques.

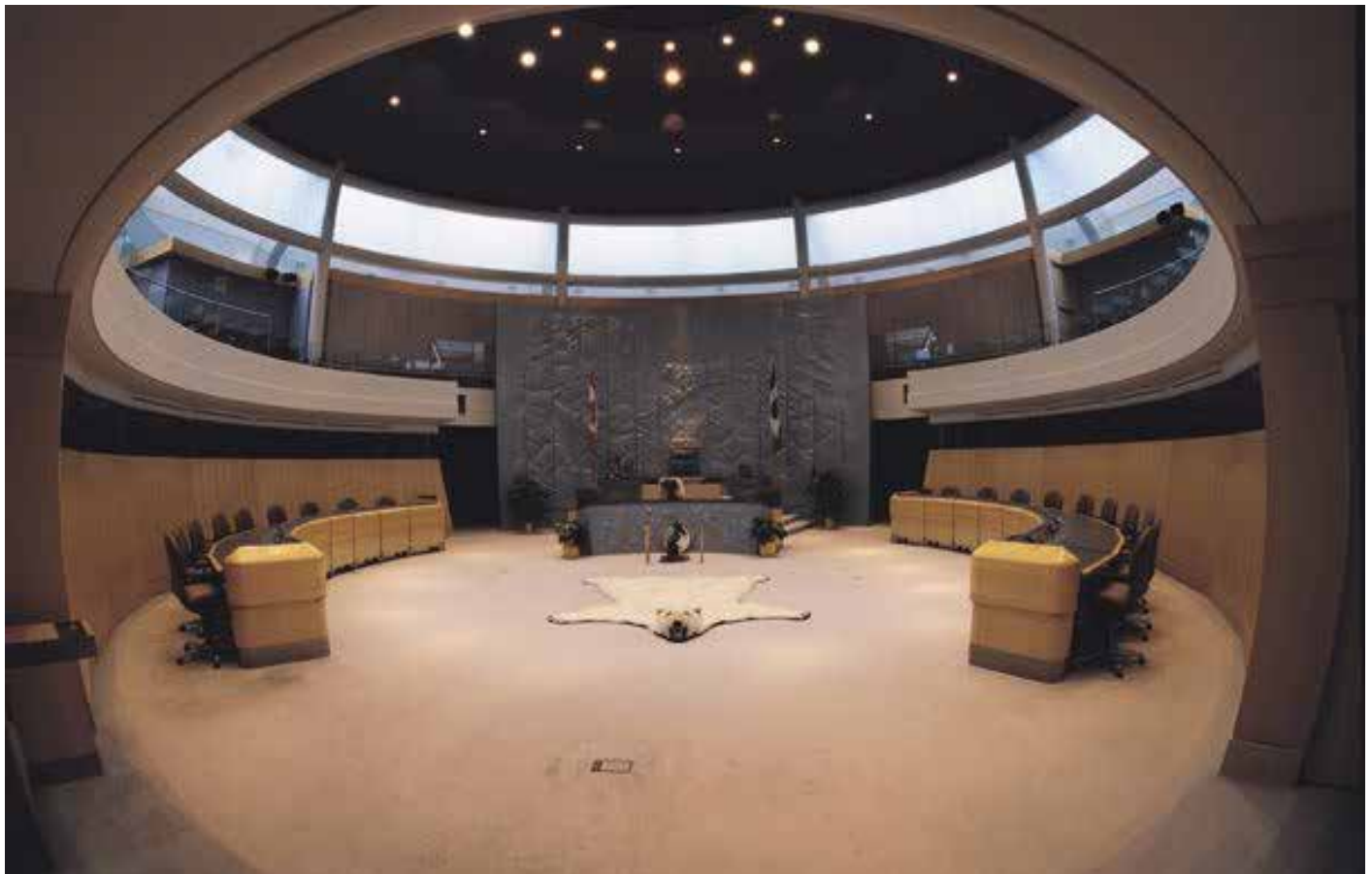
Après chaque élection générale et avant la nomination du premier ministre et du Cabinet, les 19 députés élus se réunissent en privé durant plusieurs jours pour définir la vision et les priorités stratégiques qui orienteront les travaux de l'Assemblée. Les discussions ont lieu en caucus, et c'est là l'une des caractéristiques les plus distinctives du gouvernement de consensus. En l'absence de partis politiques, le caucus est formé des 19 députés. En plus d'établir l'orientation stratégique générale de l'Assemblée législative, le caucus se réunit régulièrement durant la session parlementaire pour discuter du calendrier des séances, du moment où auront lieu les grands débats, de la nomination d'agents indépendants de la Chambre et des questions administratives qui concernent tous les députés. On attend des députés qu'ils participent aux discussions du caucus sans se laisser influencer par les liens de solidarité tissés au sein du Cabinet ni par les attentes qui pèsent généralement sur certaines fonctions, comme celles de premier ministre, de Président de l'Assemblée ou de président de comité. Cette réalité diffère des caucus des partis politiques, qui agissent davantage comme des « conseils de guerre » politiques.

Après l'élection du Président de l'Assemblée, les députés élisent, parmi leurs collègues, les membres du Cabinet, formé d'un premier ministre et de six ministres. Le premier ministre n'a pas besoin de provenir d'une

circonscription particulière, mais deux des ministres doivent représenter des circonscriptions de l'une des trois régions géographiques des Territoires du Nord-Ouest, c'est-à-dire Yellowknife ainsi que les circonscriptions au nord et au sud des Grand lac des Esclaves. Bien qu'il revienne au premier ministre d'assigner les différents portefeuilles à chaque ministre, il ne choisit pas les membres du Cabinet et n'a pas le pouvoir de révoquer les nominations. Contrairement aux premiers ministres fédéral ou provinciaux, le premier ministre des Territoires du Nord-Ouest n'a pas le pouvoir de dissoudre l'Assemblée législative ni de convoquer des élections. Seul le commissaire, sur recommandation de la majorité des députés, peut dissoudre l'Assemblée législative avant la fin de son mandat fixe. Sans le pouvoir structurel généralement accordé aux premiers ministres dans les institutions démocratiques libérales du Canada, le premier ministre des Territoires du Nord-Ouest est véritablement le premier parmi ses pairs. Pour être un bon dirigeant, il doit s'en remettre à la fois à son inspiration, à son influence et à sa sagesse.

Les 11 autres députés, dits « simples députés », sont affectés à divers comités permanents de la Chambre et, dans une certaine mesure, travaillent ensemble pour demander des comptes au Cabinet. Mais surtout, ils ne se présentent pas comme un « gouvernement en attente ». Leur but ultime n'est pas de discréditer, d'embarrasser ou de défaire le gouvernement. Au contraire, les simples députés, que ce soit individuellement ou collectivement en comités et en caucus, travaillent en étroite collaboration avec le gouvernement pour élaborer des politiques publiques. La partisanerie érigée en système, qui est à la base des autres parlements au Canada, n'existe pas aux Territoires du Nord-Ouest. Les députés de l'opposition concentrent plutôt leurs efforts pour accomplir ce que Peter Aucoin, Mark Jarvis et Lori Turnbull décrivent comme étant la « mission fondamentale traditionnelle » d'un parlement : étudier, puis approuver ou rejeter les mesures législatives proposées; examiner minutieusement l'administration des affaires publiques par le gouvernement; tenir les ministres responsables de leur bilan, collectivement et individuellement; et retirer sa confiance au gouvernement, lorsqu'ils le jugent nécessaire⁴.

Le Cabinet cherche normalement à obtenir un appui unanime à ses propositions législatives et budgétaires et, en règle générale, il y parvient. Le concept d'« opposition officielle » n'existe pas, ce qui ne veut pas dire que le Cabinet a carte blanche pour gouverner sans la moindre surveillance ou obligation de rendre des comptes. En fait, comme les simples députés ne s'opposent pas au gouvernement uniquement de façon dogmatique, les critiques qu'ils formulent sont considérées comme étant sincères et sensées. Il arrive que des ministres



Chambre de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest.

soient relevés de leurs fonctions et que des désaccords dégénèrent et laissent place à l'animosité et à la méfiance, mais ce n'est ni courant ni attendu. Comme l'a fait observer le professeur Graham White, « c'est la possibilité et la fréquence de l'accommodement, de la coopération et du compromis qui définissent le gouvernement de consensus⁵ ».

Les comités permanents jouent un rôle actif et important dans la création de politiques et la prestation de services publics dans les Territoires du Nord-Ouest. En l'absence d'affiliation à des partis politiques et de discipline partisane, les députés sont libres d'engager un dialogue franc et honnêtes avec les ministres au sujet des propositions en matière législatives, budgétaires ou de politiques. Naturellement, les ministres consultent les députés et les comités avant de mettre la touche finale à des initiatives importantes ou de les annoncer. Dans une assemblée législative partisane, les simples députés n'ont accès aux détails d'un projet de loi ou d'un budget pour la première fois qu'au moment de sa présentation

officielle à la Chambre, alors que, dans un gouvernement de consensus, on sollicite les commentaires des membres des comités permanents sur les versions préliminaires des projets de loi et des budgets avant qu'ils ne soient approuvés par le Cabinet et déposés à l'Assemblée législative pour ensuite faire l'objet d'un débat public. Les membres des comités permanents se déplacent beaucoup dans tous les Territoires du Nord-Ouest pour consulter la population au sujet des projets de loi que leur a renvoyés la chambre, et les consultations mènent souvent à des amendements aux projets de loi avec, ou plus rarement sans, le consentement du gouvernement. Les ministres ne sont aucunement obligés d'obtenir l'approbation des comités pour chacun de leurs faits et gestes, mais s'ils refusent de collaborer avec un comité sur des questions importantes touchant les politiques publiques, ils enfreignent les principes du gouvernement de consensus. Cela fait contraste avec les assemblées législatives partisans, où les divisions idéologiques de la Chambre se reflètent dans les comités, et représentent, par conséquent, beaucoup plus que des

obstacles à la procédure que doit surmonter le parti au pouvoir et tout puissant.

Bien que l'apparence et l'ambiance de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest soient manifestement inspirées de Westminster, qu'il s'agisse de la toge des greffiers à l'adoption presque totale des règles de procédure britanniques, il existe des différences notables. Les plus évidentes sont la conception et le fonctionnement de l'enceinte législative, tous deux imprégnés de symbolisme autochtone. La pièce est circulaire, comme la base d'un tipi ou d'un igloo traditionnel. Cette forme unique a été créée pour éviter l'impression d'opposition qui se dégage de la plupart des parlements et symboliser l'esprit d'unité. On y encourage les députés à porter des habits autochtones traditionnels et, outre le français et l'anglais, neuf langues autochtones y ont un statut officiel.

Pour les personnes qui ont l'habitude des débats parlementaires houleux, la relative civilité manifestée à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest ressort immédiatement. Lorsqu'un député prend la parole, les interruptions, le chahut ou les conversations en aparté sont mal vus. Il est rare que le Président doive intervenir pour ramener l'ordre dans un débat, mais lorsque, exceptionnellement, la conduite d'un député est jugée non parlementaire, des excuses sincères sont généralement présentées et acceptées. La plupart du temps, les députés profitent de la période des questions pour demander aux ministres des réponses ou des engagements publics et non pour tenter de les discréditer, de les embarrasser ou de marquer des points politiques. Il est rare qu'un échange entre un simple député et un ministre ne soit pas ponctué des mots « s'il vous plaît » et « merci ». Contrairement aux assemblées législatives partisanes, où les partis sont divisés tant physiquement qu'idéologiquement, les députés de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest partagent un salon commun à l'arrière de la Chambre, où ils socialisent et mangent ensemble pendant les pauses durant les jours de séance.

Non seulement les débats sont courtois, mais ils sont aussi relativement sincères et réfléchis. En l'absence de la discipline de parti, les députés peuvent s'exprimer librement au nom de leurs concitoyens ou présenter leurs points de vue sur des questions à l'étude. Les avis et les positions changent souvent pour permettre de trouver des solutions qui gagneront l'appui de la majorité. Les règles de la Chambre la tenue de longs débats. Peu de limites de temps sont imposées aux discours des députés, et celles qui existent sont habituellement mises de côté par consentement unanime. Dans les faits, il est fréquent que les députés acceptent à l'unanimité de prolonger la période de questions au-delà de la généreuse

heure quotidienne déjà prévue. Bien que tout député puisse proposer la clôture du débat, les baillons sont peu utilisés. Les règles de la Chambre favorisent davantage le débat approfondi et libre que l'efficacité et la gestion du temps. En ce sens, l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest est plus fidèle à la notion de parlement comme tribune d'expression libre et ouverte d'idées que les assemblées législatives partisanes et plus conforme à la culture politique traditionnelle des Autochtones du Nord.

Le gouvernement de consensus permet à tous les députés élus de jouer un rôle direct et significatif dans l'élaboration des politiques publiques. Comme il en a été question précédemment, la vision et les priorités stratégiques du gouvernement sont établies par tous les députés avant l'élection du Cabinet. De cette façon, le gouvernement tient compte des points de vue de toutes les régions et de toute la population des Territoires du Nord-Ouest dans le cadre de son mandat. Personne n'est mis à l'écart du processus décisionnel simplement à cause de son affiliation à un parti d'opposition. Tous les députés ont la même possibilité de se présenter comme candidats au Cabinet et d'en faire partie. Étant donné la situation de minorité perpétuelle du Cabinet, l'opinion de tous les députés est sollicitée et souvent prise en compte. Les comités permanents offrent aux députés qui ne siègent pas au Cabinet l'occasion unique d'examiner les budgets, les projets de loi et les propositions de politiques bien avant leur rédaction ou leur présentation officielle à la Chambre, et d'avoir leur mot à dire. Lorsque les projets de loi et les budgets sont présentés à l'Assemblée législative, ils ont généralement fait l'objet d'une étude approfondie par les simples députés et les comités permanents. La possibilité qu'ont tous les députés élus de jouer un rôle direct et significatif dans l'élaboration des politiques publiques, sans égard à l'idéologie ou à l'appartenance politique, est vue par beaucoup comme l'essence même du gouvernement de consensus.

Alors que dans une assemblée législative partisane, les députés de l'opposition doivent souvent attendre un changement de gouvernement pour apporter de véritables changements, dans le gouvernement de consensus adopté dans les Territoires du Nord-Ouest, le tir peut être corrigé plus fréquemment par les députés qui n'ont pas joint les rangs du Cabinet. Les projets de loi d'initiative parlementaire ont la même priorité que ceux parrainés par le gouvernement et ils constituent un moyen efficace pour la Chambre d'imposer sa volonté à un Cabinet réticent. Le fait que ce type de projet de loi soit rarement utilisé indique probablement que les députés parviennent généralement à atteindre leurs objectifs législatifs en travaillant étroitement avec les ministres et le Cabinet. Comme les ministres sont nommés par

toute la Chambre, ils ont une forte obligation de rendre des comptes et de répondre aux demandes des députés. Comme dans tout gouvernement minoritaire, le Cabinet doit avoir l'appui d'au moins une partie des simples députés pour gouverner. Il ne peut imposer ses propres idées à l'Assemblée législative. Étant donné que le premier ministre n'a pas le pouvoir de dissoudre l'Assemblée législative, le Cabinet ne peut s'adresser directement à l'électorat sans consulter d'abord les simples députés. Les deux « côtés » de la Chambre doivent travailler de concert pour gouverner efficacement.

Comme tout système, le gouvernement de consensus n'est pas dépourvu de lacunes. Durant la période qui a mené à la création du Nunavut en 1999, il y a eu de vastes discussions concernant la constitution de choix des parties restantes des Territoires du Nord-Ouest. La principale tension sous-jacente à ces discussions portait sur la légitimité du gouvernement public, qui, selon ce que croyaient – et continuent de croire – de nombreux groupes autochtones, est un régime colonial imposé aux peuples autochtones du Nord par le Sud du Canada, d'une part, et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale d'autre part. Cette tension se fait davantage sentir chez ces groupes autochtones, majoritairement des régions du Sud du territoire, qui ont signé des traités officiels avec la Couronne en 1898 et en 1921. Ceux qui n'ont pas signé de traités, notamment les Inuvialuits de la région du delta du Mackenzie, sont plus à l'aise de négocier des ententes territoriales et sur l'autonomie gouvernementale avec le gouvernement territorial comme partenaire futur.

Malgré les nombreuses adaptations pour tenir compte de la culture politique des Autochtones du Nord, beaucoup de députés autochtones continuent de croire que le gouvernement de consensus est trop influencé et limité par la tradition de Westminster. Le premier ministre et le Cabinet sont perpétuellement minoritaires, mais leur capacité d'agir à l'unisson au sein de l'assemblée leur donne un pouvoir considérable. Sur des questions controversées, il leur suffit d'avoir le vote de trois simples députés pour obtenir la majorité des voix. C'est pourquoi certains voient le gouvernement de consensus comme une série d'alliances temporaires entre le Cabinet et les divers groupes de députés, selon la question à l'étude, ce qui entraîne souvent des tensions et de la division parmi les 11 députés ne faisant pas partie du Cabinet et les incite à mettre de côté l'esprit de coopération au profit de leur intérêt personnel.

Enfin, si le gouvernement de consensus du point de vue politique est représentatif de la culture politique des Autochtones du Nord, la structure bureaucratique des territoires et son fonctionnement sont typiques du Sud, tant en raison de son évolution que de la complexité des programmes et des services offerts.

Les années fondamentales dans l'évolution de la fonction publique du Nord ont été celles où l'administration et la politique étaient gérées et administrées par des fonctionnaires fédéraux et des personnes nommées par le fédéral. La fonction publique des territoires qui s'est mise en place sous ce régime se rapproche davantage de la structure bureaucratique fédérale, à plus petite échelle, que d'un système d'administration propre au Nord et orienté vers les Autochtones, et il ne faut pas s'en étonner⁶.

Comme le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest offre la même étendue de services que ses homologues provinciaux et reçoit la plus grande partie de son financement de sources fédérales, une certaine cohérence administrative est vue comme nécessaire, tant pour assurer la prestation efficace des services que pour légitimer le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest aux yeux des autres gouvernements canadiens. Résultat : la fonction publique des territoires se caractérise par la hiérarchie, la concentration du pouvoir et l'adhésion à des règles strictes, impersonnelles et, parfois, inflexibles. L'une de ces règles, le principe du mérite, privilégie les études dans un cadre officiel et l'expérience pertinente – inspirées en grande partie des normes du Sud –, contribue à la sousreprésentation des Autochtones dans les échelons supérieurs de la fonction publique. Chose tout aussi importante, le rôle fondamental joué par la fonction publique dans l'élaboration et la prestation des services publics est parfois déphasé par rapport à la culture traditionnelle des Autochtones du Nord.

Les députés qui siègent dans cette version propre au Nord du modèle de Westminster ont fait savoir qu'ils désiraient ardemment conserver les caractéristiques qui la distinguent et, plus précisément, qu'ils rejetaient la politique partisane. Dans un sondage mené en 2008, les 19 députés se sont dits d'avis que le gouvernement de consensus continuera de répondre aux besoins des Territoires du Nord-Ouest, et 87 % d'entre eux s'opposaient à l'instauration de la politique partisane⁷. Les quelques tentatives pour faire élire des candidats sous la bannière d'un parti ont échoué. Il est difficile de savoir si ces échecs électoraux étaient attribuables à un rejet des candidats eux-mêmes, de leurs partis ou de la politique partisane en général. Il semblerait que le gouvernement de consensus constitue une adaptation du régime de Westminster qui serve au mieux les valeurs et les traditions de toute la population des Territoires du Nord-Ouest, autochtone et non autochtone.

Seul le temps nous dira dans quelle mesure le gouvernement de consensus des Territoires du Nord-Ouest peut résister à la pression et à l'incertitude grandissantes causées par l'autonomie gouvernementale

des Autochtones, l'urbanisation et la vision constante que la solution aux lacunes réside dans la politique partisane. Les peuples déné et tlichon ont été les premiers à négocier un accord global sur l'autonomie gouvernementale dans les Territoires du Nord-Ouest en 2003. Fait intéressant, dans les 15 ans qui ont suivi la signature de l'accord, le gouvernement tlichon a réclamé une représentation accrue, et non moindre, à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, afin de refléter sa population grandissante. Leur situation est bien différente de celle des Dénés de la région du Deh Cho, pour qui les négociations sur les terres et l'autonomie gouvernementale stagnent depuis des années en raison de la réticence à reconnaître le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, et surtout à négocier avec lui. L'obligation constitutionnelle de respecter le principe de la représentation selon la population force l'augmentation du nombre de représentants à l'Assemblée législative provenant des centres urbains en plein essor, en particulier Yellowknife. Le fait que les communautés majoritairement autochtones à l'extérieur de Yellowknife soient réticentes à ce que l'on ajoute des sièges à l'Assemblée législative incite certains à réclamer des partis politiques pour assurer une représentation équitable. Par contre, le spectre d'un système reposant sur des partis politiques segmentés en fonction de clivages raciaux suscite de l'inquiétude. Et comme en témoigne l'histoire, dès lors que des partis politiques se retrouvent dans des assemblées législatives, il est difficile de les faire disparaître.

Conclusion

Dans son rapport final, la Commission de vérité et réconciliation du Canada a formulé 94 appels à l'action pour surmonter les séquelles laissées par les pensionnats indiens et favoriser le processus de réconciliation au Canada. Voici l'un de ces appels à l'action :

45. Nous demandons au gouvernement du Canada d'élaborer, en son nom et au nom de tous les Canadiens, et de concert avec les peuples autochtones, une proclamation royale de réconciliation qui sera publiée par l'État. La proclamation s'appuierait sur la Proclamation royale de 1763 et le Traité du Niagara de 1764, et réaffirmerait la relation de nation à nation entre les peuples autochtones et l'État. La proclamation comprendrait, mais sans s'y limiter, les engagements suivants :

iv. concilier les affaires constitutionnelles et juridiques des peuples autochtones et de l'État pour s'assurer que les peuples autochtones sont des partenaires à part entière au sein de la Confédération, ce qui englobe la reconnaissance

des lois et des traditions juridiques autochtones et leur intégration dans la négociation et la mise en œuvre des traités, des revendications territoriales et de toute autre entente constructive⁸.

À première vue, cet appel à l'action est incohérent en soi. D'un côté, il demande à réaffirmer la relation de nation à nation négociée dans le cadre du Traité du Niagara et symbolisée par le wampum à deux rangs. Par ailleurs, l'impression que cette proclamation doit être émise par la Couronne remet en question le fondement même du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. De l'autre côté, il énonce l'inclusion des peuples autochtones, des partenaires à part entière au sein de la Confédération, comme étant une condition préalable fondamentale à la réconciliation. Comment les peuples autochtones peuvent-ils s'identifier à la fois comme citoyens canadiens et membres de nations autonomes? La citoyenneté partagée ne suppose-t-elle pas la subordination des identités culturelles à une autorité commune lorsque des incohérences se présentent?

Afin de remédier à cette apparente incohérence, Melissa Williams propose une conception de citoyenneté fondée sur le « destin partagé » plutôt que sur « l'identité partagée ».

L'idée fondamentale, c'est que l'on se retrouve dans des réseaux de relations avec d'autres êtres humains qui modèlent profondément nos vies, que nous choissions consciemment ou non de participer à ces réseaux ou que nous acceptions volontairement ou non d'en faire partie. Ce qui nous unit et qui fait que nous partageons le même destin, c'est que nos gestes ont des conséquences pour d'autres êtres humains, et que les gestes d'autres êtres humains ont des conséquences pour nous⁹.

Autrement dit, même si les cultures politiques des peuples autochtones et non autochtones sont très différentes l'une de l'autre, voire, à certains égards, totalement incompatibles, notre interdépendance fait en sorte qu'il n'y a pas d'autre solution acceptable que de travailler ensemble pour assurer la pérennité et la prospérité de nos sociétés. En raison du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, une multitude d'institutions autochtones émergeront dans le paysage politique canadien, tels les joyaux dans le filet d'Indra. Notre réussite à évoluer dans cette nouvelle réalité ne se mesure pas à la façon dont nous faisons notre chemin chacun de notre côté, mais plutôt aux moyens créatifs que nous trouverons pour travailler ensemble pendant que nous naviguerons sur la même rivière, vers la même destination.

Alors que le Canada cherche à trouver un sens à la relation postcoloniale émergente entre les citoyens

autochtones et non autochtones, la métaphore du wampum à deux rangs nous sert encore. On peut considérer qu'elle constitue trois espaces distincts normatifs et juridiques¹⁰. Les deux premiers espaces, constitués par les rangs pourpres, symbolisent les gouvernements autonomes autochtones sous toutes leurs formes, actuelles et futures, d'un côté, et les institutions démocratiques fédérales, provinciales et territoriales du Canada, de l'autre. Le troisième espace, représenté par le lit de perles blanches, symbolise un espace normatif occupé tant par les Canadiens autochtones que non autochtones. La métaphore évoque la relation entre les deux premiers espaces ainsi que les zones incontournables que sont les compétences partagées et l'interdépendance. Pour réussir, la culture politique de cet espace partagé doit susciter l'adhésion des peuples autochtones et non autochtones. Elle doit reposer sur la création d'institutions représentatives des deux traditions, que tous peuvent s'approprier et qui créent un sentiment d'appartenance. Elle ne doit pas se limiter à faire de l'espace aux peuples autochtones au sein des institutions démocratiques libérales canadiennes; elle pourrait nécessiter des changements au fonctionnement des institutions afin qu'elles reflètent mieux la culture politique autochtone.

Le gouvernement de type consensuel des Territoires du Nord-Ouest est structuré comme il l'est uniquement dans le but de répondre aux besoins des résidents. Même si ce type de gouvernement est loin d'être parfait, il résiste à l'épreuve du temps, puisqu'il a adapté le régime parlementaire britannique à la culture politique des Dénés, des Métis et des Inuvialuits, qui forment la plus grande partie de la population. Alors que chacune de ces traditions découle de visions du monde radicalement différentes, leur réunion a donné lieu à quelque chose de typiquement nordique. L'analyse qui précède n'est pas un plaidoyer en faveur de l'exportation entière de ce système au sein des gouvernements autochtones ou des

parlements canadiens, mais démontre qu'en poursuivant un objectif commun et en faisant preuve de créativité politique, on peut trouver de nouvelles façons de définir le troisième espace normatif partagé, étincelant tels les bijoux qui forment les eaux du wampum à deux rangs.

Notes

- 1 Michael Morden, « Les Autochtones au Parlement : réamorcer le dialogue », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 39, n° 2 (été 2016), p. 31.
- 2 « Two Row Wampum – Guswenta », site Web de la nation Onondaga : <http://www.onondagation.org/culture/wampum/two-row-wampum-belt-guswenta>
- 3 Graham White, « And Now For Something Completely Northern: Institutions of Governance in the Territorial North », *Journal of Canadian Studies*, vol. 35, n° 4 (hiver 2001), p. 503.
- 4 Peter Aucoin, Mark D. Jarvis et Lori Turnbull, *Democratizing the Constitution: Reforming Responsible Government* (Toronto: Emond Montgomery, 2011), p. 249.
- 5 Graham White, p. 84 [TRADUCTION].
- 6 C.E.S. Franks, « Toward Representation of the Aboriginal Population in the Public Service of the Northwest Territories », dans Rebecca Aird, dir., *Running the North: The Getting and Spending of Public Finances by Canada's Territorial Governments* (Ottawa : Comité canadien des ressources arctiques, 1989), p. 393 [TRADUCTION].
- 7 Stephen Dunbar, *Seeking Unanimous Consent: Consensus Government in the Northwest Territories*, mémoire de maîtrise (Ottawa : Université Carleton, département de science politique, 2008), p. 82.
- 8 Commission de vérité et réconciliation du Canada, *Appels à l'action* (Winnipeg : Commission de vérité et réconciliation du Canada, 2015), p. 56.
- 9 Melissa S. Williams, « Sharing the River: Aboriginal Representation in Canadian Political Institutions », dans *Representation and Democratic Theory*, David Laycock, dir. (Vancouver: UBC Press, 2004), p. 104.
- 10 *Ibid.* p. 108.