

Postface

Autonomie et intergouvernance : nouvelles formes de la relation politique

PIERRE NOREAU

Depuis Montesquieu, la séparation des pouvoirs politiques est présentée comme l'une des conditions institutionnelles de la démocratie¹. On pense immédiatement à la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, mais ce n'est là qu'une forme parmi d'autres du principe plus général de la division du pouvoir. Dans ses différentes formes, le fédéralisme en offre un autre exemple, malgré le succès relatif que connaissent certaines de ses déclinaisons.

Au sein de chaque société politique, le démembrement de la souveraineté entraîne par nature le début d'une délibération continue. Du jour où le pouvoir ne se trouve plus concentré en un seul lieu, c'en est fait de la tentation totalitaire ou autoritaire. Montesquieu en appelait ainsi, à sa façon, à la fin de l'absolutisme. Mais ce jour est également le début d'un débat permanent, qui ne peut connaître d'issue que dans la foulée d'autres débats encore. La grande difficulté sous-jacente à la séparation des pouvoirs ne réside donc pas seulement dans les modalités structurelles de la délibération. Après tout, toutes les constitutions inspirées par le principe démocratique offrent l'exemple d'une telle subdivision des pouvoirs, y compris celle qui présente la République comme une et indivisible. Le problème est ailleurs, dans la nature des relations qui lient les agents de la délibération ; et plus encore lorsque les titulaires d'une revendication exigent la recomposition d'une division du pouvoir qu'on croyait déjà établie. La condition contemporaine

1. Il faut, dit-il, dans cette formule qui résume tout, « que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. » Montesquieu, Louis de Seconda, Baron de la Brède, *De l'Esprit des Lois*, Livre XI, chapitre 4.

des peuples autochtones offre l'exemple des immenses défis auxquels sont confrontées les démocraties modernes. En termes simples, la question réside dans la capacité des sociétés politiques constituées de s'agrandir « de l'intérieur », d'enrichir l'espace et les acteurs de la délibération ; de trouver à table une place spécifique au convive que l'on avait oublié d'inviter... C'est au fond la grande question posée par les contributeurs de cet ouvrage remarquable. Comment intégrer structurellement de nouveaux démembrements du pouvoir politique ? C'est la grande force de cet ouvrage de documenter les difficultés de cette opération collective et de proposer plusieurs solutions au même problème.

La chose vient d'être dite, la grande difficulté qui accompagne la séparation des pouvoirs ne tient pas tant à la définition des compétences spécifiques de chaque entité à laquelle on reconnaît une parcelle de pouvoir (car, après tout, chaque individu pourrait être considéré comme le siège d'un pouvoir particulier), mais dans leur relation entre elles. Le principe démocratique ne réside pas dans un aménagement de pouvoirs fixés une fois pour toute (il se réduirait alors au constitutionnalisme), mais dans l'interaction continue de ces pouvoirs entre eux. C'est le rapport dynamique entre les acteurs de la discussion qui fait l'expérience politique. Il s'agit par conséquent d'un processus plutôt que d'un « aménagement ». Aucune réalité (aucune « juridiction ») particulière ne peut prétendre à une parfaite unicité, sinon à une parfaite étanchéité. Ces réalités sont condamnées à un frottement continu. Celui-ci ne peut être toléré trop longtemps et ne peut se conclure que par la transaction ou le conflit, qui sont deux formes par lesquelles transite la recherche difficile d'une pacification des rapports politiques ; ces rapports étant abordés ici comme un processus continu. La fluidité de ce processus est évidemment la condition de son efficacité. Ces conditions sont explorées dans cet ouvrage.

Dans leur principe actif, certains postulats normatifs deviennent les conditions d'un dépassement des blocages politiques qui opposent actuellement les destinées pourtant liées des collectivités autochtones et non autochtones. Ainsi, la reconnaissance d'une certaine altérité des identités, évoquée par Jean Leclair, rappelle une évidence oubliée. Si notre destinée est d'aller les uns vers les autres, il ne s'ensuit pas que ce mouvement soit sans conséquence sur nos identités et nos expériences réciproques. Aussi, l'image emblématique d'une négociation menée entre collectivités totalement enfermées dans leur vision du monde ne tient plus la route de la modernité : nous nous construisons, en creux, les uns par les autres². Ce rappel permet de contourner l'impossibilité théorique d'un échange (le problème de

2. Talcott Parsons référerait ainsi à l'idée de « société globale ». Lire Guy Rocher, « Le droit et la sociologie du droit chez Talcott Parsons », *Sociologie et sociétés*, vol. XXI, n° 1, 1989, p. 143-163.

l'incommunicabilité) pour nous rappeler la réalité quotidienne de nos propres interactions. L'idée d'une forme d'incommunicabilité des mondes fait également oublier les vertus des cadres délibératifs dans lesquels nous évoluons et qui permettent parfois le dépassement de nos incompréhensions.

Il ne s'ensuit pas, comme l'a souligné Michael Coyle, qu'on doive présumer la neutralité des cadres dans lesquels se déroulent ces négociations. Entre Autochtones et non-Autochtones, la délimitation du terrain de la discussion pose en soi un problème. Le choix des pratiques discursives, du vocabulaire, sinon de la langue dont on use, la compréhension de ce qui se joue (de ce qui constitue un « en-jeu » et constitue un enjeu³), ainsi que la « définition » que chacun donne emblématiquement de soi et de l'autre fondent les termes d'un échange généralement asymétrique, sinon inégal, lorsque ces termes sont établis par une seule des parties. Celle-ci devient alors à la fois l'inventeur du jeu... et le joueur. Ces positions sont typiques de plusieurs autres conflits sociaux. Il ne s'agit d'ailleurs pas toujours de questions strictement culturelles, même si ces dimensions sont souvent mises en cause. Elles sont plus généralement le fait de nombreuses situations où le pouvoir est inégalement réparti... Encore cette question de la division des pouvoirs.

Le problème est plus profond lorsque l'un ou l'autre des acteurs est systématiquement placé en marge du jeu, comme l'ont rappelé Francis Abele et Kiera L. Ladner, qui renvoient tous deux au cadre imposé par les relations fédéral-provincial. Pour décrire ces situations, la science politique a parfois eu recours à la notion de « frozen system » ; nous pourrions tout aussi bien parler ici de système fossilisé⁴. On réfère alors généralement à l'idée d'une structure politique figée dans sa réalité historique (celle d'une certaine histoire) et juridique, du moins celle d'un certain « ordre juridique ». En contexte canadien, cet état de fait consacre une division du pouvoir d'où sont exclus les peuples autochtones. Leurs préoccupations et leurs enjeux se trouvent du coup propulsés en marge de la délibération, qu'on parle de pêche ou de soins de santé. Lorsqu'il arrive qu'ils y retrouvent une place, souvent au profit d'une conjoncture particulière ou d'un désengagement de l'État, les acteurs de la périphérie politique ne s'y voient souvent tout au plus reconnaître qu'une forme de délégation de pouvoir. Celle-ci est alors entièrement tributaire de la reconnaissance limitée qu'on leur accorde, et des ressources qu'on y investit... Elle ne recouvre souvent alors qu'une autre forme de la dépendance politique (Rosser). Cette situation met cependant en évidence l'importance de ne pas entretenir une définition trop abstraite

3. J'emprunte ces expressions à Pierre Bourdieu.

4. On renvoie souvent de même à l'idée de systèmes de partis figés. Voir notamment l'ouvrage classique et déjà ancien de S. M. Lipset et S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments : Cross-National Perspectives*, New York, 1967, 554 pages.

de ce qui fonde le pouvoir. La juridiction n'est rien, sans les ressources financières qui la supportent. Aussi, la question économique est-elle indissociable de tout débat sur l'autonomie gouvernementale autochtone⁵.

Cela étant, le problème de l'évolution des rapports politiques reste toujours posé, même entre des entités qui se reconnaissent mutuellement comme les termes d'un même débat. L'histoire du fédéralisme canadien fournit l'exemple presque emblématique de la nécessité de tenir compte de cette mutation continue des relations entre les titulaires des divers démembrements du pouvoir. Toute convention de pouvoir, une fois établie, évolue dans un sens *a priori* difficile à prévoir⁶. C'est ce que révèle le cas des Nisga'a étudié par Aldridge dans cet ouvrage : quels que soient les termes d'un traité établissant les conditions de l'autonomie juridique autochtone, l'évolution des rapports ultérieurs à sa signature revêt souvent plus d'importance que les termes mêmes de cette entente. Encore ici, la séparation des pouvoirs ne détermine rien de plus qu'une base sur laquelle fonder une perpétuelle négociation, elle-même tributaire de conjonctures et de rapports de force divers. Il n'y a pas d'autonomie gouvernementale sans «inter-gouvernementalité», c'est-à-dire en dehors de rapports continus, reliant les différents pôles de la gouvernance. C'est d'ailleurs la perspective des autochtones eux-mêmes sur l'interprétation qu'ils revendiquent, qu'on donne aux traités signés par de nombreuses nations tout au long du XIX^e siècle.

Mais il est peut-être temps, également, de poser les termes mêmes de ces relations dans des perspectives nouvelles, hors de cette idée héritée de nos propres débats politiques, qui font que la séparation des pouvoirs transite nécessairement par la répartition de juridictions précises entre des entités institutionnelles et politiques également précises. C'est le grand intérêt de la notion de «fédéralisme personnel», développée par Otis et qu'il a proposé d'appliquer à la condition autochtone. Il a démontré la possibilité de sortir des catégories connues. Or, souvent par économie de pensée, ces catégories canoniques renvoient à une conception étanche, formalisée et institutionnalisée de la séparation des pouvoirs et risquent à chaque fois de nous faire remplacer un système de pouvoir fossilisé par un autre tout aussi susceptible de se figer dans le temps, jusqu'à stopper dans son mouvement l'histoire des rapports entre Autochtones et non-Autochtones.

Au-delà de toutes ces considérations à la fois mécaniques et dynamiques, reste une réalité : celle des rapports asymétriques entre Autochtones et non-Autochtones. Cette situation particulière est la source d'un immobilisme

5. C'est sur cette question particulière que porte d'ailleurs l'ouvrage en préparation, dirigé par Roderick Macdonald, sur la situation économique autochtone, publié par les membres de l'équipe Peuples autochtones et gouvernance.
6. C'est le principe qui sous-tend l'idée de la constitution en tant qu'arbre vivant, une nécessité souvent rappelée par la Cour suprême du Canada.

dont nous retraçons des exemples tous les jours. Entre des acteurs aux forces différentes, il n'y a rien de plus facile pour la partie privilégiée par l'histoire que de s'asseoir sur ses mains. Dès lors, rien n'est susceptible de venir changer la situation du terme le plus faible de la relation, ici les peuples autochtones.

Cette situation, si on veut y échapper, suppose qu'on transcende la justification historique d'une condition dépendante (celle des Autochtones) par la construction d'une relation qui ne soit pas systématiquement fondée sur le paternalisme. C'est la proposition soumise dans cet ouvrage par Jean-François Gaudrault-Desbiens, qui a suggéré de fonder la relation fiduciaire de la Couronne avec les Autochtones sur l'idée de «loyauté fédérale». Celle-ci fonde une nouvelle éthique de la relation⁷ qui constitue une condition essentielle à l'équilibre nouveau qui doit présider à l'avenir aux rapports entre Autochtones et non-Autochtones.

Sous beaucoup d'aspects, la question autochtone renvoie à la condition politique elle-même, dans son essence. De son côté, la séparation des pouvoirs est la condition même de la société démocratique, en ce qui a trait à sa structure, mais également à sa dynamique. L'ouvrage offert aujourd'hui sous la direction de Ghislain Otis et Martin Papillon porte ainsi, à sa façon, à la lumière de l'expérience autochtone, des conditions de la *relation politique*.

7. Habermas, dans un contexte très différent, il est vrai, parle d'éthique de la discussion; voir Habermas, *Morale et communication*, Paris, Flammarion, édition originale 1983, Francfort-sur-le-Main 1983, Paris Cerf, 1986, p. 63 à 130.