

**Réflexion sur les concepts du fédéralisme des traités :
une étude comparative**

par Thomas O. Hueglin
Département de sciences politiques
Université Wilfrid Laurier

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

Novembre 1993

Table des matières

Sommaireiii

Introduction 1

Objet 1

L'appropriation culturelle et les sciences sociales comparées 5

Vers une interprétation moderne de la métaphore du wampum à deux rangs 7

Le fédéralisme des traités : une réévaluation historique 13

Définitions 13

Aperçu historique 16

Interprétations juridiques 24

Concepts et métaphores 26

Principales différences avec le fédéralisme au sens de l'AANB 37

Concepts du fédéralisme au début de l'époque moderne 39

Contexte historique 40

Une théorie politique du fédéralisme sociétal 45

Principes d'organisation sociale 49

Pertinence de la théorie althusienne et principales affinités avec les concepts autochtones 61

Le Canada et l'autonomie gouvernementale autochtone : y a-t-il un terrain d'entente? 65

Althusius dans le contexte de la tradition fédérale occidentale 66

Communication 72

Souplesse institutionnelle 75

Autonomie et universalité 80

Une dernière remarque 82

Notes 86

Bibliographie 94

Il serait fort étrange que six nations de Sauvages ignorants fussent capables de former le projet d'une telle Union et de le mettre à exécution de telle manière qu'il subsiste dans les âges et paraisse indissoluble, mais qu'une dizaine ou une douzaine de colonies anglaises n'y réussissent pas.

Benjamin Franklin à James Parker, 1751

Tout se passe très bien sans soldats, gendarmes ni policiers, sans nobles, rois, gouvernements, préfets ni juges, sans prisons ni procès. Toutes les querelles et tous les différends sont réglés par l'ensemble de la collectivité tout entière [...] Les terres appartiennent à la tribu, à l'exception de petits jardins temporairement attribués aux familles — et sans que cela ne requière la moindre intervention de notre lourde et complexe machine administrative [...] Ils ne sont ni pauvres ni nécessiteux [...] Tous sont libres et égaux — y compris les femmes.

Friedrich Engels au sujet des Iroquois, en 1884

Sommaire

Les difficultés que connaissent actuellement les relations entre autochtones et Canadiens ne s'expliquent pas uniquement par une longue histoire de répression et de subordination impériale, mais découlent également de conceptions fondamentalement différentes du fédéralisme.

Fondé sur l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (AANB), le fédéralisme canadien est essentiellement un fédéralisme d'État. Il met l'accent sur les valeurs individualistes et légalistes, et repose sur la règle de la majorité et des pouvoirs concurrents. Le partenariat fédéral est vertical et vise la répartition finale des ressources et la régulation des conflits d'intérêts.

Pour les autochtones, le fédéralisme des traités s'attache aux valeurs mutualistes et holistiques, et repose sur un processus de coordination et de compromis axé sur le consensus. Ce devrait être un partenariat ouvert, horizontal et renouvelable visant l'autonomie et la réciprocité de tous les participants. Il a aussi pour objet de reconnaître que les deux parties ont quelque chose en commun qui ne saurait être purement et simplement répudié par l'une d'elles et qui devrait faire l'objet d'un engagement. Le fédéralisme des traités établit donc un lien commun d'obligations mutuelles et d'autodétermination organisée.

Cette étude vise principalement à jeter des ponts entre ces deux conceptions. Son principal argument est qu'il existe un riche fonds de pensée fédéraliste européenne beaucoup plus proche des notions autochtones d'autonomie gouvernementale que ne le sont la théorie et la pratique particulières et très localisées de l'État fédéral centralisé et du fédéralisme de l'AANB en particulier.

Si l'on analyse les origines de la pensée politique moderne à partir du XVI^e siècle, c'est-à-dire juste avant la montée des idéologies de l'État absolutiste et du marché capitaliste, on peut démontrer que les concepts indigènes de culture et d'organisation politique en Amérique du Nord *et* en Europe présentent des similitudes étonnantes. Autrement dit, on trouve sous les idéologies dominantes modernes de l'organisation de l'État et du marché une caractéristique fondamentale d'universalité de la pensée sociale concernant la coexistence

pacifique et harmonieuse qui semble transcender les frontières continentales et culturelles. Il convient de reconnaître ces similitudes si l'on veut trouver un terrain d'entente.

Cette étude a pour élément central une analyse comparative des principaux concepts et métaphores autochtones guidant la pensée des autochtones sur le fédéralisme des traités, et les fondements de la pensée politique moderne illustrée par la théorie politique de Johannes Althusius (1557-1638). On peut démontrer que les concepts et les métaphores autochtones comme *l'arbre*, le *cercle*, les *deux rangs* et la *chaîne* présentent, en fait, une similitude extraordinaire avec les concepts fondamentaux de la théorie du fédéralisme d'Althusius : *symbiose*, *communication*, *autarcie* et *confédération*.

Ce qu'Althusius décrit comme le contexte social d'un système confédéral d'organisation politique n'est essentiellement rien d'autre que ce qui se pratique à l'époque. Les sociétés européennes se sont écartées des formes traditionnelles et universelles d'organisation sociale lorsqu'une nouvelle forme de production économique, le capitalisme de marché, a exigé une forme nouvelle et correspondante d'organisation politique, l'État-nation centralisé. On redécouvre toutefois aujourd'hui quelques-unes des prémices de la pensée fédéraliste européenne dans toutes sortes d'arrangements politiques fédéraux et quasi fédéraux visant à faire contrepoids au système de l'autorité exclusive et centralisée de l'État. C'est précisément là que les autochtones peuvent trouver des alliances précieuses dans leur quête d'autonomie.

La bataille à livrer n'est pas juridique, mais politique. S'il est vrai que le recours aux tribunaux permettrait peut-être de corriger certaines des injustices matérielles les plus flagrantes infligées aux autochtones par le passé, cela ne ferait pas en soi naître la volonté politique requise pour parvenir à des accommodements et à une réconciliation durables. En outre, le point de départ de toute action en justice sera toujours le droit canadien, ce qui signifie qu'on attirera toujours les autochtones dans un système de pensée juridique qui n'est pas le leur. Les deux parties devraient donc s'attacher plutôt à leur héritage sociopolitique commun.

Une comparaison des fondements européens et des fondements autochtones de cet héritage nous permet de dégager trois grandes pistes de solution. Premièrement, il faut intensifier le processus de *communication* entre les deux groupes et leurs sociétés. Le plus souvent, c'est l'ignorance qui est cause d'incompréhension. Deuxièmement, il faut viser à nouveau la *souplesse des institutions*. Dans un monde complexe et interdépendant, il n'y a pas de raison que les institutions politiques demeurent confinées au modèle réducteur de l'État fédéral et d'instances provinciales. Troisièmement, indépendamment du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des autochtones, il faut rechercher une forme d'*union partagée* fondée sur un langage politique commun. Cette union peut être consacrée dans une charte commune et un mécanisme de règlement des différends où les deux parties sont égales entre elles et jouissent des mêmes droits.

Dans la société canadienne moderne, les formes essentielles de l'interaction humaine ne sont pas la communication et le partage. Voilà l'obstacle ultime à une reconnaissance de l'autonomie gouvernementale autochtone fondée sur une relation de traité entre des parties égales. À l'heure actuelle, l'état d'esprit dominant dans la société occidentale est tel qu'on ne saurait envisager «l'occupation commune d'un territoire». On veut acheter ce territoire, le morceler et le vendre au plus offrant. La tâche fondamentale de toute commission soucieuse de faire des propositions pour rétablir les droits et les principes de l'autonomie gouvernementale autochtone est donc probablement non pas de trouver des formules politiques d'autonomie et de coopération institutionnalisées, mais plutôt de convaincre les Canadiens, autant les élites politico-économiques que la population, de se retirer, physiquement et spirituellement, de l'espace autochtone.

Réflexion sur les concepts du fédéralisme des traités : une étude comparative

par Thomas O. Hueglin
Département de sciences politiques
Université Wilfrid Laurier

Introduction

Objet

La présente étude ne vise pas à exposer le point de vue d'un expert sur ce que les autochtones ont à nous apprendre, ni sur le sens ou l'interprétation du fédéralisme des traités des débuts de l'ère moderne à aujourd'hui, ce que je ne saurais faire. Mon propos est d'essayer de jeter un pont entre les pensées fédéralistes autochtone et européenne, que caractérisent maintes similitudes et affinités remarquables. De fait, le thème principal de ce rapport d'étude est qu'il existe un riche fonds de pensée fédéraliste européen beaucoup plus proche des notions autochtones d'autonomie gouvernementale que ne le sont la théorie et la pratique particulières et très localisées de l'État fédéral centralisé, et du fédéralisme de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique* en particulier.

Je vais donc examiner dans ce rapport les concepts, métaphores et interprétations du fédéralisme des traités autochtones, en les comparant aux fondements européens de la pensée fédéraliste que sont la symbiose, la communication, l'autarcie et la confédération. Cette analyse repose sur trois arguments principaux. Premièrement, les concepts autochtones traditionnels du fédéralisme et de l'autonomie gouvernementale sont remarquablement similaires à la pensée fédéraliste européenne des premiers temps modernes, notamment telle qu'elle est exposée dans la théorie politique de Johannes Althusius (1557-1638). Deuxièmement, ces prémices de la pensée fédéraliste européenne représentaient à l'époque une solution de rechange concrète et exhaustive à la montée de l'absolutisme étatique, mais on les redécouvre aujourd'hui dans toutes sortes d'arrangements politiques fédéraux et quasi fédéraux visant à faire contrepoids au système de l'autorité exclusive et centralisée de l'État. Troisièmement, l'État

fédéral moderne typique d'aujourd'hui semble reposer beaucoup plus sur le principe d'un État centralisé que sur les notions originelles d'organisation politique fédérale.

J'utiliserai la théorie fédéraliste d'Althusius comme *exemple* d'une forme de tradition fédérale européenne centrée sur la société plutôt que sur l'État. Certes, le fédéralisme althusien ne fait sans doute plus partie aujourd'hui de la théorie ou de la pratique dominante, mais il a retrouvé une certaine actualité ces derniers temps, notamment dans le contexte de la formation de la future Communauté européenne. Le but fondamental de cette étude est toutefois de démontrer qu'il *peut* y avoir un plus grand nombre de points communs entre les concepts autochtone et européen d'organisation politique, que ces points communs *ont fait partie* de la tradition européenne, et que le recours à cette autre tradition *peut* contribuer à une entente mutuelle.

Je ne me joindrai pas ici au chœur des interprètes juridiques des traités. Les arguties constitutionnelles sont un jeu qui a frisé la démence chez les juristes et les universitaires euro-canadiens, et avec bien peu de résultats, voire aucun, ce qui n'est plus à prouver. Et un jeu au demeurant fort peu dans la nature et l'esprit de la pensée autochtone. Or, tant que les peuples autochtones poursuivront essentiellement leur quête de l'autodétermination sur le terrain juridique, je crains que la partie ne reste essentiellement contrôlée par les Euro-Canadiens. En outre, et cela porte plus à conséquence, je crains que le jeu juridico-constitutionnel ne détourne l'attention des vrais obstacles à l'autonomie gouvernementale autochtone, par exemple les divergences d'opinion concernant l'utilisation des terres, l'argent et le pouvoir dans une société capitaliste de marché. Or, régler ces questions a précisément été, au moins en partie, la justification et l'histoire de l'État fédéral. L'élément moteur de cette étude est donc plutôt le souci de procéder à une analyse des concepts et modèles fondamentaux de coexistence fédérale de sociétés autonomes, inhérents dans la pensée fédérale européenne autant qu'autochtone.

L'État fédéral moderne est essentiellement le produit du conflit qui a surgi au XIX^e siècle entre les vieilles aristocraties qui tentaient de s'accrocher à leurs

privilèges territoriaux et les bourgeoisies libérales modernisatrices qui voulaient bâtir des États et marchés nationaux. Évidemment, dans certains pays, comme l'Angleterre, ce conflit s'est résolu beaucoup plus tôt en faveur des nouvelles élites libérales, avec la consolidation d'un système parlementaire centralisé et unitaire. Dans d'autres pays, par contre, comme en Allemagne ou en Suisse, il a fallu trouver un compromis fédéraliste parce qu'aucun des deux camps n'a pu obtenir de victoire décisive sur l'autre. Dans tous les cas, cependant, ce compromis a rapidement été détourné en faveur des nouvelles forces de centralisation politique et commerciale, si nécessaire par la force. Ainsi, la Suisse moderne n'est apparue qu'après une guerre sécessionniste en 1847, et l'Allemagne de Bismarck a été forgée sous l'hégémonie — militaire — prusse sur les champs de bataille de la guerre de 1870-1871 contre la France.

Dans le monde colonial de l'Amérique du Nord, des conflits similaires de modernisation ont éclaté exactement au même moment. Aux États-Unis, la suprématie fédérale moderne n'a pu commencer à s'instaurer qu'après la défaite du Sud féodal dans la Guerre civile. Au Canada, le conflit entre l'ordre ancien, représenté par la société francophone du Québec, et les forces modernisatrices de l'Empire anglophone du Saint-Laurent, a débouché sur le compromis fédéraliste de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (devenu la *Loi constitutionnelle de 1867*). On a ainsi évité la guerre, probablement pas à cause d'une différence culturelle contre-révolutionnaire du Canada, comme l'ont répété à l'envi des légions de spécialistes des sciences sociales, de Louis Hartz à Seymour Martin Lipsetⁱ, mais sans doute plus parce que l'objet de la modernisation n'était pas tant d'envahir commercialement l'autre camp, c'est-à-dire le Québec, que de conquérir les nouveaux espaces de l'Ouest. Certes, la guerre a éclaté dans l'Ouest, comme avec les Métis de Louis Riel, mais ce n'était évidemment pas une guerre que l'historiographie colonialiste canadienne voudrait placer sur le même plan que la Guerre civile américaine.

Autre problème particulier à l'État fédéral canadien, son cheminement atypique vers la modernisation capitaliste. Comme on le sait bien, les élites commerciales du Saint-Laurent n'ont pas réussi, pour toutes sortes de raisons, à

transformer le Canada en une économie politique d'industries manufacturières pleinement développée. La richesse de la nation est restée en grande mesure liée à l'exploitation des ressources naturelles, dont la propriété a été attribuée aux provinces dans le compromis fédéraliste de 1867. L'une des conséquences de cette décision a été que, contrairement aux intentions constitutionnelles des pères fondateurs, l'État fédéral canadien a été poussé plus vers la décentralisation que la centralisation, en tout cas si on le compare aux autres États fédéraux. Autre conséquence, et qui a contribué directement à la détresse des peuples autochtones du Canada, leur quête de l'autonomie gouvernementale vise à acquérir le contrôle d'espaces, de ressources et d'une culture déjà fermement occupés par les intérêts provinciaux. Voilà pourquoi il est particulièrement difficile de trouver une solution au problème de l'autonomie gouvernementale autochtone, concept éminemment incompatible avec le caractère actuel du fédéralisme canadien.

Ce qu'il convient de souligner ici, cependant, c'est que l'État fédéral classique est un phénomène relativement récent et isolé dans l'histoire de la pensée et de l'organisation politiques européennes, que son caractère fédéraliste repose sur un compromis minimum dans l'ensemble assujéti aux exigences d'un État-nation et d'un marché centralisés modernes, et qu'on peut difficilement le considérer comme un modèle utile lorsque sont en jeu les principes fondamentaux de l'autodétermination socio-culturelle et/ou régionale fondés sur l'intérêt mutuel et sur la recherche pacifique d'un consensus.

Il n'en reste pas moins que le fédéralisme me semble être le concept le plus prometteur de répartition pacifique des pouvoirs d'autodétermination dans des sociétés fragmentées, pluriculturelles ou pluriethniques. De fait, j'ai même la conviction que c'est le seul car, dans un monde toujours plus interdépendant *et* de plus en plus frustré par le système de modernisation et de progrès du haut vers le bas que propose l'État-nation moderne, la formule fédéraliste de partage des pouvoirs entre des unités autonomes décentralisées me semble être la solution la plus logique.

Théorie qui n'est guère partagée, j'en conviens. Pour les tenants de l'État centralisé, et surtout pour ceux de gauche, l'État-nation est le fruit de la lutte

révolutionnaire contre les fiefs locaux et les tyrannies féodales. À leurs yeux, seul le contrôle démocratique central des conditions de vie peut garantir la liberté et l'égalité des chances. Pour les tenants de l'autodétermination régionale et socio-culturelle, en revanche, le même État-nation, s'il n'est pas un symbole de contrôle centralisé, est devenu celui non seulement d'une standardisation et d'une conformité oppressantes, mais aussi de la subordination et de l'exploitation des sociétés périphériques par les élites centrales dominantes. Comme ces deux interprétations sont en partie justifiées par l'histoire, il est difficile de trouver le genre de compromis mutuellement acceptable qui réside au coeur même de la théorie et de la pratique fédérales.

Dans le bras de fer résultant de cette opposition, on a souvent eu tendance à oublier le principe fédéraliste de l'équilibre des pouvoirs, fondé sur le consentement mutuel. Le but de cette étude est donc, répétons-le, de redécouvrir ce principe négligé de l'histoire politique européenne, et d'en montrer les affinités avec la pensée politique et sociale des peuples autochtones. Si cet exercice peut avoir un effet positif, ce sera de jeter des ponts entre les collectivités. Autrement dit, d'enseigner aux Euro-Canadiensⁱⁱ à faire preuve d'une certaine souplesse de pensée au sujet du fédéralisme, lorsqu'ils prendront conscience que la souche AANB n'est qu'une branche de la pensée et de la pratique fédéralistes européennes. Et d'encourager les autochtones à mettre cette souplesse à l'épreuve en soulignant que leurs visions de l'autonomie gouvernementale n'ont en fait rien d'incompatible avec cette pensée et cette pratique.

L'appropriation culturelle et les sciences sociales comparées

Comme dans tout projet comparatif, il convient de se demander s'il est possible de se pencher sur les caractéristiques culturelles, philosophiques et sociales d'autres peuples sans porter de jugement ou faire d'interprétation erronée, délibérément ou non, par condescendance ou parce qu'on analyse les autres en fonction de soi. Je ne prends certainement pas à la légère les craintes et le ressentiment des autochtones à cet égard. Leur triste histoire se caractérise par des siècles de domination, de subjugation et d'interprétation eurocentristes, qui fondent

précisément leur quête renouvelée de l'autonomie gouvernementale. Quiconque voudrait leur donner des conseils de l'extérieur se placerait probablement dans une situation bien difficile car, après des siècles d'ingénierie sociale imposée par la société blanche, ils sont peut-être eux-mêmes incertains de leur propre patrimoine et ont besoin avant tout de poursuivre de manière autonome leur guérison et la recherche de leur identité.

Il n'en reste pas moins que l'étude comparative me semble particulièrement adéquate à l'heure actuelle. En effet, après ces siècles de domination coloniale, les peuples autochtones du Canada ne vivent plus aujourd'hui isolés du reste de la société. Leur vie et leur pensée sont inextricablement liées à la société blanche, voire noyées dans celle-ci. Il faut même craindre que certaines de leurs meilleures traditions, essentiellement orales et cérémoniales, n'aient disparu ou n'aient en tout cas été enterrées sous l'avalanche des lois et des règlements des Blancs. L'étude comparative peut simplement nous aider à cerner à la fois ce qui rapproche et ce qui unit les pensées fédéralistes autochtone et européenne. Et cela peut aider à préciser ce que les autochtones d'aujourd'hui voudraient considérer comme leur véritable patrimoine propre.

L'étude comparée peut aussi être un rempart utile contre l'esprit de clocher. Prenons, par exemple, l'obsession canadienne du fédéralisme symétrique, fondé sur les droits libéraux individuels. Pour ce qui est de la question autochtone, le tristement célèbre Livre blanc de 1969, sous le gouvernement Trudeau, a probablement plus fait pour nier toute notion de droit inhérent et spécial, et c'est sans doute ce rejet de l'autonomie gouvernementale asymétrique qui est à l'origine de la colère qu'ont ressentie les autochtones lorsqu'on a proposé plus tard au Québec la disposition relative à la *société distincte*, dans l'Accord du lac Meechⁱⁱⁱ. Il suffit de porter le regard au-delà des limites étriquées du fédéralisme de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (ou des États-Unis) pour se faire rappeler avantageusement que les arrangements fédéraux asymétriques restent au coeur de la théorie et de la pratique fédérales ailleurs.

Mais la collectivité autochtone elle-même n'est certainement pas

immunisée contre l'esprit de clocher. Comme je vais tenter de le montrer ci-après, il est peut-être temps de réexaminer et de réinterpréter de manière comparative la vénérable métaphore du wampum (ou ceinture) à deux rangs. Autrement dit, sa validité comme point d'ancrage des concepts autochtones d'autonomie gouvernementale ne peut qu'être renforcée par la démonstration que des concepts et métaphores semblables de coexistence des sociétés ont existé et existent encore ailleurs. L'objectif primordial de la méthode comparative est de chercher des repères universels, qui ne sont certes pas destinés à remplacer tous les particularismes, mais plutôt à servir d'outils analytiques pour découvrir des points communs généralisables. Sans la volonté de rechercher de tels points communs, la pensée sociale autochtone risque elle aussi de se figer dans un chauvinisme rigide. On peut cependant affirmer sans danger, considérant une preuve historique écrasante, que la pensée et la pratique autochtones se sont révélées dans l'ensemble beaucoup plus souples que la pensée et la pratique politiques européennes et canadiennes modernes ancrées sur le juridisme. Les autochtones n'ont cessé de devoir s'adapter, et il est certainement temps pour la société canadienne d'admettre que son tour est venu de faire preuve d'une plus grande souplesse.

Je ne saurais passer sous silence non plus l'écueil de l'orthodoxie politique, qui est inhérent à toute étude comparative concernant un territoire socio-culturel qui n'est pas le sien. Puis-je légitimement, moi un Blanc d'origine allemande et suisse ayant reçu une formation européenne, porter un jugement quelconque sur le fédéralisme des traités autochtones du Canada? Suis-je même compétent pour faire des recherches sur le fédéralisme canadien, ou pour l'enseigner, voire pour traiter d'autre chose que du fédéralisme suisse ou allemand? Ma réponse à toute question de cette nature est affirmative, à condition que je fasse tout mon possible pour le faire correctement.

L'orthodoxie politique poussée à son paroxysme logique signifierait la mort de toute science sociale comparative. C'est en effet la comparaison qui permet de cerner les repères généraux de toutes les sciences sociales. Et c'est souvent le regard de l'autre qui révèle les points de vue les plus originaux et les

plus novateurs, même si son appréhension de l'intérieur reste forcément limitée. Cette opinion ne saurait cependant exonérer tous les spécialistes des sciences sociales, ingénieurs sociaux ou thérapeutes sociaux euro-canadiens qui ont fait l'erreur de vouloir imposer leurs points de vue et leurs solutions aux peuples autochtones. Ce qui disqualifie ces usurpateurs, à mon avis, n'est pas leur usurpation mais le fait que celle-ci était égotiste plutôt que comparative, et voulait prescrire plutôt que recommander.

Quelles que soient les erreurs que je puisse faire, mon but n'est pas de dénigrer la pensée et la pratique autochtones. Quelles que soient les opinions que je puisse exprimer, je ne cherche pas à imposer ma pensée ou une vérité ultime. Ce que j'avance dans cette étude représente simplement la manière dont je vois les liens qui existent entre les pensées politiques autochtone et européenne. Il appartiendra à d'autres de juger si ma méthode comparative est valable, et si mes conclusions présentent un intérêt quelconque.

Vers une interprétation moderne de la métaphore du wampum à deux rangs

Toute culture politique a des fondements primordiaux, comme les réformes de Solon dans la Grèce antique, la Grande Charte en Angleterre, ou la *Déclaration d'indépendance* aux États-Unis. Pour les premières nations d'Amérique du Nord, ces fondements résident dans une multitude de mythes fondateurs et de métaphores de la coexistence pacifique. Il convient cependant d'accorder une attention particulière à la Grande Loi de l'ancienne Confédération iroquoise, et ce pour plusieurs raisons.

La première est le rôle primordial qu'a joué la Confédération dans les premiers temps de l'histoire euro-américaine, non seulement en exerçant une influence déterminante sur l'opinion des premiers Européens au sujet des peuples indigènes, mais aussi et surtout en modelant la vie sociale et politique des Euro-Américains eux-mêmes. Il ne peut, par exemple, y avoir aucun doute quant à l'influence profonde de la Confédération sur la genèse et l'évolution du fédéralisme américain. Deuxième raison, la Grande Loi des Cinq-Nations existe sous forme écrite, même si l'on émet aujourd'hui quelques doutes quant à

l'authenticité de sa formulation au XIX^e siècle, suite à des siècles d'évolution et de changement de la pratique politique.

Ces deux raisons sont eurocentristes, j'en conviens. Elles n'en sont pas moins importantes, car elles peuvent nous aider à trouver les points communs que nous recherchons. Les Euro-Américains ont nié pendant des siècles, et nient encore aujourd'hui, l'influence profonde qu'ont exercée la pensée et la pratique autochtones sur l'évolution de leurs propres institutions politiques. J'affirme cependant aussi qu'une bonne part de l'évolution socio-politique autochtone s'est produite précisément dans le même contexte. Depuis le XVI^e siècle, les sociétés indigènes ont perpétuellement dû repenser leur mode de fonctionnement interne et leurs relations externes avec les colonisateurs. Il serait aussi absurde que condescendant d'affirmer que leurs formes et pratiques de vie sociale et politique n'ont pas été en état de constante fluctuation au même titre que celle des sociétés immigrantes colonisatrices.

Ce qui est incontestable, évidemment, c'est que les communications entre les deux camps étaient truffées de malentendus issus des différences culturelles, et que cela fut l'une des principales raisons pour lesquelles la société euro-américaine réussit finalement à imposer sa suprématie coloniale à des autochtones qui étaient pourtant, du moins au début, beaucoup plus nombreux. Des centaines de traités ont été ratifiés pendant plus de trois siècles. Même s'ils sont le témoignage ultime de la manière dont les autochtones ont été lentement mais sûrement dépouillés de leurs terres, de leurs ressources et de leur autonomie sur un territoire qu'ils avaient autrefois occupé dans son entier, ils sont devenus l'un des points d'ancrage de la quête renouvelée d'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Si l'on veut trouver une solution, il va falloir aussi retrouver une bonne partie de nos points communs.

Ce n'est pas que les autochtones n'aient pas essayé de faire connaître leur opinion le plus clairement possible à l'autre camp. Malheureusement, leurs homologues européens ne voulaient ou ne pouvaient pas comprendre le genre de relations que les autochtones étaient prêts à établir avec eux de bonne foi. Il existe dans le cas de la Confédération iroquoise des exemples particulièrement

convaincants de cet effort de communication, sous forme des célèbres ceintures à deux rangs, typiquement composées de perles cousues entre des bandes de peaux et symbolisant la nature des relations internes aussi bien qu'externes. Et, répétons-le, ces ceintures n'étaient pas les symboles figés de modes de vie traditionnels inflexibles, elles étaient aussi des outils dynamiques d'évolution culturelle et de communication. Certains indices portent à croire que les Iroquois ont en fait eu de plus en plus recours à ces ceintures à partir du milieu du XVIII^e siècle, parce qu'ils ont fini par comprendre que les Anglais avaient généralement du mal à se souvenir «des choses avec précision sans l'aide de références particulières^{iv}».

L'échange de perles et d'autres objets d'artisanat précieux, en guise de symbole ou de communication, était loin d'être une pratique de la seule Confédération. Nous ne l'évoquons pas ici pour lui donner un quelconque rôle prédominant dans la quête autochtone de l'autonomie gouvernementale, mais pour une raison à la fois simple et pratique : parce que l'histoire bien documentée et analysée des relations des traités entre les Iroquois et les Européens est celle à laquelle j'ai eu le plus facilement accès. Le manque de temps m'a empêché de pousser mes recherches, j'en conviens. Je précise toutefois que l'on dispose d'éléments indiquant que les principes socio-philosophiques fondant l'utilisation des wampums par les Iroquois faisaient partie d'une pratique indigène plus universelle en Amérique du Nord. La *Grande Charte* de la culture politique iroquoise, par exemple, le fameux wampum du pacte du cercle, semble très similaire aux métaphores et symbolismes fondamentaux de vie sociale coordonnée, mais autonome, que décrit la mythologie des Haidas à l'autre extrémité du continent^v. Cela peut permettre de généraliser à partir d'un point de vue qui serait sinon trop limité.

L'un des arguments essentiels de cette étude est d'ailleurs que, si l'on analyse les origines de la pensée politique moderne à partir du XVI^e siècle, c'est-à-dire juste avant la montée des idéologies de l'État absolutiste et du marché capitaliste, les concepts indigènes de culture et d'organisation politique en Amérique du Nord *et* en Europe révèlent des similitudes surprenantes. Autrement

dit, on trouve sous les idéologies dominantes modernes de l'organisation de l'État et du marché une caractéristique fondamentale d'universalité de la pensée sociale concernant la coexistence pacifique et harmonieuse qui semble transcender les frontières continentales et culturelles.

Nous considérerons donc, pour le meilleur ou pour le pire, que les métaphores des wampums iroquois à deux rangs sont représentatifs de la pensée sociale et politique autochtone en général. Dans le contexte des relations de traités entre les autochtones et les Euro-Canadiens, c'est le wampum à deux rangs qui semble occuper le devant de la scène. Les premiers comptes rendus d'utilisation de cette ceinture pendant la négociation de traités au XVII^e siècle remontent à la période comprise entre 1645 et 1664^{vi}. Chose plus importante encore, il semble y avoir des divergences d'opinion marquées sur la question de savoir si cette première utilisation remonte aux traités négociés avec les Hollandais, avec les Anglais ou avec les deux^{vii}. Ce facteur me paraît tout à fait important car, comme je l'explique plus loin, la République batave du XVII^e siècle était encore fondée sur les principes de la confédération elle-même, alors que la monarchie anglaise d'après la Guerre civile était déjà sur le point d'adhérer à l'absolutisme parlementaire centralisé. Autrement dit, le message fédéraliste de la ceinture à deux rangs a peut-être été mieux entendu par les oreilles bataves que par les oreilles anglaises, et on ne peut ni prouver ni rejeter l'idée qu'il ait été lui-même influencé par la pensée socio-politique apportée dans le Nouveau Monde par les premiers groupes d'immigrants.

Le wampum à deux rangs se compose de deux lignes parallèles de perles de couleur sombre, couchées dans un lit de perles blanches, symbolisant deux vaisseaux descendant une rivière, l'un autochtone et l'autre européen. Les deux avancent selon leurs propres règles, sans jamais tenter de se les imposer mutuellement ni d'entraver leurs chemins respectifs, et en suivant le cours naturel de la rivière. Avec ce symbole fondamental de paix et d'indépendance en parallèle, les Iroquois voulaient à l'évidence démontrer aux Européens leur droit à une existence indépendante depuis des temps immémoriaux et nier toute forme d'abrogation de ce droit face à la souveraineté euro-américaine. C'est encore

aujourd'hui un symbole puissant de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Que les Européens ne l'aient ni entendu ni compris ne saurait surprendre. La finalité de l'organisation politique dans l'Angleterre de Locke, surtout au XVIII^e siècle, était devenue presque exclusivement la protection de la propriété privée, concept quasiment inconnu chez les autochtones d'Amérique du Nord. Pour les Euro-Américains, les traités étaient de plus en plus destinés à acquérir la propriété des terres et à assurer leur protection par l'autorité suprême de la loi souveraine^{viii}. Pour les autochtones, ces traités concernaient l'usage pacifique de la terre, de l'eau et de la forêt, en en réservant une partie à chaque nation, Européens compris, mais aussi une partie à l'usage commun de tous.

Ces choses sont aujourd'hui bien connues, même si elles n'ont malheureusement que peu contribué à la reconnaissance ultime de l'autonomie gouvernementale autochtone. L'Amérique du Nord est devenue le foyer par excellence du libéralisme de Locke fondé sur le droit de propriété individuel et sur les relations commerciales, et insister sur la légitimité pérenne du wampum à deux rangs comme point d'ancrage logique d'une souveraineté autochtone complète s'est avéré relativement futile. Il me semble pourtant que la métaphore des deux bandes demeure un rappel puissant du fait que les peuples autochtones n'ont jamais renoncé à leur statut de peuples. Comment donc trouver un terrain d'entente?

Cette question me ramène à la première concernant l'objet fondamental de cette étude. S'il s'agit d'établir un lien entre les visions autochtone et euro-canadienne du fédéralisme et d'une autonomie gouvernementale légitime, on peut peut-être reformuler notre interprétation et notre compréhension de la métaphore du wampum à deux rangs d'une manière qui permettrait finalement à la société et à l'État canadiens d'y voir l'expression symbolique du respect mutuel et de l'indépendance de peuples souverains au sein d'un territoire commun. Je vois plusieurs possibilités à ce sujet.

La première ne serait que la simple reconnaissance du fait que le wampum à deux rangs doit trouver un sens en cette fin de XX^e siècle. L'une des raisons pour lesquelles les Iroquois pouvaient imaginer un symbole aussi simple de

non-ingérence mutuelle était que le continent leur semblait à l'époque un territoire illimité où il y avait largement de la place pour tout le monde — ce qui ne veut cependant pas dire qu'ils n'étaient pas douloureusement conscients du caractère limité des ressources assurant leur survie. Mais l'Amérique du Nord est devenue un continent surpeuplé, tout comme l'était déjà le continent européen lorsque les premiers immigrants se mirent à traverser l'océan Atlantique. La rivière à descendre ensemble est aujourd'hui chargée de milliers de vaisseaux et, quand l'un d'entre eux fait une manoeuvre, tous doivent redresser la barre. Cela exige évidemment beaucoup plus de réglementation, de coordination et, c'est vrai, de terrain d'entente pour un partage fiable des pouvoirs que n'auraient jamais pu l'envisager les parties au wampum originel. Cela veut dire aussi que toute réinterprétation du wampum à deux rangs devra comprendre des dispositions garantissant l'autonomie autochtone par le truchement d'une interaction soigneusement réglementée avec le vaisseau euro-canadien, plutôt que le maintien absolu de la non-ingérence.

Une autre interprétation constructive du wampum à deux rangs dans le monde contemporain est celle que les autochtones ont toujours défendue, et que les Euro-Américains ont particulièrement négligée dès leur arrivée. Il s'agit du fait que le wampum n'exprime pas vraiment un principe distinct de diplomatie iroquoise en soi, mais plutôt un principe qu'il convient de replacer dans le contexte des autres lois fondamentales régissant la Confédération. Une compréhension plus complète de l'organisation plurielle et communale du système de gouvernement autochtone, tel qu'exprimé dans deux autres symboles de wampums, le wampum Hiawatha de la Confédération et le wampum du pacte du cercle du gouvernement confédéré, permettrait non seulement d'éclairer les Euro-Canadiens sur la nature intrinsèque du wampum à deux rangs, mais aussi de les amener à revoir leurs propres formes de gouvernement. Au début, les Européens avaient très bien admis cette pluralité, et ils apprirent rapidement à exploiter les failles et conflits existants. Cependant, à mesure que leur propre pluralisme traditionnel s'est consolidé sous la forme moniste de l'État-nation centralisé, leur traitement des peuples autochtones s'est mis de plus en plus à

reposer sur l'idée d'*une seule et unique* «question indienne». S'ils admettaient la nature plurielle de la métaphore du wampum à deux rangs, qui est en fait une ceinture «à plusieurs niveaux» de relations internes autant qu'externes, les Canadiens pourraient commencer à saisir les éléments importants de leur propre tradition plurielle et multiculturelle. Une telle admission pourrait mener à des discussions importantes sur le fédéralisme asymétrique et sur une organisation politique plurielle.

Apprendre à respecter le riche patrimoine de philosophie sociale et de pratique politique autochtones peut incontestablement nous préparer à trouver un terrain d'entente. L'héritage européen de la théorie et de la pratique fédérales est beaucoup plus varié et plus riche que ne pourrait le laisser penser l'affirmation béate que le fédéralisme au sens de l'AANB est la seule solution. Peut-être sera-t-il possible, dans un avenir pas trop éloigné, de réaliser que le fédéralisme tel que le pratiquent et le défendent actuellement la plupart des Euro-Canadiens n'est qu'une des nombreuses variantes de leur propre héritage, devant son succès à des systèmes de domination de l'État et du marché issus du XIX^e siècle qui commencent à révéler leur désuétude, et que la recherche de solutions de rechange à l'intérieur de l'héritage européen pourrait nous faire découvrir beaucoup de terrain commun avec les traditions et attentes autochtones.

Le fédéralisme des traités : une réévaluation historique

Définitions

Les traités entre les autochtones d'Amérique du Nord et les Européens remontent aux premiers temps de la conquête européenne. Il importe de souligner en premier lieu que «les traités» n'ont pas été *inventés* par les autochtones uniquement pour s'entendre avec l'envahisseur européen. En effet, et de manière plus générale, la conclusion de «traités» constituait la manière *normale* pour les autochtones de gérer leurs relations avec les autres tribus, nations ou peuples. En conséquence, les autochtones ont simplement agi avec les Européens comme ils agissaient depuis longtemps déjà avec les autres autochtones dans leurs relations intertribales.

Deuxièmement, ces «traités» expriment l'idée autochtone que les tribus, bandes, nations et peuples, voire les clans familiaux, sont des unités sociales autonomes dont les relations doivent être fondées sur des communications diplomatiques et non pas sur des codes juridiques établis par une autorité centrale et unitaire. Plus particulièrement, les «traités» peuvent être qualifiés de «fédéraux» parce que le «fédéralisme», au sens le plus large, est un système de reconnaissance et d'organisation de la vie sociale autonome à l'intérieur des diverses unités composant une collectivité plus large. Le fédéralisme englobe en ce sens à la fois une reconnaissance du droit à l'autodétermination *et* l'acceptation d'une coordination et d'une réglementation nécessaires, fondées sur un consentement mutuel.

Ce point est particulièrement important. Contrairement aux «traités» envisagés dans un sens purement international ou commercial, les «traités fédéraux» impliquent un *équilibre* entre l'autonomie et les responsabilités mutuelles des parties. Leur objectif premier est d'organiser la vie sociale et politique selon le principe de l'autodétermination, mais cela englobe en même temps l'admission que les deux parties ont en commun quelque chose qui ne saurait être purement et simplement répudié par aucune des deux, ce qui exige un engagement. Le fédéralisme des traités établit donc un lien commun de devoirs mutuels ainsi que d'autodétermination organisée.

Troisièmement, au sens le plus particulier exposé notamment par Sakej Henderson^{ix}, le fédéralisme des traités dans le contexte canadien exprime l'affirmation d'une organisation du fédéralisme canadien en deux bandes parallèles dès ses premières heures. L'une des bandes, fondée à l'origine sur l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 et dont la désignation la plus adéquate est peut-être celle de «fédéralisme provincial», établit les relations entre le gouvernement central du Canada et les provinces; l'autre, qui est en fait plus ancienne, établit une relation parallèle entre la Couronne et les peuples autochtones. C'est ce que Henderson appelle le fédéralisme des traités. Il repose aujourd'hui sur le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui reconnaît et confirme les «droits issus des traités» qui avaient été à l'origine

établis entre les peuples autochtones et la Couronne impériale.

Nous allons donc aborder dans cette étude le fédéralisme des traités en fonction de ces trois usages et interprétations. Nous n'examinerons pas le problème juridique émanant du fait que la plupart des traités ont été conclus avec la Couronne impériale et non pas avec le gouvernement canadien, ce qui veut dire qu'il n'existe au sens strict aucune relation formalisée entre la plupart des Indiens touchés par un traité et le gouvernement canadien. En 1867, on n'a pas non plus demandé aux Euro-Canadiens s'ils souhaitaient transférer leur allégeance de la Couronne impériale à un gouvernement canadien qui ne deviendrait que plus tard un gouvernement responsable dans un sens plus que simplement théorique. C'est arrivé et l'on n'y peut plus rien. Ce qui compte, cependant, c'est que cela n'a plus vraiment d'importance^x tant qu'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale fondant le fédéralisme des traités est affirmé et préservé comme fondement de la relation Canada-autochtones. Comme l'a dit avec raison la Commission royale sur les peuples autochtones, un tel droit inhérent existe de par la nature des traités conclus par le passé, *et de par sa reconnaissance au paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982*^{xi}.

Finalement, il semble légitime dans le cadre de cette analyse comparative de faire une distinction entre les formes «fédérale» et «confédérale» d'organisation et de pratique politiques. Dans une «fédération», les unités constituantes sont les sujets directs de la loi d'État fondée sur une Constitution, et le «pouvoir résiduel», c'est-à-dire le pouvoir de créer de nouveaux pouvoirs et responsabilités, appartient typiquement au palier de gouvernement fédéral/national souverain. La volonté des unités constituantes peut être rejetée par un vote majoritaire. Dans une «confédération», les unités constituantes sont les sujets directs du droit des nations. Le fondement de l'union est un traité international, et le pouvoir résiduel appartient typiquement aux unités constituantes ou aux États membres. Tout changement au traité exige l'unanimité.

En pratique, ces deux formes d'organisation politique peuvent se chevaucher dans une certaine mesure. Par exemple, les auteurs de la Constitution américaine avaient confié le pouvoir résiduel aux États mais cela n'a pas empêché

le gouvernement fédéral de devenir la source suprême du pouvoir souverain. La Communauté européenne, en revanche, constitue une confédération dans laquelle tout changement important au traité exige encore le consentement unanime des membres. Toutefois, les membres de la Communauté sont de plus en plus assujettis directement au droit et aux règlements de celle-ci, et les révisions apportées au traité, notamment par l'Acte unique européen et le Traité de Maastricht, poussent peu à peu la Communauté vers un système de vote majoritaire et, par conséquent, vers sa transformation qualitative de confédération en fédération. Au Canada, finalement, les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* voulaient mettre sur pied une fédération au sens classique, en attribuant le pouvoir résiduel au gouvernement central, mais l'épanouissement des pouvoirs politiques provinciaux, notamment grâce à leur propriété des terres et des ressources, a débouché sur un arrangement quasi confédéral dans lequel les changements constitutionnels ainsi que l'attribution de nouveaux pouvoirs exigent l'unanimité de fait.

L'affirmation des traités comme assise la plus importante, sinon la seule, des relations Canada-autochtones par les autochtones eux-mêmes, indirectement par la manière dont la *Proclamation royale de 1763* reconnaissait les peuples autochtones comme «nations», et par le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* place clairement ces relations dans un contexte confédéral. La revendication d'un droit existant à l'autonomie gouvernementale émane de la thèse voulant que la relation Canada-autochtones n'a jamais été transformée de relation confédérale entre nations souveraines en relation fédérale régie par une autorité constitutionnelle centralisée, dotée du pouvoir résiduel.

Répetons cependant que, même si cela constitue le point de départ le plus important de tout réexamen visant à trouver une solution juste au problème de l'autonomie gouvernementale autochtone, la relation qui existe dans les faits semble avoir transcendé la forme d'organisation purement confédérale — avec ou sans le consentement des autochtones. L'affirmation d'un fédéralisme dual et parallèle au Canada, provincial et issu des traités, peut à tout le moins indiquer que les solutions devront être trouvées le long de l'échelle des arrangements

fédéraux et confédéraux. Cela n'exclut pas l'existence du droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale pour ce qui est de la place où ils se situeront dans l'échelle. Le recours à l'expression «fédéralisme des traités» pour cette analyse reflète donc une interprétation du mot «fédéral» qui correspond en réalité à une combinaison des principes fédéraux et confédéraux.

Aperçu historique

On a tenté de diviser en périodes la longue histoire des relations de traités entre les autochtones et les Européens^{xiii}. En règle générale, on fixe l'année charnière à 1850. Avant cette date, les traités concernaient généralement la cession de petites parcelles de terres pour la colonisation blanche, contre un paiement unique minime, et/ou mettaient plus l'accent sur les principes généraux d'amitié et de paix que sur l'exposition détaillée de droits et de devoirs. Après 1850, les traités concernent surtout la cession de vastes territoires, généralement contre des paiements annuels et/ou la prestation de services, prévoient la création de réserves et comportent des clauses purement contractuelles.

On fait parfois aussi une distinction analogue entre les périodes georgienne et victorienne. Les traités de l'époque georgienne, au XVIII^e siècle, peuvent être considérés comme des contrats d'amitié essentiellement fondés sur le protocole autochtone traditionnel. Ils établissent des obligations partagées et renouvelables plutôt qu'une répartition définitive de pouvoirs et de territoires, et l'on y parle de «nations et tribus d'Indiens». Autrement dit, ce sont des contrats confédéraux reconnaissant des droits mutuels et l'autonomie de parties souveraines. Les traités de l'époque victorienne, après 1871, concernent quant à eux des autochtones désignés «sujets de Sa Majesté», et ils imposent le protocole anglais dans le but ultime d'obtenir la cession à la société euro-canadienne de la majeure partie de l'Amérique du Nord britannique. Il s'agit en fait de contrats fonciers gigantesques, même si les parties autochtones ne les ont pas nécessairement envisagés de cette manière. Autrement dit, les traités de l'époque victorienne tels que les entendaient les Britanniques postulaient l'unité du droit ainsi que la subordination contractuelle des autochtones comme sujets, en vertu de

ce droit. On était donc ainsi fort loin des contrats confédéraux, et il est aussi probablement fort douteux que l'on ait établi alors quoi que ce soit de moins «fédéral». On a plutôt ouvert la voie au traitement des autochtones comme pupilles dépendants et inférieurs de la Couronne.

On peut probablement et utilement fractionner encore plus cette période pour distinguer d'autres phases d'évolution des relations de traités entre les autochtones et les Européens.

1600-1664

Pendant cette première phase, les autochtones sont confrontés aux effets catastrophiques des contacts avec les Européens. Les maladies apportées par ces derniers déciment leurs peuples, à un point tel que les Iroquois, par exemple, vont avoir de plus en plus recours à des raids contre les tribus voisines pour rétablir leur population déclinante. En même temps, ils sont happés par la concurrence que se livrent Français, Hollandais et Britanniques pour le commerce de la fourrure et, devenus de plus en plus tributaires des produits et des armes européens, en particulier, ils entrent dans un cycle de guerres tribales de plus en plus fréquentes. Cela a pour effet de les décimer encore plus et d'engendrer

un cycle apparemment inexhaustible de morts causées par la maladie, de guerres pour remplacer les morts par des captifs, de pillages des fourrures pour les négocier contre des fusils, de nouvelles guerres et de nouvelles morts dans les batailles, ce qui va transformer la Grande Ligue de la paix en Grande Ligue de la guerre^{xiii}.

Les traités négociés pendant cette phase constituent probablement plus des alliances de courte durée, des armistices et des arrangements commerciaux suivant l'évolution des rivalités et des conquêtes européennes que des mécanismes d'établissement de relations diplomatiques durables.

1664-1763

En 1664, l'Anglais remplace le Hollandais comme principal partenaire commercial à Fort Orange (Albany). Certes, les guerres européennes sont loin d'être terminées, mais une certaine consolidation des relations intertribales et des relations autochtones-Européens a peut-être été provoquée par l'hégémonie

croissante des Britanniques dans la région ainsi que par le traité de paix entre les Iroquois et les Français, en 1665-1666. Cette consolidation favorisait non seulement la renaissance de relations pacifiques organisées à l'intérieur de la Confédération, mais aussi l'extension des principes de la Confédération aux relations Iroquois-Européens^{xiv}. C'est pendant cette période que l'on peut discerner une renaissance de l'adhésion des Iroquois aux vertus du wampum du cercle des relations de la Confédération, ainsi que son expression analogue dans le wampum à deux rangs des relations Iroquois-Anglais. Comme on a pu le dire avec une pointe d'ironie^{xv}, les Iroquois ont peut-être alors réalisé qu'ils devaient avoir recours au symbole linéaire des deux bandes parce que l'esprit juridique linéaire de leurs homologues européens était incapable de saisir le message complexe du wampum circulaire. Les signes du recours accru au wampum comme outil mnémorique au XVIII^e siècle témoignent peut-être plus d'un besoin des Britanniques que des Iroquois^{xvi}.

Évidemment, la période qui aboutit à la défaite de la Nouvelle-France aux mains des Britanniques et à la *Proclamation royale de 1763* n'est pas seulement une période de consolidation. Les Britanniques visant la souveraineté sur tout le nord-est de l'Amérique du Nord, et y parvenant de plus en plus, ils acquièrent l'ambition de régir les relations avec les Iroquois de manière beaucoup plus systématique et durable que ne l'indique la métaphore des deux vaisseaux indépendants glissant parallèlement sur les eaux de la rivière. Ils veulent bâtir un empire colonial, et il leur faut consolider des relations anglo-indiennes par «une alliance multiple liant les tribus et les colonies^{xvii}». On finira par parler de «chaîne d'alliance» ou de «chaîne d'alliance d'argent»^{xviii}. Toutefois, si l'intention des Britanniques était d'interpréter cette chaîne comme un outil destiné à la fois à attirer les Iroquois dans une complicité en vue d'une domination partagée des autres peuples indigènes du Nord-Est et à assujettir en fin de compte la Confédération à la souveraineté britannique, ce n'était certainement pas comme cela que les Iroquois eux-mêmes voyaient les choses. Ils continuaient de considérer la chaîne non seulement comme un arrangement souple comprenant en fait plusieurs distinctes, mais aussi comme un arrangement confédéral préservant

l'indépendance de la Confédération.

On ne saurait cependant ignorer les profondes transformations que connurent les relations anglo-iroquoises sur le chemin de la Proclamation royale, tout au moins du point de vue des Anglais. Ce qui avait pu être considéré comme une «chaîne de fer» au départ, c'est-à-dire un arrangement commercial pragmatique entre les Mohawks et les Hollandais de Fort Orange, devint peu à peu une chaîne d'argent :

Le changement de matériau métaphorique reflétait non seulement le sentiment des Anglais qu'il s'agissait d'un nouvel arrangement de plus longue durée, mais aussi une alliance qui systématisait les relations Iroquois-Anglais dans une entité multiculturelle au sein de laquelle les deux parties convenaient de partager le pouvoir dans le Nord-Est, et de le faire dans une perspective incontestablement anti-française^{xix}.

Pour les Iroquois, par contre, la métaphore de la chaîne d'argent semblait conforme à leur philosophie et à leur pratique d'établissement de liens confédérés entre peuples et tribus autonomes. Ils ne se sont jamais considérés comme assujettis à une seule autorité juridique commune (britannique), et n'y ont jamais consenti; ils ont continué de mener leurs affaires de manière plurielle plutôt qu'unifiée. Mais c'est ainsi que furent semées les graines d'un malentendu culturel historique qui ne pouvait déboucher que sur une déclaration unilatérale de souveraineté européenne en Amérique du Nord, avec des conséquences inévitablement désastreuses pour les peuples et cultures autochtones^{xx}.

1763-1871

Les opinions divergent considérablement quant au sens réel de la *Proclamation royale de 1763*; en outre, considérant le sort fait aux peuples autochtones d'Amérique du Nord, engloutis par les XIX^e et XX^e siècles, la déclaration d'indépendance américaine faite seulement 13 ans plus tard allait probablement avoir pour eux des conséquences beaucoup plus graves. Cela dit, la Proclamation royale constitue incontestablement un tournant dans les rapports juridiques entre autochtones et Européens, même si les avis divergent là aussi.

Pour certains, le sens profond de la Proclamation est la reconnaissance officielle par la Couronne britannique du droit inhérent des autochtones à

l'autonomie gouvernementale, sur la base d'une «souveraineté-association [confédérale] ou d'un "fédéralisme des traités"^{xxi}». Pour d'autres, elle exprime une «doctrine scélérate» de sujétion des autochtones à la souveraineté et à l'Empire britanniques, introduisant dans la culture autochtone le concept inconnu et «invisible» de «titre de propriété». Considérant la jurisprudence la plus récente, par exemple l'arrêt *Sparrow* de 1990, même si la Proclamation royale représentait une concession abstraite de l'*existence* de droits autochtones inhérents, force nous est de constater que ceux-ci ont été en pratique abolis puisque leur *exercice* était assujéti à la législation de la Couronne^{xxii}.

La Proclamation semblait assurer aux Indiens la possession «entière et paisible» de leurs terres, et elle mettait un terme à l'expansion des gouvernements coloniaux sur celles-ci. En même temps, cependant, on précisait que ces terres dont les Indiens pouvaient jouir de façon «entière et paisible» bénéficiaient désormais de la protection royale en tant que parties de «Nos possessions et territoires». De plus, la «possession» indienne semblait se limiter à l'utilisation ou à l'*exercice* de ces terres comme «territoires de chasse», et elle n'avait valeur que de concession de la souveraineté britannique «jusqu'à ce que Nous ayons fait connaître nos intentions futures». Dans l'ensemble, la protection de la Couronne signifiait que celle-ci était devenue l'agent immobilier exclusif des Indiens^{xxiii}.

Était-ce là un effort honnête d'instauration d'un système de coexistence confédérale entre les autochtones et les Européens, ou bien une fraude scélérate? La vérité se situe probablement entre les deux, puisque les colonisateurs blancs s'exprimaient typiquement avec «la langue fourchue». Il est cependant peu douteux que la Couronne ait intensifié ses efforts, à partir de la Proclamation royale, pour rendre les relations autochtones-Britanniques de plus en plus conformes aux notions européennes de souveraineté et de droits de propriété indivisibles. Tant que les autochtones constituaient toujours une majorité écrasante de la population d'Amérique du Nord britannique, ces notions ont pu être appliquées en douce, peut-être même dans le but sincère de protéger les «nations ou tribus d'Indiens» contre les pratiques insidieuses locales d'achat de terres. Mais il ne saurait y avoir de doute sérieux quant à l'intention globale. La

Confédération iroquoise n'avait pas été invitée à participer et n'a même pas été prise en considération lors de la signature du Traité de Paris de 1783 cédant ses territoires traditionnels aux États-Unis — quand on affirmait que cela ne constituerait qu'un acte préemptif et temporaire. La création subséquente de la réserve de la Grande Rivière, pour la Confédération, fut en tout cas une concession unilatérale, pas un acte d'accommodement confédéral.

À partir de là, les rapports rendus possibles par les traités entre les autochtones et les Européens ne cesseront de dégénérer en contrats fonciers. Poussés par la détérioration rapide de leurs conditions de vie, les autochtones se mettent à céder leurs terres contre l'aumône gouvernementale. Chaque transaction aggrave la détérioration de leurs conditions sociales et rend donc la suivante encore plus urgente. S'ils résistent, ils sont purement et simplement chassés de leurs terres.

1871-1924

Le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* assujettit complètement «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens» à la législation fédérale. Parallèlement aux énormes cessions de terres dans les Prairies (cf. les traités numérotés) à partir de 1871, le gouvernement canadien adopte en 1876 l'*Acte des Sauvages* qui sera l'assise de politiques d'assimilation de plus en plus racistes et génocides au XX^e siècle. Petit à petit, les autochtones canadiens vont être dépouillés de leurs terres, de leur culture et de leurs moyens de subsistance. Des efforts particulièrement perfides seront déployés, toujours sous couvert de la doctrine officielle d'assimilation, précisément pour prévenir cette assimilation en reléguant les autochtones à un statut humain inférieur sur la base de théories arbitrairement concoctées d'après le darwinisme^{xxiv}.

1924-1982

On avait envisagé dans diverses lois sur les Indiens l'établissement d'un système à l'occidentale d'élections de conseils de bande sur les réserves indiennes, mais ce projet suscite des résistances, notamment de la Confédération des Six-Nations. En

ce qui concerne cette dernière, une solution est imposée par une commission royale de 1923 qui saisit l'occasion d'exploiter le conflit existant entre traditionalistes et «acculturistes» de la réserve^{xxv}. La première élection est organisée en 1924, et le système est confirmé, avec quelques modifications, par la révision de la *Loi sur les Indiens* en 1951.

La stabilité politique est minée par la bonne vieille tactique consistant à diviser pour régner, en imposant un système de conseil électoral parallèle à l'autorité traditionnelle des chefs de la Confédération. Ailleurs, les collectivités autochtones pouvaient trouver une solution tactique au problème en se contentant d'élire leurs chefs traditionnels aux conseils de bande, mais cela ne pouvait qu'entraîner l'apparition d'un fossé semblable entre les dirigeants autochtones et les collectivités. Les processus inévitables d'acculturation avaient déjà commencé à semer la zizanie au sein des peuples autochtones. Le «grand jeu» de l'argent, dans le cadre de la *Loi sur les Indiens*, avait jeté au sein des réserves indiennes les têtes de pont de l'acculturation que sont l'acquiescement et l'accommodement^{xxvi}.

Les concepts et méthodes autochtones d'autonomie politique ne furent jamais linéaires, et l'autorité des chefs de la Confédération ne fut jamais exclusive. Il ne fait aucun doute que cela rendait la Confédération particulièrement vulnérable aux conflits résultant de l'introduction forcée de formes extrinsèques d'organisation politique. Le résultat en fut globalement nuisible, même du point de vue canadien. Par exemple, la méfiance mutuelle existant entre le conseil de bande et les chefs de la Confédération de la réserve des Six-Nations était à l'origine de l'impasse qui existait en avril 1994 au sujet de la prise de contrôle par la réserve des responsabilités du gouvernement fédéral en matière d'éducation^{xxvii}.

Les traités devinrent des contrats, énormes lorsqu'il s'agissait de terres et de ressources, surtout dans le Grand Nord. Il existe un seul cas, la Convention de 1975 avec les Cris de la baie James, dans le Nord québécois, où un tel contrat produisit des arrangements politiques justifiant le mot traité. Une autonomie gouvernementale limitée fut offerte comme premier acte législatif d'échappement à la *Loi sur les Indiens*, en échange de l'extinction du titre ancestral sur quelque

99 % des terres des Cris. Quant à savoir si cette extinction pourrait être révoquée parce qu'elle fut obtenue au moyen de pressions politiques indues et de contraintes sociales, seul l'avenir le dira. L'autonomie gouvernementale, cependant, n'avait été que promise et elle ne fut accordée qu'en 1984, lorsque la thèse centralisatrice de l'État disparut avec Trudeau et après que la *Loi constitutionnelle de 1982* eut propulsé la quête autochtone de reconnaissance et d'établissement d'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale sur un plan complètement nouveau et imprévu de pertinence politique.

De 1982 à nos jours

La reconnaissance des droits existants issus des traités, au paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n'avait peut-être été envisagée que comme un autre cas de «langue fourchue» de l'homme blanc. Sur le plan juridique, elle ne réglait rien car elle se contentait de transporter la bataille juridique sur le sens du mot «existants». Politiquement, toutefois, elle donnait aux autochtones un point de ralliement particulièrement nécessaire et depuis longtemps attendu, tout comme la Charte des droits et libertés libéraux individuels de Trudeau avait paradoxalement servi de point de ralliement à une foule de collectivités sociales, comme les femmes, les handicapés, les personnes âgées, etc. S'il n'est pas nécessaire de rappeler la suite des événements, de la signature de la Loi jusqu'à la crise d'Oka et à l'acte de défiance d'Elijah Harper à l'Assemblée législative du Manitoba, il convient de s'arrêter un instant sur l'une de leurs conséquences les plus notables : le rôle de plus en plus important dans les relations autochtones-Canadiens des associations autochtones nationales telles que l'Assemblée des premières nations (APN).

L'APN et ses dirigeants tirent leur légitimité officielle des conseils de bande élus en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Dans un sens, donc, l'APN représente la faction acculturée des autochtones du Canada; pour certains, la présence des chefs de l'APN en costume-cravate à Ottawa est difficile à concilier avec la quête de l'autodétermination autochtone au nom de la tradition culturelle et de la souveraineté. Dans un autre sens, cependant, l'APN assume la tâche

particulièrement indispensable de bâtisseur de ponts. Elle joue un rôle indispensable de chien de garde contre tout autre empiétement juridique sur les droits ancestraux. Depuis des siècles, les autochtones subissent la défaite en vertu d'un système de relations de traités qui permet aux Européens de les rouler dans la farine parce qu'ils ont des intermédiaires à cheval sur les deux mondes. Avec l'APN, les premières nations ont réussi à obtenir la parité à ce chapitre.

On ne peut pas revenir en arrière. La scission des collectivités autochtones du Canada en factions traditionalistes et acculturées est une réalité. Si les deux parties veulent trouver une solution durable qui ne consiste pas pour l'une à imposer une solution unilatérale à l'autre, elles seront inévitablement obligées d'accepter des accommodements quelconques.

Interprétations juridiques

Comme je l'ai déjà indiqué, je ne crois pas qu'il soit très utile de poursuivre la bataille juridique sur l'interprétation des divers documents de la souveraineté en Amérique du Nord britannique, de la *Proclamation royale de 1763* jusqu'à la *Loi constitutionnelle de 1982*. L'examen des principales questions pertinentes révèle clairement que la bataille est de l'ordre du politique, pas du juridique.

- Les autochtones ont-ils jamais cédé leurs terres ancestrales, alors que le concept de titre de propriété leur était étranger et incompréhensible? Avaient-ils conscience du glissement progressif qu'ont imprimé les Britanniques à leur interprétation et à leur formulation des clauses des traités (comme le montre la distinction faite avant et après 1850)? Les fausses représentations et la fraude délibérée ont-elles été remplacées, dans le processus ayant mené à la Convention de la Baie James et du Nord québécois de 1975, par la rigueur induite des conditions de vie et par les pressions politiques, et les autochtones pourraient-ils révoquer la Convention à ce titre? (Il s'agit ici des questions relatives à l'extinction des titres fonciers.)
- Le droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale suppose-t-il la pleine souveraineté, conformément au droit des nations, ou désigne-t-il simplement des droits internes d'autonomie politique? (Il s'agit ici de savoir si les

traités ont établi des relations confédérales limitées ou pleinement fédérales.)

- Les titres fonciers des autochtones comprennent-ils des droits de propriété comme nous l'entendons (sur les terres, au-dessus des terres et dans le sous-sol) ou ne valent-ils que pour l'exercice des droits traditionnels de chasse et de pêche? Comment pourrait-on concilier cette interprétation avec les autres usages conflictuels des terres par les Euro-Canadiens? (Il s'agit ici de la question générale de concilier des systèmes et philosophies sociaux différents dans un monde qui ne permet plus de séparation claire et nette entre des entités différentes.)

S'il est vrai que le recours aux tribunaux permettrait peut-être de corriger certaines des injustices matérielles les plus flagrantes infligées aux autochtones par le passé, cela ne ferait pas en soi naître la volonté politique requise pour parvenir à des accommodements et à une réconciliation durables. En outre, le point de départ de toute action en justice sera toujours le droit canadien, ce qui signifie qu'on attirera toujours les autochtones dans un système de pensée juridique qui n'est pas le leur.

La dernière confirmation de ce pessimisme sur une éventuelle solution juridique durable se trouve au paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, avec son affirmation opaque de droits «existants» issus des traités^{xxviii}. D'ailleurs, si l'on veut bien y réfléchir, après quatre siècles de relations de traités entre les autochtones et les Européens en Amérique du Nord, un mot suffit pour montrer que l'on n'a pas avancé d'un seul pouce dans la recherche d'une solution satisfaisante à l'ambiguïté du statut des autochtones au Canada, et aussi que la partie canadienne s'est peut-être encore une fois exprimée délibérément avec la langue fourchue en

rejetant sur les Indiens la responsabilité de prouver à la cour que tout droit ancestral qu'ils pourraient revendiquer continue d'exister — qu'il n'a pas déjà été éteint par la Couronne^{xxix}.

À preuve, l'arrêt *Sparrow*^{xxx} de 1990 où la Cour suprême confirme l'existence de droits ancestraux précédant la Proclamation royale ou toute autre disposition juridique, mais limitant leur exercice à des usages traditionnels particuliers. Selon Boldt, rien ne permet de voir dans l'arrêt *Sparrow* une percée juridique pour les autochtones, puisqu'il nie tout droit de propriété sur les terres et

les ressources et qu'il limite de plus les droits d'usufruit aux seules activités traditionnelles de chasse et de pêche. Autrement dit, *Sparrow* confine à nouveau le statut autochtone aux formes traditionnelles d'une existence juridique limitée, et quiconque essaierait d'y voir autre chose, pour louable que puisse être l'effort, ferait fausse route et rêverait en couleurs^{xxx}.

Il n'est donc pas étonnant que la Commission royale sur les peuples autochtones, soucieuse d'établir l'assise juridique de l'autonomie gouvernementale confédérale à partir de la Proclamation royale, cite tous les passages se prêtant à une interprétation favorable, mais passe sous silence le passage crucial où la Proclamation affirme clairement que la possession entière et paisible des territoires dépend, en fait, du bon plaisir de la Couronne^{xxxii}. Le but fondamental de la Proclamation était l'apaisement politique, pas la clarification juridique, et les gains que pourraient en tirer aujourd'hui les peuples autochtones du Canada seraient eux aussi de l'ordre du politique, pas du juridique.

Il me semble que ce que réclament aujourd'hui les peuples autochtones du Canada, et ce dont ils ont besoin avant et par-dessus tout, ce sont des droits existentiels et non pas des droits historiques ou juridiques. L'histoire juridique du fédéralisme des traités continuera à l'évidence de nous rappeler fort utilement le déni passé et présent de ces droits existentiels, et toute reconnaissance juridique satisfaisante de ces droits formera incontestablement l'assise de tout règlement futur. La première étape, cependant, pour obtenir cette reconnaissance, dépendra manifestement de l'apparition d'une volonté politique adéquate. À en juger d'après les événements des dernières années, cela exigera d'autres actions politiques à l'échelle nationale et internationale. Elijah Harper à l'Assemblée législative du Manitoba, les Haidas dans les îles de la Reine-Charlotte, Temagami et, comble du paradoxe, la crise d'Oka elle-même ont peut-être fait plus pour créer cette volonté politique en faveur des droits ancestraux que tous les arrêts judiciaires et tous les efforts constitutionnels pris ensemble.

Cet acte de reconnaissance exigera aussi la réitération des premiers principes d'autodétermination et de gouvernement autochtones, ainsi que des traditions et pratiques autochtones d'épanouissement communautaire et de

coopération. Dans les relations entre les autochtones et le Canada, ces éléments devront être entérinés comme partie intégrante d'un programme politique viable. Une méthode particulièrement prometteuse à ce sujet pourrait être de montrer que les concepts autochtones de vie sociale et de gouvernement ne sont pas tellement différents des concepts européens, notamment de ceux sur lesquels s'est appuyée la société européenne par le passé, et qu'ils risquent de redevenir plus pertinents à l'avenir. Procédons donc maintenant à l'analyse préliminaire de cet éventuel terrain d'entente d'un point de vue comparatif.

Concepts et métaphores

Pour comprendre les concepts autochtones fondamentaux qui sous-tendent les relations par traités avec les Européens, il faut remonter à l'époque des premiers traités, lorsqu'on suivait encore le protocole indien et que les symboles et métaphores utilisés par les Indiens étaient bien compris et appréciés par les représentants de la Couronne, lesquels avaient souvent été adoptés par les clans et les bandes avec lesquels ils traitaient. Plus tard, lorsque le protocole britannique commencera à primer, les concepts autochtones deviendront souvent invisibles, même si les représentants autochtones ne se lasseront jamais de répéter leur interprétation fondamentale et inébranlable des relations par traités^{xxxiii}.

Un autre éclaircissement s'impose : les concepts européens de relations par traités semblent avoir constamment évolué (voir les diverses périodes que j'ai tenté de distinguer plus haut), alors que les concepts autochtones semblent n'avoir jamais changé. Par exemple, quand un représentant de la Confédération des Six-Nations expliquera au Comité parlementaire des affaires indiennes en 1960 (!) que le fondement du traité entre la Confédération et les États-Unis était le wampum à deux rangs de 1664^{xxxiv}, il suscitera l'incrédibilité la plus complète de ses interlocuteurs. L'ignorance de la nature et de la signification de ces ceintures peut donc facilement renforcer les stéréotypes usuels sur le fait que la société autochtone est stagnante et déconnectée de la réalité contemporaine.

Conclusion qui serait au demeurant fort trompeuse. Ce qui semble être une évolution dynamique de la part des Européens dans les relations par traités n'est

en fait que la primauté contractuelle accordée à la réglementation des détails suite à l'évolution des circonstances. Ce qui semble être une insistance figée des autochtones à privilégier les symboles de la ceinture, par contre, n'exprime que l'adhésion de ces derniers aux structures et aux principes fondamentaux des relations par traités, pas à la réglementation des détails. Dans le cadre de ces principes, les sociétés autochtones ont autant changé au cours des années qu'a pu le faire, disons, la société anglaise sans renoncer à l'héritage de la Grande Charte. Tout le reste n'est qu'une falsification terriblement trompeuse de la réalité, probablement commencée par des ethnologues du XIX^e siècle qui ont voulu comparer, par erreur mais en toute bonne foi, des torchons et des serviettes^{xxxv}, et qui a été adroitement récupérée par les idéologies colonialistes et racistes modernes.

Une dernière précision, de nature comparative plus générale, concerne la distinction entre les relations internes et externes (par traités). Du point de vue eurocentriste, une telle distinction paraît plausible parce que les États-nations étaient bâtis sous forme d'entités juridiques exclusives et uniques, ce qui rendait primordiale la différenciation du droit national et du droit international (et du comportement politique). On fermait cependant ainsi les yeux, délibérément ou par commodité, sur la contradiction existant entre l'organisation interne de la paix et de l'harmonie et la poursuite de politiques étrangères impérialistes agressives^{xxxvi}.

La pensée autochtone traditionnelle ne fait pas de distinction entre la conduite de la politique intérieure et de la politique étrangère. Sur le plan «interne», les relations intertribales sont régies par exactement les mêmes principes que les relations «externes» avec les peuples européens ou autres. La raison en est que les peuples autochtones se considèrent, sur le plan «interne», comme une confédération d'unités, de familles, de clans, de bandes, de tribus, etc., autonomes, tout comme ils perçoivent les relations par traités entre les autochtones et les Européens comme des relations entre partenaires autonomes. La moralité et l'intégrité qui fondent les relations entre les peuples sont les mêmes que celles établies par la tradition à l'intérieur des clans, des tribus ou des

familles.

Seuls quelques philosophes européens ont élaboré de tels concepts holistiques. Par exemple, Emmanuel Kant, dans son traité sur «La paix perpétuelle» (1795), a non seulement postulé l'égalité du droit national et du droit international, mais affirmé en outre que les principes internes de la société civile sont vains s'ils sont constamment corrompus par l'immoralité de la politique étrangère. Et le raisonnement inverse apparaît de manière au moins implicite : l'immoralité et l'agressivité internationales sont des signes de pourrissement interne d'une société.

On pourrait penser qu'une telle interprétation des relations humaines serait plus favorable à une réorganisation du monde moderne, caractérisé par l'interdépendance de nombreux acteurs collectifs, que l'affirmation incessante que *la raison d'État* doit être différente lorsqu'il s'agit de politique étrangère ou de vie collective interne. En ce sens, la pensée autochtone semble être une assise encore plus légitime pour une réorganisation pacifique du monde que la théorie de Kant, puisque le grand philosophe bourgeois allemand ne pouvait envisager la moralité qu'enracinée dans l'autonomie de l'individu. Il ne percevait plus la vie collective et la moralité traditionnelle et «naturelle» qui avaient fondé la société européenne avant la montée de l'État centralisé, dans lequel la société n'existait juridiquement que comme collectivité d'individus^{xxxvii}.

Constater cette différence entre un concept intégré et distinct de droit national et de droit international est important. Premièrement, parce que cela prête crédibilité et légitimité à la thèse autochtone voulant que l'autonomie gouvernementale soit une condition indispensable au renouveau des relations avec la société canadienne. Mais peut-être aussi, deuxièmement, parce que cela souligne avec force la légitimité des revendications autochtones voulant que la restauration de leur mode de vie intégré exige leur reconnaissance en droit national *et* international.

Les concepts fondamentaux, les métaphores et les premiers principes inhérents à l'interprétation autochtone des relations de traités ne sont donc, en réalité, rien d'autre que les notions essentielles qui permettent aux autochtones de

se comprendre et de comprendre le monde. Comme notions essentielles des sociétés européennes, ils portent sur des questions de justice, de stabilité et de modèles de base d'organisation sociale. Dans le contexte de notre étude, il nous suffira de mettre l'accent sur quatre de ces concepts les plus fondamentaux : *l'arbre, le cercle, les deux rangs et la chaîne*. Répétons ce que nous disions au début : bien que ces concepts soient essentiellement, mais pas exclusivement, issus des documents relatifs aux relations par traités entre les Anglais et les Iroquois, on peut considérer que toute la collectivité autochtone des Amériques les partage comme principes fondamentaux d'organisation sociale. De fait, ma thèse est qu'ils sont universels.

L'arbre

Sous sa forme la plus simple, le symbole de l'arbre exprime deux idées : se rassembler dans la paix, et s'ouvrir à l'étranger^{xxxviii}. Les quatre racines blanches, symbolisant les quatre points cardinaux, mènent à la réunion du conseil autour du feu pour la communication et l'union pacifiques. L'arbre «pousse éternellement». Cela n'exprime pas seulement l'idée que la paix doit durer toujours, mais aussi qu'elle n'est pas limitée aux membres d'origine de la Confédération. Elle permet aussi des alliances avec les autres peuples.

Plus important encore, peut-être, l'arbre symbolise un concept holistique de la vie humaine et de la nature. Les deux sont des dons du Créateur, et aucune n'est censée dominer l'autre. Les êtres humains, les animaux, les plantes et la terre elle-même doivent vivre en harmonie et en équilibre. Cette vision du monde exclut toute notion de maximisation individuelle des avantages, d'accumulation débridée de biens personnels, et de différenciation selon le statut hiérarchique. Les individus, les choses, sont en état d'interdépendance. Sous le Grand Arbre de la Paix, on ne saurait tolérer la cupidité et l'exploitation. Il s'agit ici d'un état idéal d'harmonie que les peuples autochtones n'ont atteint que de temps à autre. Si leur ambition primordiale est aujourd'hui de recréer l'autonomie en vertu de cette Grande Loi de la Paix, on ne peut éviter certaines questions difficiles concernant l'intrusion de concepts étrangers tels que la concurrence et la propriété privée dans

un monde moderne axé sur le marché.

De fait, c'est ici que semble résider la racine la plus fondamentale du dilemme externe autant qu'interne des autochtones. Sur le plan externe, dans leur relation au monde euro-canadien du commerce, le conflit est dans l'ensemble moins une question de souveraineté canadienne en opposition à l'autonomie gouvernementale autochtone et plus une question de capital national et multinational en opposition à l'utilisation traditionnelle des terres autochtones, interdisant leur exploitation exclusive et irréparable par ce capital. Sur le plan interne, c'est une question de tradition par opposition à l'acculturation.

La notion holistique de responsabilité collective envers la nature et de partage de celle-ci débouche sur un principe mutualiste des relations humaines. Propriété communale, partage mutuel et prise de décision collective par consensus : voilà ce qui avait tant impressionné celui qui a collaboré toute sa vie avec Karl Marx, Friedrich Engels, au XIX^e siècle. Sa connaissance des Iroquois provenait de l'ouvrage de Louis H. Morgan, *Ancient Society*. À la fin de sa vie, Marx en avait extrait de longs passages qui ont été transmis à sa mort à Engels, lequel s'est montré suffisamment impressionné pour en faire l'assise de son ouvrage *L'origine de la famille, de la propriété privée et de l'État*.

Morgan était un savant du XIX^e siècle qui voyait probablement dans la Confédération iroquoise ce qu'il voulait y trouver : une autre forme de gouvernement^{xxxix}. Il avait probablement une vision idéalisée, voire romantique, de ses procédures de conseil, de la même manière que tout le XIX^e siècle voyait avec romantisme toute l'histoire ancienne, allant de la démocratie grecque jusqu'à la musique de Mozart, et l'on a souligné qu'il avait présenté ses conclusions de manière relativement statique et ahistorique. Toutefois, s'il est vrai que les procédures de conseil de la Confédération iroquoise ont certainement évolué et changé au cours des temps, on peut supposer sans craindre de se tromper que ses premiers principes sont restés immuables. Le partage mutuel entre des participants au demeurant différents et autonomes est l'un de ces principes. Morgan l'avait observé au XIX^e siècle, mais on le retrouve dans toute l'existence de la Confédération. Le wampum des trois soeurs, par exemple, explique

comment trois femmes de clans différents, vivant dans le même village, ayant des intérêts différents et exécutant des tâches différentes, peuvent vivre en harmonie en s'aidant mutuellement, comme

le maïs, les haricots et la courge sont très différents mais [...] poussent ensemble au même endroit, de manière compatible, chacun usant de ses forces pour appuyer l'autre^{xl}.

Comme principe social de vie collective, cela semble bien différent du concept européen, celui de Hobbes plus précisément, d'un puissant Léviathan qui maîtrise par voie juridique les aspirations antinomiques et compétitives d'individus atomisés. Mais on ferait erreur en présentant cette différence de manière absolument dichotomique et mutuellement exclusive.

Du côté autochtone, il serait tout aussi romantique et ahistorique de présupposer que la Grande Loi de la Paix était toujours efficace ou respectée. Son origine même dans la mythologie hiawatha révèle que les autochtones luttèrent contre un factionalisme destructeur et contre la guerre, et que la Grande Loi était considérée comme le modèle central de la manière dont les choses *devraient* fonctionner. Comme les autres peuples et comme dans leurs relations internes autant qu'externes, les peuples autochtones d'Amérique du Nord ont été perpétuellement déchirés entre la guerre et la paix et, comme ailleurs, leur unité a été en plus menacée par la tactique du diviser pour régner de l'usurpateur colonial, tout en étant renforcée par la présence d'un ennemi commun. Mais ce sont là questions de théorie et de pratique. Dans les deux cas, il ne saurait y avoir de doute quant au fait que les autochtones d'Amérique du Nord avaient déjà établi de solides principes et mécanismes de règlement des conflits lorsque les Européens sont apparus à leur horizon.

Du côté européen, le partage mutuel et la coopération demeurèrent de solides principes d'organisation sociale parallèlement — et souvent en opposition — aux pouvoirs croissants d'un État omnipotent et de la concurrence de marché individualisée. Les théories du contrat ou du pacte ont survécu dans maintes théories de la collectivité sociale. Aujourd'hui, il est facile de repérer des similitudes avec la pensée sociale autochtone dans maints concepts redécouverts, plutôt que récemment inventés, par les écologistes et par les mouvements sociaux

en général. Le féminisme postmoderne, par exemple, qui met l'accent sur le relativisme (toutes les femmes ne constituent pas une catégorie sociale homogène) et sur la critique des relations sujet-objet (une entité sociale définie par l'intermédiaire d'une autre), témoigne d'une affinité spirituelle avec le simple et beau wampum des trois soeurs. Il n'est pas inutile de souligner que les féministes voient généralement dans le travail de Engels sur l'origine de la famille, de la propriété et de l'État un point de départ important de leur réflexion.

Le cercle

Bien que ce soit le wampum à deux rangs qui soit le plus souvent cité lorsque les autochtones expliquent leur interprétation des relations de traités, le wampum du cercle ou wampum du pacte circulaire est probablement l'expression la plus fondamentale de la pensée politique autochtone. Sous sa forme la plus simple, encore une fois^{xii}, le wampum du cercle intègre deux principes d'organisation. À l'extérieur, on trouve un cercle de deux bandes de perles intégrées, symbolisant la Grande Loi et la Grande Paix. Aucune ne peut exister sans l'autre. À l'intérieur du cercle, 50 fils de longueur égale pointent vers le centre, chacun représentant l'un des 50 membres du Grand Conseil^{xiii}. Ces fils sont tous reliés à la Grande Loi de la Paix, et dépendent les uns des autres au sein du conseil et du processus de décision.

Le cercle et les fils symbolisent la nécessité d'organiser le contact et la communication^{xliii}. Les participants au Grand Conseil ne sont pas simplement les chefs «politiques» des Cinq Nations^{xliv}. Ce sont d'abord et avant tout les chefs des 50 clans familiaux, et ils sont choisis par les femmes du clan. Le principe de représentation de la Confédération met l'accent sur les contacts étroits entre le peuple et les chefs, plutôt que sur le pouvoir autonome d'une élite de chefs. Le rôle et l'importance des chefs ne se manifestent pas uniquement dans leurs actes politiques officiels mais aussi dans leur leadership moral et culturel, comme «mentors» et «exemples» dont «le pouvoir réside dans l'humilité^{xlv}». Ainsi, s'il existe une preuve historique que d'autres chefs importants, comme des chefs de guerre ou simplement des anciens respectés, participaient souvent à la conduite

des relations étrangères, par exemple^{xlvi}, cela ne réduisait ni n'entamait en rien le leadership global des chefs de la Confédération. Cela veut toutefois dire que le leadership et la représentation tels que symbolisés par le cercle procédaient d'un processus de communication beaucoup plus complexe et intégré que dans les systèmes européens de représentation par un leadership officiellement élu.

Autrement dit, les principes de coopération et de coordination intégrées semblent rester immuables, mais les règles effectives de participation peuvent évoluer. L'autorité repose sur un mandat de leadership populaire plutôt que sur un statut de leader institutionnalisé (élu). Le rôle des conseils est d'organiser les communautés d'intérêt, pas de répartir des pouvoirs définitifs de décision. Le consensus est le principe fondamental du symbole du cercle. Toute la notion de légitimité repose sur le processus plutôt que sur l'institution. Le chef de clan ne tire pas son autorité de son statut, mais de son aptitude à contribuer au processus de communication. L'objectif est atteint lorsque le conseil s'exprime d'une seule voix. Ce que représente en fin de compte le symbole du cercle, c'est que le but de la politique des traités est de fournir des voies de communication pour établir et préserver l'unité et le consensus, sur la base d'un patrimoine culturel commun, surtout dans les relations avec l'étranger. Le concept abstrait de souveraineté n'existe pas. La souveraineté n'existe que lorsque le processus de recherche d'un consensus aboutit.

Comme le processus de recherche d'un consensus repose sur des principes simples et universels de partage, l'organisation sociale de la Confédération peut être asymétrique. Ainsi, les Cinq Nations n'ont pas seulement un nombre différent de représentants au conseil^{xlvii}, elles ont aussi des rôles différents dans le processus. Les Mohawks et les Sénécas proposent les thèmes de discussion et les idées; les Cayugas et les Onéidas parlent ensuite des possibilités de consensus et de compromis; les Onondagas, finalement, «réaffirment l'unité de pensée du conseil^{xlviii}». Chacun parle sans être interrompu. Comme l'accord se fait généralement autour de principes généraux et non pas de détails matériels, les questions numériques de représentation et de pouvoir n'ont aucune pertinence. Le consensus *peut* être atteint tant que l'esprit de la Grande Loi de la Paix est

maintenu à la fois au sein du cercle du conseil et des clans familiaux. Telle est la double tâche des chefs du conseil.

Tâche au demeurant difficile et longue mais, par rapport aux méthodes parlementaires modernes, pas nécessairement moins efficiente. Dans le système majoritaire, les décisions peuvent être prises plus rapidement, certes, et elles établissent la clarté juridique avec plus de précision linéaire. Toutefois, leur mise en oeuvre peut être un processus politique long et conflictuel si l'on n'a pas atteint l'unité de pensée de la société. Le gouvernement et l'opposition, ainsi que les factions sociétales telles que les entrepreneurs et les travailleurs, vont tenter de se faire mutuellement obstruction, de manière préjudiciable et coûteuse. C'est le contraire avec le système du conseil axé sur le consensus. Ici, le processus de décision est souvent lourd, et ne pas prendre de décision mène souvent à un processus politique figé. Toutefois, lorsque le consensus apparaît, la mise en oeuvre est souvent plus facile et plus directe parce que la décision a été prise et est appuyée par tous.

La tradition du conseil n'est nullement étrangère à la pratique politique européenne. Les conseils impériaux du Saint Empire romain, aux débuts de la période moderne, pourraient être décrits et caractérisés de manière quasiment identique au Grand Conseil iroquois. Dans les démocraties dites consociétales de l'Europe moderne, telles que la Belgique, les Pays-Bas et la Suisse, on applique encore aujourd'hui des méthodes de décision non majoritaires. Et dans la Communauté européenne autant que dans les conférences canadiennes des premiers ministres, on a recours aux longs processus de conseil pour parvenir à des ententes.

Ces exemples font cependant clairement ressortir une carence structurelle notable du système de conseil. Lorsque, dans le processus de modernisation, le centre de gravité du pouvoir politique est progressivement passé aux centres nationaux de production et de commerce, les conseils impériaux du Saint Empire romain ont dégénéré dans l'impuissance permanente. Les États participants ne représentaient plus leur territoire. Les exemples modernes de politique consociétale, par contre, sont des exemples d'accommodements entre des élites

économiques, politiques ou bureaucratiques souvent dépourvues de légitimité parce que les ententes négociées au sommet n'ont pas d'assise populaire. Cela me semble être aussi un problème des peuples autochtones modernes. Happés dans le maelström de la politique étatique moderne et de l'accommodement des élites, les chefs autochtones du Canada ont peut-être perdu une partie de leur contact avec le peuple. Ou ils participent au grand jeu dicté par Ottawa et par la *Loi sur les Indiens*, ou ils gardent simplement le silence. Comme permet cependant de le penser la comparaison avec les conseils impériaux du Saint Empire romain, il s'agit là d'un silence imposé aux chefs — précisément parce le système des conseils de bande instauré par la *Loi sur les Indiens* leur interdit d'exercer leur leadership par le rôle de mentors et par un processus informel d'exemplarité.

Les deux bandes

Nous avons déjà mentionné l'essence et la finalité possible de cette métaphore. Le but du wampum à deux rangs dans les relations par traités entre les autochtones et les Européens semble être essentiellement de réitérer le genre d'autonomie déjà établi dans le wampum du cercle. Dans les deux cas, le principe fondamental d'organisation tourne autour «de l'autonomie et de l'occupation souveraine conjointe d'un territoire^{xlix}». Deux autres considérants semblent toutefois justifiés.

Le premier concerne la nature de l'«autonomie» dans un système social fondé sur le pacte et l'unité. Le symbole des deux bandes semble refléter l'indépendance complète de ceux qui descendent la rivière ensemble. Et certains analystes ont d'ailleurs affirmé que «la chaîne d'alliance ne touche pas les affaires internes des nations qui la composent!».

À mes yeux, on peut voir dans cette formulation la contradiction du message essentiel du wampum du cercle. Parler d'une même voix exige un processus perpétuel de communication et d'ajustement. Les sociétés autochtones n'ont jamais vécu dans un monde statique et isolé, et certainement pas après l'arrivée des Européens. Si le but du wampum dans les procédures de traités était de rappeler des principes qu'il ne fallait pas enfreindre, les activités découlant de ces principes devaient certainement être adaptées à l'évolution des circonstances.

Le principe d'autonomie exprimé par le wampum à deux rangs signifie donc seulement qu'aucune force externe ne pouvait imposer unilatéralement des changements internes, mais pas que l'interdépendance factuelle ne pouvait pas déboucher sur des obligations mutuellement convenues à l'égard d'un code commun de comportement qui influencerait en fin de compte sur les affaires internes des deux parties. Sauf dans une relation contractuelle ne portant que sur les conditions précisément énoncées dans le contrat lui-même et laissant complètement de côté la manière dont les parties peuvent s'acquitter de leur engagement, le symbole d'autonomie du wampum à deux rangs tente d'établir un contrat social de nature plus durable. Il contient l'obligation mutuelle d'ajuster et de réorganiser ses affaires internes de manière à garantir que le conseil pourra s'exprimer d'une seule voix. Indirectement, donc, il influe sur l'autonomie de chaque partie.

Deuxièmement, et généralement dans le même sens, le wampum à deux rangs ne vise pas à circonscrire un état définitif et juridiquement défini des relations autochtones-Européens. Comme méthode de rappel des premiers principes, il sert justement à cela, c'est-à-dire à rappeler aux parties aux traités les principes premiers qui fondent leurs relations, même si celles-ci doivent être renouvelées et adaptées à intervalles réguliers. Les traités furent certainement les outils premiers et primordiaux ayant permis d'établir et de maintenir la Grande Paix, et on les avait donc envisagés comme fondements d'une relation durable, mais ils n'établissaient aucunement une quelconque autorité supérieure à laquelle on ne pourrait plus résister. Le droit de sécession, au sens confédéral, restait donc partie intégrante de l'entente. C'est là une question fort difficile car, si les relations de traités établissaient des liens et devoirs mutuels, la sécession ne pouvait être considérée comme un droit unilatéral qui n'affecterait pas l'autonomie de l'autre partie. La Constitution de l'Union soviétique, par exemple, a toujours comporté le droit de sécession des républiques individuelles, mais la doctrine constitutionnelle prédominante tenait que ce droit ne pouvait être exercé que sur la base d'un consensus avec toutes les autres républiques — ce qui rendait à toutes fins pratiques le droit de sécession parfaitement vide de sens. Le Québec ne pourrait

certainement pas faire sécession sans une entente mutuelle au sujet des responsabilités conjointes à l'égard du déficit national. À mes yeux, les autochtones ont certainement le droit de se dissocier des ententes territoriales injustes du passé si elles ont enfreint à l'évidence les principes de réciprocité, mais on pourrait difficilement prétendre revenir complètement et unilatéralement en arrière pour retrouver le *statu quo ante*.

Il s'agit ici d'une question de réciprocité. Dans une relation de contrat commercial, la réciprocité ne vaut généralement que pour les obligations mutuelles telles qu'elles sont énoncées et ce, que l'entente soit jugée équitable ou non. Dans les relations de contrat politique, l'équité fondée sur la justice politique est indispensable. Il ne faut pas que le canot soit perpétuellement ballotté par la lame d'étrave du gros vaisseau européen. Les deux parties sont obligées d'ajuster la gestion interne de leurs affaires pour veiller à ce que la réciprocité des conditions de vie soit préservée.

La chaîne

Les textes existants font grand cas de l'établissement d'une «chaîne d'argent» entre les Iroquois et les Britanniques comme point culminant des relations de traités conceptualisées¹¹. Pour les Britanniques, l'objectif avait peut-être été de forger un lien impérial-colonial durable par une chaîne de traités dont les Iroquois formeraient le maillon crucial. Pour les Iroquois, il est tout à fait probable que le symbole de la chaîne ne correspondait à aucun système concret d'organisation, et encore moins à un système qu'ils eussent perçu comme établissant un mécanisme d'interdépendance absolue dans tout le Nord-Est américain. Une fois encore, disons que la chaîne symbolisait un principe général fondant toutes les formes d'alliance, même si le caractère «argenté» des relations anglo-iroquoises avait peut-être été accepté comme symbole d'une amitié particulière. En tout cas, il n'y avait rien dans la chaîne d'argent qui eût pu contredire tous les autres principes énoncés par la Grande Loi. À cet égard, on peut considérer la chaîne comme l'expression ultime d'un monde de relations anglo-autochtones fondées sur le fédéralisme des traités.

Quelle qu'ait pu être la nature spéciale du pacte de la chaîne d'argent entre les Britanniques et les Iroquois, ce pacte allait finalement attirer ces derniers au sein des conflits fonciers croissants entre la Couronne et les colonisateurs, et il allait être détruit par les événements de la Révolution américaine. Lorsque le consensus ne fut plus possible, les chefs «couvrirent le feu» à Onondaga, en janvier 1777ⁱⁱⁱ. Pour les autochtones, la métaphore de la chaîne ne signifiait à l'origine rien d'autre que se donner la main au-delà du cercle intérieur, autour du feu du conseil. À mesure qu'ils furent attirés au coeur des affaires européennes, ils ressentirent un étouffement progressif attribuable à des forces sur lesquelles ils avaient de moins en moins de contrôle.

Principales différences avec le fédéralisme au sens de l'AANB

Le but de cette étude est d'essayer de jeter un pont entre les pensées politiques autochtone et européenne. Mon argument principal est que, même si les principes essentiels issus de l'interprétation autochtone du fédéralisme des traités et guidant les quêtes autochtones d'autonomie gouvernementale semblent parfaitement incompatibles avec les principes canadiens de l'État fédéral, on peut trouver des affinités lorsqu'on examine plus attentivement tout l'héritage de la pensée fédérale européenne. Pour le prouver, je vais entreprendre ci-après l'examen comparé de l'une des théories du fédéralisme les plus importantes du début de l'époque moderne. Toutefois, pour que l'argument soit encore plus clair, je présenterai d'abord un bref aperçu des facteurs d'incompatibilité entre les concepts autochtones du fédéralisme et ceux de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (voir tableau plus loin).

L'arbre symbolise les concepts holistiques de nature et de société. La *Loi constitutionnelle de 1867* est essentiellement axée sur la répartition des pouvoirs à l'intérieur d'un système hiérarchique d'autorité juridique. Par exemple, les provinces «possèdent» les ressources naturelles. La propriété foncière et la propriété privée sont l'expression de droits individualistes, par opposition à l'exercice communal et convenu de l'usage collectif des terres chez les autochtones. La *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982 renforce de

manière notable le soupçon autochtone que les prétentions de protection individuelle à l'intérieur et à l'extérieur des collectivités autochtones ne finissent par interdire toute possibilité de retour à des formes — même modifiées — d'autonomie gouvernementale traditionnelle.

Le symbole du cercle fait ressortir un mécanisme de décision politique axé sur le processus et coordonné, dans le but ultime de parvenir à un consensus. Les principes parlementaires canadiens sont fondés sur la règle de la majorité et sur la concurrence des partis. La légitimité du statut (fondé sur des fonctions électives) semble plus importante que la légitimité du processus (fondé sur l'unité de pensée communiquée entre la circonscription et son représentant élu). Dans l'arène fédérale-provinciale autant que dans l'arène interprovinciale, le processus politique se caractérise par l'affirmation de pouvoirs partagés. Les conférences des premiers ministres, par contre, représentent en fait une forme de cercle de communication, et elles fonctionnent aussi essentiellement selon le principe du consensus. Ce principe est toutefois plus issu de contraintes juridiques et de considérations politiques que d'une volonté commune de s'exprimer d'une seule voix. Son aboutissement typique est la négociation d'une entente reflétant le plus bas dénominateur commun. Et c'est pourquoi les conférences des premiers ministres ont perdu beaucoup de leur légitimité ces dernières années. De plus en plus souvent, elles ne parviennent pas à faire le lien entre les questions en jeu et la population dans son ensemble. Elles sont également considérées comme représentatives de certains intérêts seulement, aux dépens des autres.

Le symbole des deux bandes met l'accent sur l'autonomie et la réciprocité à l'intérieur d'un contrat social qui doit être renouvelé par un processus perpétuel de recherche du consensus. Les parties au contrat sont considérées comme des entités sociales à part entière, dotées d'une gamme complète de pouvoirs et de responsabilités, même si elles reconnaissent la nécessité et l'utilité d'imposer des limites mutuellement convenues à l'exercice de ces pouvoirs. La Constitution canadienne met beaucoup plus l'accent sur la suprématie et l'unité de l'État souverain, ainsi que sur la réglementation finale de la citoyenneté générale. Les théories du contrat politique, entérinant les exigences de consensus provinciales

pour ce qui est de modifier les conditions générales d'adhésion à la fédération, ne sont pas considérées comme ayant quelque fondement juridique que ce soit.

Les provinces n'ont été considérées comme des entités juridiques que partiellement autonomes, avec des pouvoirs et responsabilités constitutionnellement énoncés. L'interprétation juridique et la pratique politique peuvent leur avoir conféré un statut souverain de fait à l'intérieur de leurs propres sphères de compétence, mais ce statut est encore loin d'être un contrat renouvelable entre des partenaires égaux. Les efforts déployés pour récrire l'histoire constitutionnelle du Canada en se fondant sur l'hypothèse d'un tel contrat^{liii} ne reposent que sur des preuves très limitées. Certes, ils sont possibles, et même souhaitables, dans l'intérêt et l'interprétation des relations autochtones-Canada, mais on peut difficilement dire qu'ils correspondent à la pensée constitutionnelle dominante.

Enfin, pour résumer tous les principes susmentionnés de communauté confédérée, la chaîne a peut-être représenté aux yeux des peuples autochtones l'ouverture illimitée de leurs mondes pluriels. Ce qui semble être lié à la chaîne, ce sont des partenariats horizontaux fondés sur l'égalité et l'autonomie. Contrairement aux impressions anglaises, la chaîne d'argent ne symbolisait probablement pas aux yeux de la Confédération iroquoise, ni aux yeux de n'importe quelle autre collectivité autochtone, la nécessité de faire une distinction entre des types qualitativement différents de relations. La Grande Loi n'est donc pas différente, sur le plan qualitatif, du droit des nations. Le fédéralisme canadien, quant à lui, admet au moins en partie les relations fédérales provinciales comme un système de partenariat vertical, avec une chaîne de commandement final exclusivement définie par le droit de l'État.

Concepts du fédéralisme au début de l'époque moderne

Contexte historique

Il est évident que la théorie politique et la pratique institutionnelle ont évolué de manière différente entre le monde anglo-saxon et l'Europe continentale, ce que l'on néglige souvent quand on veut décrire et interpréter cette évolution de

manière linéaire et universelle. Au risque de simplifier à l'excès, on peut éclairer la situation en distinguant deux types d'évolution.

On observe, d'une part, une tradition *corporatiste*, en fait la plus ancienne, partant des Diètes et des premiers États modernes de l'Europe continentale, qui devaient prendre leurs décisions politiques par la voie du consensus et de la coalition, et aboutissant au régime moderne de gouvernement pluripartiste et de représentation parlementaire proportionnelle. D'autre part, on note une tradition *individualiste* correspondant à une évolution plus tardive, qui part du régime parlementaire anglais naissant, produit d'une société qui donne une place prépondérante au contrat, pour aboutir à la pratique moderne de démocratie parlementaire majoritaire avec un gouvernement et une opposition.

Dans un monde moderne caractérisé par des systèmes de valeurs sociales et politiques de plus en plus universelles, la distinction claire qui existait entre ces deux traditions est évidemment devenue beaucoup plus floue, mais on peut quand même encore la discerner aujourd'hui. La relative faiblesse de certains mouvements axés sur des problèmes particuliers ou des régions bien précises d'Angleterre et de l'Amérique du Nord anglophone s'explique au moins en partie par une culture politique plus profondément enracinée dans l'individualisme libéral. Et c'est peut-être cette culture individualiste qui explique à son tour l'ahurissement du Canada anglais face aux sentiments chargés d'émotion du Québec francophone^{liv}.

On peut observer pratiquement partout aujourd'hui la renaissance de ces sentiments communautaires, régionalistes et/ou ethnonationalistes, c'est-à-dire de particularismes qui ne sont peut-être pas tous inspirés par une volonté de retour aux formes traditionnelles de la vie communautaire. Plus typiquement, ils constituent peut-être plutôt des explosions collectives de protestation nourries par la frustration, et des tentatives de regroupement d'aspirations individuelles dans un monde où la promesse universelle de liberté et d'épanouissement de l'individu sonne de plus en plus creux. Il n'en demeure pas moins que c'est dans une certaine mesure le souvenir collectif de l'appartenance à un groupe qui a engendré ces protestations et ces manifestations.

La ligne de démarcation entre tradition individualiste et tradition corporatiste reste donc inévitablement assez floue dans notre monde en transition de cette fin de XX^e siècle. Par contre, au beau milieu des bouleversements qui ont marqué les débuts de l'Europe moderne, les distinctions étaient beaucoup plus nettes, et c'est donc dans ce contexte que l'on peut le mieux procéder à une clarification historique et conceptuelle du fédéralisme. Si l'on prend la France, l'Angleterre et l'Allemagne comme prototypes de l'État moderne, on constate rapidement que la tradition européenne d'organisation sociale et politique est loin d'avoir été linéaire et universelle.

France

À la fin du XVI^e siècle, les institutions politiques françaises restent caractérisées par la pluralité des pouvoirs et des institutions^{lv}.

Les états généraux convoqués par le roi sont le clergé, la noblesse et le tiers état. À la dissolution des derniers états généraux, en 1614, il semblait évident que la monarchie française commençait à affirmer son autorité centrale sur les autres états, mais elle ne pouvait en même temps révoquer les privilèges et droits existants. Il y avait des *parlements* régionaux, détenant de vastes pouvoirs judiciaires et réglementaires. Les quelque 1 100 membres de ces parlements, composant ce qu'on appelait la noblesse de robe, représentaient un puissant contrepoids au pouvoir du roi. Il y avait en outre quelques assemblées provinciales autonomes, les *états provinciaux*, dotées de fonctions gouvernementales importantes mais dont le nombre et l'importance ne cessaient de baisser. Finalement, il y avait une multitude de chartes liant la monarchie et les provinces, cités, guildes et autres regroupements, jouissant tous de certains privilèges et libertés en échange de leur fidélité au roi.

À l'époque, la religion est un important facteur de division entre les familles aristocratiques rivales. Celles-ci veulent exercer une influence dominante auprès du roi et de la cour, mais leur souci primordial n'est pas d'imprimer des changements fondamentaux à la société civile ou politique. De fait, il a été avancé que les traditions aristocratiques et monarchiques de la société n'ont subi aucune

atteinte et qu'elles se trouvent peut-être même renforcées à la fin du siècle de la Renaissance et de la Réforme^{lvi}. Le nouvel individualisme et sa dynamique économique n'ont pas encore atteint le processus politique. Le pouvoir politique reste divisé. L'aboutissement d'un demi-siècle de guerres de religion (1562-1598) n'est pas la naissance d'un ordre nouveau, mais la confirmation du statu quo.

La théorie de la souveraineté indivisible, avancée par Bodin^{lvii}, est donc audacieuse dans la mesure où elle annonce un degré de centralisation qui n'existe pas encore en réalité, mais elle est aussi impuissante à expliquer cette réalité. Bodin cherche à assujettir les nombreuses forces féodales et aristocratiques — incontournables — en de simples branches administratives d'un système centralisé de gouvernement souverain, ce qu'elles ne sont manifestement pas. Son fameux postulat du pouvoir souverain indivisible, perpétuel et absolu reste donc pour le moment un concept purement théorique.

Autrement dit, on trouve en France non seulement une dualité fondamentale entre la monarchie et les élites dirigeantes, mais aussi, et de manière plus importante, une pluralité de gouvernement parmi ses diverses unités territoriales autant que sociales. Et il faudra attendre le règne de Louis XIV (1643-1715) pour que ce labyrinthe de systèmes de pouvoir cède franchement la place au pouvoir royal et à l'administration centrale, mais, même alors, il est évident que cette administration est relativement incomplète. Elle le restera, en fait, jusqu'à la réorganisation jacobine de l'État dans le sillage de la Révolution française.

Angleterre

De l'autre côté de la Manche, la structure institutionnelle est sensiblement différente. Étant donné le conflit politique et la concurrence économique qui opposent alors le pays aux puissances catholiques dominantes, la France et l'Espagne, la Réforme anglaise et la politique étrangère élisabéthaine représentent les premiers grands facteurs d'unité nationale. À ce moment-là, au moins, la religion n'est pas un facteur de division mais d'union, le monarque étant le souverain du pays en même temps que le chef de l'Église. Au même moment,

l'opposition à la suprématie royale monte au Parlement, déjà la seule institution importante et centrale de représentation politique.

L'importance singulière du Parlement anglais sera confirmée par l'évolution des institutions. Ceux qui siègent au Parlement ne sont pas les représentants de factions sociales et de regroupements, des d'états, de guildes ou de classes, mais «des notables en vue des *shires* et des *boroughs* qui prétendent [...] représenter les intérêts du royaume de la reine» et qui sont «unis par une même foi, une même doctrine juridique et une même opposition à la cour et au roi^{lviii}». Cette unité de classe, d'idéologie et de stratégie, surtout conjuguée à la tolérance religieuse et aux notions renforcées d'individualisme, favorise l'adoption du principe de la majorité qui deviendra dès le milieu du XVII^e siècle le mode principal de décision au sein du Parlement^{lix}. Une guerre civile désastreuse éclatera néanmoins (1642-1646), mais ses causes essentielles ne sont pas les mêmes que celles des guerres de religion en France.

La religion est devenue le facteur d'impulsion d'une transformation beaucoup plus fondamentale de la politique et de la société. La révolution puritaine a été entreprise au nom «de la religion, de la liberté et de la propriété^{lx}». La modernisation économique et les prémisses du capitalisme industriel font apparaître une scission entre les intérêts anciens et nouveaux. Pendant la guerre civile, le Parlement jouit essentiellement de l'appui du Sud et de l'Est, régions économiquement avancées, alors que le pouvoir du roi s'appuie surtout sur le Nord et l'Ouest, où l'on tire de l'arrière sur le plan économique. Autrefois causes primordiales d'instabilité, le statut social et les rivalités familiales traditionnelles sont remplacés par l'«alignement politique». Dans l'Angleterre du XVII^e siècle, la transformation socio-économique a rattrapé le système politique.

Sous la bannière puritaine, les forces d'un dynamisme économique plus individualisé luttent contre le roi et son parti, représentant l'ordre ancien. Au lieu d'être contestée pour son illégitimité au sein d'une société fragmentée et duale, la prétention royale d'absolutisme sera finalement transférée au parlement, nouveau détenteur du pouvoir souverain. Le principe de la majorité deviendra l'outil d'organisation stabilisateur d'intérêts économiques et politiques qui se considèrent

comme étant fondamentalement divisés en cercles traditionnels d'appartenance familiale, d'allégeance communautaire et de pouvoir.

Cette époque est néanmoins caractérisée par une insécurité et une instabilité très grandes et par de graves difficultés socio-économiques. C'est la guerre civile qui va inspirer à Thomas Hobbes sa théorie du pouvoir absolu et illimité^{lxi}, théorie au demeurant loin d'être aussi audacieuse que celle de Bodin du point de vue de l'anticipation de l'histoire politique. Il s'agirait plutôt d'une analyse rationnelle des signes du temps tels qu'il les perçoit. Par conséquent, et en prévoyant d'ailleurs la nouvelle forme de tension qui apparaîtra entre des partis qui ne sont plus freinés par leurs allégeances traditionnelles, Hobbes n'intègre pas dans son système les anciennes unités d'organisation de la société comme unités d'administration décentralisées et subordonnées. Il veut plutôt les abolir complètement, les dissoudre au sein d'une société composée d'individus foncièrement autonomes.

Hobbes définit l'espace libéral octroyé à l'individu par le gouvernement du Léviathan, en indiquant ce que sera désormais cet espace. Dans tout domaine d'action non réglementé ou non «prédéterminé» par le droit, les hommes auront «la liberté de faire ce que leur propre raison leur commande, dans le but le plus profitable pour eux-mêmes». Ce qu'il faut bien comprendre, c'est pourquoi il peut affirmer dans le même souffle que cette liberté n'est aucunement contradictoire avec le «pouvoir illimité du souverain» et qu'il ne s'agit pas de la «liberté des individus, mais de la liberté de la collectivité^{lxii}».

Dès lors, cette collectivité sera de plus en plus envisagée comme une communauté d'intérêts bourgeois homogènes. Ce qu'instaure le Léviathan, c'est une idéologie dominante de relations de marché. Et comme tous ceux dont l'État libéral va maintenant protéger les intérêts veulent la même chose, pensent la même chose et agissent au nom des mêmes intérêts, les décisions majoritaires d'un organisme représentatif doté de pouvoirs absolus deviennent acceptables.

Allemagne

Le cas de l'Allemagne est différent, certes, mais non moins éclairant. Lorsqu'ils

faisaient partie du Saint Empire romain, les territoires germaniques étaient restés un ensemble plus ou moins lâche de principautés, duchés, évêchés et fiefs dotés de multiples pouvoirs et compétences se chevauchant. Les pouvoirs suprêmes de l'Empire étaient trop faibles et trop fragmentés pour assurer la consolidation territoriale qui commençait à se manifester en France ou en Angleterre. Au contraire, l'idée de souveraineté territoriale a été adoptée par ces petites unités qu'étaient les principautés et les duchés. La Réforme va confirmer et consolider cette formation d'un absolutisme territorial parcellisé lorsque la paix d'Augsbourg (1555) donnera à chaque chef le pouvoir de déterminer également la religion officielle de son territoire («*cuius regio, eius religio*»). Tant que Napoléon ne l'aura pas dissous officiellement en 1804, l'Empire restera une confédération lâche d'unités territoriales extrêmement autonomes. Certes, cela contribuera à la variété et à la richesse de la culture allemande, mais mènera aussi à l'instabilité politique et au conflit.

Cas particulièrement révélateur, celui d'Emden, ville et port de mer du nord de l'Allemagne. Située dans la province allemande de la Frise orientale, à la bordure même de l'Empire mais à proximité étroite des Pays-Bas, Emden mène contre les aspirations absolutistes de ses chefs provinciaux, pendant les premières décennies du XVII^e siècle, un combat vigoureux motivé principalement par des facteurs religieux et économiques.

D'une part, Emden est une ville calviniste, alors que la maison régnant sur la Frise orientale est luthérienne. Le conflit oppose donc le comte de la Frise orientale, à qui le Traité de paix d'Augsbourg accorde le droit de déterminer et de régler la question religieuse de sa province, au conseil municipal calviniste d'Emden^{lxiii}. D'autre part, cette ville est aussi à l'époque l'un des ports les plus riches de toute l'Europe, ce qui fait donc intervenir dans ce conflit des questions de fiscalité. En effet, afin de transformer sa province en un État territorial moderne, le comte a besoin des taxes de ses sujets les plus prospères. Les bourgeois, cependant, veulent faire d'Emden une ville impériale libre, autonome sur les plans fiscal, économique et politique.

À l'apogée du conflit, les édiles municipaux d'Emden recrutent comme

nouveau syndic municipal un calviniste féru d'idées politiques radicales. C'est un professeur de droit qui vient juste de publier un ouvrage volumineux sur «la politique». À peine arrivé à Emden, il soulève à maintes reprises la cité contre ses chefs provinciaux : invasion de la chancellerie provinciale, emprisonnement du comte dans sa propre résidence, refus de rendre hommage au chef provincial jusqu'à ce que le serment d'allégeance, qui n'est rien d'autre qu'une promesse unilatérale d'obéissance, devienne un contrat mutuel dans lequel les obligations de la ville ne font que découler de celles du comte. Cet ardent défenseur des droits de la cité s'appelle Johannes Althusius, dont le célèbre *Politica Methodice Digesta* a été l'un des ouvrages les plus lus de l'époque grâce à de nombreuses éditions, révisées et augmentées, publiées entre 1603 et 1617^{lxiv}.

Une théorie politique du fédéralisme sociétal

Dans son ouvrage, Althusius défend l'ordre ancien, fondé sur l'autonomie politique chevauchante et multiple, contre la montée de l'absolutisme territorial, et surtout contre la définition que donne Bodin d'une souveraineté absolue, indivisible et perpétuelle. Cette défense n'aurait rien de particulièrement remarquable et ne suffirait pas à expliquer le succès extraordinaire de l'ouvrage d'Althusius à l'époque si elle n'avait été qu'une apologie frileuse des anciens privilèges et structures. Ce qui fait d'Althusius un véritable révolutionnaire de son époque, c'est la manière dont il défend l'ordre ancien. À partir d'une expression radicale de l'autonomie locale et régionale, religieuse et socio-économique, il bâtit un système politique dont l'essence même est la coordination sociale, et non pas l'exercice hiérarchique du pouvoir, et au sein duquel la souveraineté appartient collectivement au corps organisé du peuple dans son entier.

Il n'est pas surprenant qu'Althusius soit accueilli avec enthousiasme par tous ceux qui mènent la bataille pour survivre face aux nouvelles forces territoriales de l'absolutisme. Et pas surprenant non plus que son ouvrage soit accueilli avec un profond dédain par les nouveaux dirigeants territoriaux à cette époque d'absolutisme^{lxv}. Althusius sera rapidement oublié et ne sera «redécouvert» que vers la fin du XIX^e siècle par le professeur allemand de droit corporatif Otto

von Gierke, qui présentera la théorie althusienne comme une solution fédéraliste au centralisme que privilégie l'État allemand. Au XX^e siècle, Althusius restera dans l'ensemble un point de référence obscur, surtout parmi les spécialistes du fédéralisme. Il existe en langue anglaise une excellente introduction de Carl Joachim Friedrich à son édition de 1932 du texte latin original de la *Politica* d'Althusius, et une traduction de ce texte par Fred Carney^{lxvi}.

Dans un monde où règent encore les principes hobbesiens d'individualisme, de hiérarchie, de guerre commerciale de tous contre tous et, surtout, de réduction du «politique» au «pouvoir», Althusius peut être considéré comme la source importante d'une autre pensée sociale et politique, laquelle n'a jamais été entièrement dissociée de la pensée sociale européenne, et peut précisément constituer le lien entre les concepts européen et autochtone d'organisation sociale et de gouvernement.

Johannes Althusius (1557-1638) était professeur de droit, et défenseur des thèses politiques de Calvin. Il enseignait à l'Université d'Herborn, en Allemagne, établissement fondé pour l'éducation des «théologiens fédéraux» réformés. Le principe fondamental de la théologie fédérale était la survie et la protection des minorités calvinistes au sein de l'Église chrétienne universelle. Sauf dans son interprétation hiérarchique et unitaire du catholicisme, l'unité chrétienne était considérée comme étant fondée sur le pluralisme de sectes et regroupements différents et égaux.

Le point de départ conceptuel est un «pacte» réciproque établi entre Dieu et les 12 tribus d'Israël dans l'Ancien Testament. Les calvinistes en ont déduit un deuxième pacte, entre le peuple et ses dirigeants. Puisque le peuple et les dirigeants sont tous deux directement responsables devant leur Créateur commun, ils doivent aussi surveiller leur adhésion mutuelle à la lettre et à l'esprit du pacte. Cela exige que le peuple s'organise de manière adéquate pour pouvoir s'acquitter de sa tâche, et l'on estime que cette organisation doit être fondée sur un pacte fédéral semblable à celui des tribus juives.

À Herborn, Althusius enseigne et défend le système politique calviniste. Comme la deuxième table du Décalogue (commandements 6 à 10) porte sur la

justice sociale, il ne fait pas que réitérer la doctrine réformée conventionnelle selon laquelle il est conforme au plan divin d'instaurer une organisation sociale juste, mais il affirme aussi que le peuple a la responsabilité d'établir et d'entretenir cette forme d'organisation. En conséquence, cette partie de la théologie et du Décalogue concernant la justice sociale doit être sécularisée dans une nouvelle doctrine de la politique établissant le droit populaire inhérent de s'organiser et de contrôler son propre système de gouvernement. En 1603, Althusius publie la première édition de sa théorie politique et, un an plus tard, la ville d'Emden l'engage comme syndic.

Le *Politica Methodice Digesta* d'Althusius est une théorie politique normative fondée sur le droit politique séculier, mais néanmoins fermement ancrée à une analyse réaliste de son temps^{lxvii}. Elle s'appuie sur le concept éthique du «vivre ensemble» au sein de groupes sociaux qu'Althusius qualifie littéralement de *symbiose* (I.1)^{lxviii}. Il appelle ces groupes sociaux des «consociations», dont l'unité est assurée par un «pacte» social (*pactum, foedus, confederatio*; I.2; XVII.41-42; XXVIII.23). Ce pacte n'a rien du contrat social hobbesien établissant un gouvernement légitime; c'est plutôt un pacte énonçant les principes fondamentaux de la vie sociale organisée en collectivités politiques autonomes, ainsi que la relation coordonnée existant entre ces collectivités. Autrement dit, c'est le lien fédéral d'un corps politique uni.

La composition de ce corps politique se caractérise par les étapes consécutives de la confédération, commençant par les unités les plus petites, familles et guildes professionnelles, passant ensuite par les cités et les provinces, puis débouchant enfin sur la consociation universelle ou le royaume. Comme système de confédération à plusieurs paliers, la consociation universelle comprend des unités à la fois territoriales et fonctionnelles/sociales. Les intérêts professionnels sont représentés au sein des conseils des cités et des provinces, lesquels sont les membres représentatifs des conseils universels du royaume. Le lien structurel est que chaque unité est régie par des représentants élus et délégués de toutes les unités inférieures, dans une chaîne ininterrompue de représentation indirecte des conseils. Représentation indirecte et confédérale car, contrairement à

la pratique fédérale, il n'y a pas de représentation populaire directe. Seules les unités inférieures sont représentées à chaque palier de la consociation, mais pas les individus eux-mêmes.

Cette structure fédérale du corps politique va largement au-delà de la pratique médiévale ou contemporaine. Dans l'ordre ancien, les seuls participants étaient ceux des guildes et des états, qui composaient la partie «plus importante» de la société ou s'étaient vu octroyer un statut privilégié par l'empereur. Althusius, pour sa part, intègre systématiquement tous les groupes et consociations de la vie sociale dont la contribution productive semble «nécessaire et utile» à la société dans son ensemble (I.7-8). Par exemple, il inclut explicitement, et contre la pratique courante de l'époque, la paysannerie comme ordre politique distinct (IV.24-30), et il insiste pour que tous les membres de la consociation universelle soient représentés et aient droit de parole au sein des conseils universels (XXXIII.4-14). Il peut donc légitimement appeler ce royaume universel une «entité collective» (le *commonwealth*) ou un «corps uni de tout le peuple» (*republica et populus in corpus unum*; IX.3).

La caractéristique la plus importante de cette structure est la limite imposée au rôle de «l'État universel» par les intérêts de ses parties. Althusius sait évidemment que l'expansion du commerce intérieur et extérieur exige une réglementation territoriale à grande échelle, et que telle est la nouvelle tâche que la consociation universelle se doit d'assumer (XXXII.1). Dans sa théorie, cependant, cette tâche demeure toujours liée au caractère «nécessaire et utile» de la vie sociale organisée des collectivités symbiotiques. Les petites consociations conservent toujours les pouvoirs résiduels et ne cèdent à la consociation supérieure que ce qu'elles jugent nécessaire. «L'État» ne peut jamais devenir l'élément central de la vie politique. Il reste toujours un point final limité de la vie collective autonome.

L'autonomie des groupes dans un corps politique confédéré ne peut durer que si les politiques sont élaborées par consensus. Althusius souligne bien qu'il ne peut y avoir de décisions majoritaires que dans le cas de questions touchant toutes les parties de la même manière; dans tous les autres cas, c'est le consentement

mutuel qui doit prévaloir.

Principes d'organisation sociale

La vie et l'oeuvre d'Althusius marquent une période de transition cruciale entre l'ancien ordre pluraliste médiéval et l'État territorial moderne. Bodin et Hobbes ont conçu pour ce nouvel État des théories de souveraineté absolue. Un demi-siècle avant Althusius, Bodin tente encore d'intégrer le monde pluriel des guildes et des états dans sa nouvelle structure d'autorité suprême centralisée en les dépouillant de tout droit d'autonomie politique et en leur attribuant le rôle de vecteurs du pouvoir administratif délégué. Un demi-siècle après Althusius, Hobbes privera en théorie tous les groupes intermédiaires de quelque existence que ce soit. Rien n'existera plus alors entre des individus radicalement atomisés et l'autorité contraignante de l'État souverain. Entre les deux, Althusius ne peut ignorer la montée en puissance de l'État territorial, mais sa tentative théorique vise à préserver l'autonomie des petites entités sociales et territoriales en les constitutionnalisant au sein d'un système confédéral de coopération et de coordination.

Ce qu'il fait en conceptualisant les éléments essentiels de l'ordre ancien dans un contexte modernisé :

- L'idée d'une *symbiose* de tous les groupes naturels, civils, publics et politiques devient le fondement d'une organisation confédérale de la société.
- Le principe opérationnel déterminant de cette organisation est un processus permanent de *communication mutuelle* ou *communion*, qu'il ne faut pas comprendre au sens moderne d'échange d'informations et de messages, mais au sens de processus social de partage et de recherche d'un consensus.
- Contre les notions naissantes d'accumulation individuelle compétitive et de maximisation des intérêts, il affirme que le but ultime de la vie collective est de parvenir à l'autosuffisance ou à l'*autarcie*.
- Et, conscient de la nouvelle complexité des relations dans de vastes ensembles territoriaux interdépendants sur les plans social, commercial et

politique, il formule des principes de *confédération* constituant le lien structurel entre toutes les entités sociales, allant de la famille et des amis jusqu'aux collègues et guildes professionnels, aux cités et aux provinces et même, finalement, entre les divers royaumes universels.

Symbiose

Althusius qualifie de symbiotique la vie sociale à tous les paliers de la collectivité politique. Symbiose veut simplement dire d'abord «vivre ensemble», mais Althusius va beaucoup plus loin. En définissant «le politique» comme «l'art de consociation des hommes dans le but d'établir, de cultiver et de préserver la vie sociale entre eux (I.1)», il établit en fait comme postulat l'identité conceptuelle du politique et de la symbiose. Autrement dit, la symbiose ne qualifie pas simplement une forme naturelle ni même accidentelle de la vie collective mais une qualité politique beaucoup plus précise de celle-ci. Parallèlement à la symbiose naturelle de la vie animale et végétale, cette qualité peut être définie comme une forme d'organisation politique entérinant la dépendance mutuelle de ceux qui vivent ensemble, sans toutefois nier ni abroger leur intégrité et leur autonomie individuelles.

Comme d'autres penseurs de l'époque, Althusius commence par réfléchir sur l'état de nature. Puisque l'homme naît dépourvu et démuné (I.4), une forme quelconque d'organisation sociale est nécessaire pour lui permettre d'établir et d'entretenir une existence bonne et utile. Sauf dans la théorie ultérieure de Hobbes, cependant, le respect de cette nécessité ne débouche pas sur une vision pessimiste de la vie sociale envisagée comme la guerre de chacun contre tous et devant être maîtrisée hiérarchiquement par un puissant Léviathan. Althusius postule plutôt la nécessité de la symbiose, tendance naturelle à vivre ensemble en harmonie sociale et avec des obligations partagées.

L'organisation de cette symbiose ne doit pas reposer simplement sur les formes traditionnelles de la vie sociale, et elle ne peut pas non plus être préservée par un simple acte de foi envers un quelconque ordre supérieur, divin. Althusius déclare explicitement que «Dieu a voulu que les hommes, pas les anges,

apprennent et enseignent aux hommes^{lxix}». Ce qui renvoie évidemment à sa défense du droit qu'il a d'interpréter la deuxième table du Décalogue, concernant la justice sociale — en tant que politicologue. Dans la même veine, toutefois, c'est aussi une affirmation du caractère séculier de l'organisation sociale. Cette organisation procède de l'intention divine, à n'en pas douter, mais sous forme d'obligation pour les hommes de s'organiser eux-mêmes et non pas selon un plan qui leur serait tout simplement donné. Il s'ensuit qu'il ne peut pas non plus y avoir de chef possédant le droit divin d'interpréter ce que devrait être le plan social du peuple. C'est une tâche que le peuple doit accomplir lui-même.

La question qui se pose alors est évidemment de savoir qui est le peuple. Autrefois, dans les textes et dans la pratique, on supposait généralement que le peuple, contrepartie du chef, ne comprenait que les personnes ayant de fait le statut de partie plus importante. Par exemple, les droits politiques octroyés au peuple dans les cités médiévales ne s'appliquaient typiquement qu'aux grandes guildes, aux familles patriciennes importantes, etc. Le contraste est frappant avec Althusius, qui inclut dans le peuple tous les ordres de la vie sociale parce que tous contribuent au bien commun, même si leur statut social peut être différent, et leurs contributions respectives, de qualité variable :

Dieu a distribué ses dons inégalement aux hommes. Il n'a pas donné toutes choses à une personne, mais certaines à l'une et d'autres à d'autres, et c'est pourquoi vous avez besoin de mes dons et moi, des vôtres. Et c'est ainsi qu'est née, si l'on veut, la nécessité de communiquer les choses nécessaires et utiles, ce qui n'est possible nulle part ailleurs que dans la vie sociale et politique [...] Car si chacun n'avait besoin de l'aide d'autrui, que serait la société? Que seraient la raison et l'humanité? [...]

Ce sont ces causes qui ont bâti les villages, établi les cités, fondé les institutions académiques, et joint par l'unité civile et la société une diversité de paysans, d'artisans, de manoeuvres, de bâtisseurs, de soldats, de marchands, d'érudits et de manants, tous membres du même corps. En conséquence, même si d'aucuns pourvoient aux besoins des autres, et même si d'aucuns reçoivent des autres ce qu'ils n'ont pas, tous s'unissent dans un certain corps public que nous appelons l'entité collective et, par leur aide mutuelle, se consacrent au bien général et à l'épanouissement de ce corps (I.26-27).

L'esprit aristotélicien de ce passage est incontestable. Mais, ici encore, Althusius ne fait pas qu'énoncer les droits sociaux et politiques de ceux qui se trouvent à en

bénéficiaire en raison de leur statut de citoyen et de leurs privilèges existants. Il va beaucoup plus loin en disant que chacun en bénéficie de manière systématique car la contribution de chacun est nécessaire. D'où le problème à résoudre : comment chacun peut-il être inclus quand l'ordre ancien dépend du pouvoir de ceux seulement qui possèdent le statut de citoyen?

Althusius conclut en toute logique que «le ciment de l'association politique est le consentement et l'accord de tous les citoyens communiquant entre eux^{lxx}». La symbiose naît de ce pacte de vie sociale parce que la participation de chacun est assurée sur la base des principes d'égalité et de justice^{lxxi}.

Cette célébration de la théorie et de la pratique de la vie sociale communale ne porte pas Althusius à supposer que l'autodétermination fondée sur le consentement rend le gouvernement superflu. Au contraire, il insiste dès le départ sur le fait que le gouvernement est une donnée nécessaire du vivre ensemble en harmonie, et que «tout le gouvernement tient ensemble grâce au pouvoir absolu et à la soumission» (I.12). On ne saurait nier au demeurant qu'il nourrit des vues bien traditionnelles sur qui est destiné à diriger et qui à être dirigé, vues qui ressortent en particulier de sa distinction «naturelle» entre les hommes et les femmes (I.12). De plus, il affirme que l'état de choses le plus heureux est celui où «le consensus et la volonté des dirigeants et des sujets sont les mêmes» (I.12), ce qui peut fort bien être considéré comme un recours traditionnel et prudent au statu quo social.

Cette dernière conclusion se révèle toutefois trompeuse. Le consensus sur la soumission traditionnelle reposait sur l'acceptation incontestée du statu quo institutionnalisé. Ce qu'affirme au contraire Althusius, c'est qu'il doit reposer sur un processus politique de recherche du consensus. Ce dont il parle, c'est d'une légitimité politique obtenue au moyen de ce processus, et non pas d'une légitimité politique fondée sur l'acceptation incontestée du statu quo institutionnalisé (ou constitutionnalisé!). Le mécanisme de ce processus est la communication perpétuelle.

Communication

Ce qui rend Althusius si différent de la plupart des autres penseurs politiques de l'époque, notamment Bodin et Hobbes, c'est précisément sa thèse que la politique est un processus de consolidation de la collectivité. Hobbes estimait que la guerre civile avait été provoquée par l'incertitude concernant la question de savoir qui, du roi ou du Parlement, possédait le pouvoir ultime. Sa solution institutionnelle avait été de prôner la concentration du pouvoir ultime dans les mains d'un seul. Le processus politique ne devait jouer qu'un rôle momentané et transitoire pour atteindre la stabilité sociale, c'est-à-dire lorsque les individus atomisés finissent par s'entendre sur un contrat social transférant une fois pour toutes leurs pouvoirs individuels à un seul souverain. De ce fait, contrat social et contrat gouvernemental finissent par fusionner en un seul.

Pour Althusius, telle n'est aucunement l'essence de la politique. Le but primordial de l'organisation politique n'est pas la création d'un régime de gouvernement, mais d'une société civile. Par le «lien d'un pacte de consociation et d'union», les membres symbiotiques d'une société «communiquent entre eux tout ce qui est approprié...^{lxxii}» Cette communication est plus précisément circonscrite à une «entreprise commune» qui

concerne les choses, les services et les droits communs par lesquels les besoins nombreux et variés de chaque symbiote sont assurés, l'autosuffisance et la mutualité de la vie et de la société humaine sont atteintes, et la vie sociale est établie et préservée» (I.7).

La communication des choses et des services est alors décrite en détail comme étant le partage commun et mutuel de tout ce qui peut être nécessaire et utile. Althusius évoque en particulier au niveau de la cité, qui lui semble être un microcosme de l'ordre social, l'usage commun des champs, des forêts et des eaux, ainsi que l'exploitation collective des greniers à grains, des mines, etc., comme étant la communication des choses. Pour ce qui est des services, leur communication englobe tous les devoirs publics ainsi que toutes les obligations privées. Alors que les devoirs publics comprennent plus ou moins toutes les tâches administratives de la collectivité, les obligations privées s'étendent à toutes les activités industrielles, commerciales et agricoles qui sont nécessaires et utiles pour la vie sociale, et qui sont donc assujetties à une réglementation communale.

Dans tous les cas, cependant, cette réglementation doit être fondée sur «le consentement et le pacte» (VI.17-32).

Autrement dit, quand Althusius parle de «communication des choses et des services», il n'envisage ni seulement un appel moral au partage social, ni un ensemble résiduel de fonctions nécessaires au bien public. Il conçoit plutôt un système exhaustif d'organisation sociale car, comme il ne se lasse jamais de l'expliquer, toute tâche, même la plus privée, allant de l'éducation dans la famille au labourage des champs, contient au moins une parcelle de valeur publique, ce qui la rend *politique*, et elle doit donc être au moins potentiellement ouverte à la réglementation publique.

Cette vision exhaustive de l'organisation sociale, qui met l'accent sur la propriété commune et les obligations mutuelles, a parfois été considérée, mais à tort, comme le fondement d'un État et d'une société «collectivistes» ou «corporatistes»^{lxiii}. Tout d'abord, Althusius ne connaît pas encore la distinction entre le privé et le public qui apparaîtra dans les États et les marchés modernes. C'est précisément parce qu'il n'y a pas encore d'États souverains omnipotents que la propriété communale ne saurait être interprétée comme un régime de collectivisme *d'État* centralement planifié et administré. Peut-être peut-on voir, conformément au caractère général de la vie sociale de l'époque, la communication des choses et des services comme l'autogestion coopérative des ressources naturelles et humaines.

Deuxièmement, en rétrospective et d'un point de vue moderne, il semble qu'Althusius soit en fait parvenu à décrire — et à prescrire — beaucoup plus étroitement la réalité que le mythe moderne d'une séparation rigoureuse du public et du privé. La querelle idéologique entre marchés réglementés et marchés libres, par exemple, procède en réalité beaucoup plus d'une querelle sur des régimes différents de réglementation, sociale ou privée, des marchés. Et l'on ne saurait nier plus longtemps que même le domaine privé de la vie familiale et de l'éducation des enfants exige un certain degré de contrôle politique dans l'intérêt public.

Il s'ensuit que la communication des droits est avant tout aussi un processus horizontal d'auto-organisation. Pour Althusius, l'instauration d'un

gouvernement légal et d'un code civil de comportement juridiquement exécutoire n'exige pas immédiatement la création d'un quelconque ordre supérieur de pouvoir. La fonction gouvernementale légitime est plutôt simplement la partie réglementaire du processus général de communication, de partage et d'auto-organisation sociale.

Althusius s'écarte ainsi notablement du courant principal de la pensée politique occidentale qui tend à séparer de manière hiérarchique le social du politique. Cette séparation commence avec la création par Platon d'une classe gardienne, qui est d'abord envisagée simplement dans le cadre d'une répartition fonctionnelle du travail, mais qui est ensuite élevée d'un seul coup à un rang supérieur et qualitativement différent de direction. Et elle n'est nulle part plus évidente que dans le postulat hégélien de l'État envisagé comme entité surimposée et supérieure intégrant «la vérité complète» de l'existence sociale.

Pour Althusius, la communication et l'administration des droits ne sont pas seulement génériquement égales à la communication des choses et des services, elles sont en fait au service de ces dernières et des fonctions sociales primaires. Leur objectif principal est précisément de réglementer la communication des choses et des services (I.10) entre les membres de chaque consociation, et entre les diverses consociations à l'intérieur d'un même corps politique uni.

Les règles précises d'administration diffèrent d'une consociation à l'autre «selon ce qu'on estime être nécessaire à chaque consociation, ou selon ce qui peut être convenu et être établi entre ses membres^{lxxiv}». Autrement dit, s'il y a à l'évidence un engagement général de tous les membres d'une entité collective envers l'ordre et le gouvernement, les détails en sont laissés à chaque consociation se réglementant elle-même sur le plan interne. De même, quand Althusius traite du caractère du gouvernement et du droit au niveau universel de consociation, il fait une distinction entre le droit général de souveraineté^{lxxv}, accepté comme «lien [universel] qui unit l'entité collective», et le «droit civil» particulier qui fixe les règles requises pour subvenir aux nécessités de la vie. Dans le monde en pleine transformation qu'Althusius voit bien comme le défi de son époque, de telles règles portent essentiellement sur les échanges et le commerce (XI.1-4).

Toutefois, et cela correspond à son affirmation antérieure du principe d'auto-réglementation, l'autorité universelle d'établir de telles règles s'applique seulement à ce sur quoi les membres de l'entité collective se sont entendus. «Telle est la nature du mandat contractuel^{lxxvi}».

C'est en particulier dans sa discussion et sa description exemplaires des «conseils universels du royaume» (XXXIII), qu'Althusius rend compte de la nature du processus politique : tous les groupes organisés de la société participent, tous ont un siège et une voix au conseil, l'objectif primordial est la communication mutuelle des opinions et des préférences, tous les groupes consociationnels établissent leur position lors de réunions antérieures, et leurs voix conjuguées au conseil prévalent toujours sur celle du président ou du magistrat suprême du royaume, «car le pouvoir et l'autorité de la collectivité sont plus grands que ceux dont dispose l'individu qui lui doit son statut, et qui lui est inférieur^{lxxvii}».

C'est l'un des nombreux passages dans lesquels Althusius affirme, essentiellement contre la théorie politique de Bodin^{lxxviii}, que le droit de souveraineté appartient au corps organisé du peuple. Nous verrons plus loin *comment* le peuple peut s'organiser. Pour ce qui est du processus de communication, cependant, la question est de savoir comment la volonté souveraine du peuple peut se manifester tout en laissant intacts l'intégrité et le droit à l'autodétermination de chaque groupe ou consociation. C'est la question du consensus par opposition à la majorité.

Dans les sociétés prémodernes ou traditionnelles, les décisions étaient typiquement prises à l'unanimité et par consensus. Si le consensus s'avérait impossible, les parties soit convenaient de ne pas s'entendre, soit entraient en guerre. Au début de l'époque moderne, le principe de la majorité a peu à peu commencé à dominer comme principal mode de décision. Cependant, lorsque la société est profondément divisée, comme dans le cas des factions parlementaires et royales pendant la guerre civile anglaise, le vote majoritaire n'engendre pas la stabilité politique. C'est essentiellement pour cette raison que Thomas Hobbes a créé l'image d'un Léviathan capable d'imposer des décisions finales. Plus

important encore, le Léviathan peut imposer une religion civile ou une idéologie dominante dans le but de réduire le degré de fractionnement de la société. À partir de là, comme les nouvelles classes bourgeoises dominantes ont commencé à développer la théorie de l'égalité fondée sur le libéralisme individuel, l'idéologie libérale en est arrivée à accepter de plus en plus le principe majoritaire comme mode légitime de décision politique.

Soucieux de préserver et d'équilibrer sur le plan constitutionnel l'ancien ordre fractionné de la vie sociale, Althusius doit évidemment aller dans l'autre sens. Le consensus doit rester le principal mode de décision. Néanmoins, Althusius ne peut ignorer que la nouvelle complexité de la vie sociale, notamment commerciale, rend inévitable le recours croissant au vote majoritaire. Comment va-t-il donc tenter de concilier ces deux principes contraires d'organisation politique?

Sa solution est aussi ingénieuse que simple. Au niveau inférieur de la vie consociationnelle, il estime que le consensus doit prévaloir. Dans les guildes ou collèges professionnels, l'unanimité est requise sur toutes les questions communes à tous les membres «un à un». «Ce qui concerne tout le monde doit aussi être approuvé par tout le monde^{lxxxix}.» Dans les conseils des cités, les décisions sont généralement prises à la majorité^{lxxx}. Althusius fixe cependant trois conditions. Premièrement, la majorité ne doit décider qu'après un processus exhaustif de consultation. Deuxièmement, si une question est particulièrement importante pour une minorité dissidente, il doit y avoir un deuxième processus de consultation, de discussion et de vote. Troisièmement, nous y revoici, sur toutes les questions concernant toutes les personnes individuellement, c'est le consensus qui doit prévaloir. Les mêmes conditions sont répétées au palier provincial (VIII.65-70). Finalement, au palier de la consociation universelle, Althusius évoque à nouveau le vénérable principe du droit romain, mais en le réinterprétant de manière légèrement différente : «Ce qui touche toute la collectivité doit être mis en action par toute la collectivité^{lxxxi}.» Cela veut dire que tout le monde doit avoir accès aux conseils universels, organismes ultimes de décision, mais pas que l'unanimité doit prévaloir. Les décisions seront régulièrement prises à la majorité.

On voit ainsi que, si le principe du consensus et de l'unanimité est maintenu comme premier critère d'établissement et de préservation de la communauté ou de la consociation, celui de la majorité semble de plus en plus acceptable à mesure que la société se transforme de petites collectivités simples en vastes organisations territoriales. Cette acceptation se justifie par l'organisation althusienne de la société politique, représentant la progression, rendue possible par le fédéralisme, du petit et du particulier au grand et au général. Autrement dit, dans cette organisation, il est probable que les décisions prises au plus bas niveau consociationnel concerneront la réglementation matérielle de ce qui doit toucher «un à un» les différents membres. Aux niveaux supérieurs de consociation, par contre, les décisions concerneront typiquement la réglementation générale des principes de communication communs à tous, collectivement.

Les lois adoptées par la consociation universelle, ou par l'entité collective, sont des lois cadres qui ne touchent pas les droits particuliers conservés par chaque niveau inférieur de consociation, conformément à ses besoins et préférences. De fait, ces lois générales ou «lois fondamentales du royaume» ne sont «rien d'autre que certains pactes par lesquels plusieurs cités et provinces s'unissent et s'entendent pour établir et défendre une seule et même entité collective...^{lxxxii}» Cela veut dire que tous les *pouvoirs résiduels* sont conservés par les membres d'une même entité collective ou confédération. Selon le principe de *subsidiarité*, la réglementation de la vie sociale est toujours assurée par le niveau d'organisation le plus bas possible. Le gouvernement universel ou central n'adopte que les lois concernant la paix, la sécurité et la prospérité générales, qui sont des objectifs communs de toute la collectivité et peuvent donc faire l'objet de décisions à la majorité.

Avant de jeter un dernier regard sur le système althusien de collectivité confédérale, il convient de parler de la qualité et du but de la vie communautaire. Quel principe ultime permet la coexistence dans un système de partenariat horizontal plutôt que dans un système de suprématie et de subordination organisé hiérarchiquement? Althusius propose de substituer l'autosuffisance ou l'*autarcie* à l'enrichissement et à la cupidité, la sagesse de la négociation politique à la rigidité

constitutionnelle.

Autarcie

La communion ou la communication des droits est considérée comme la «loi de consociation et de symbiose^{lxxxiii}». Elle consiste en un engagement réciproque d'assurer «l'autosuffisance ou l'autarcie, l'ordre et la discipline^{lxxxiv}». Le principe d'autosuffisance n'est pas ici un principe écologique d'exploitation intelligente de ressources limitées, même si on s'était très bien rendu compte, aux débuts de l'époque moderne, que ces ressources n'étaient pas inépuisables. L'autosuffisance ou l'autarcie constitue en premier lieu un principe d'établissement du droit mutuel d'existence en situation de rareté. En second lieu, c'est la garantie de l'autonomie collective.

Comme la paix et l'harmonie exigent un certain degré d'équité sociale^{lxxxv}, il est évident qu'on ne peut les assurer en pillant son voisin, ni même en amassant légitimement plus que ce dont on a besoin, au détriment des autres. Il est ainsi parfaitement clair que seul un régime d'autosuffisance peut, selon Althusius, mener à l'autonomie ou à l'autodétermination. Dans la cité, la communication générale des droits comme régime d'autosuffisance devient la condition préalable à l'adoption autonome de ses propres lois et de «l'administration de ses propres affaires» (VI.43). Et des arguments semblables sont répétés à tous les paliers de consociation.

La question qui se pose à nouveau est de savoir comment les diverses collectivités, cités et provinces peuvent conserver leur autonomie statutaire tout en participant à un processus perpétuel de partage, fondement de toute symbiose et consociation (IX.30). Tout d'abord, Althusius souligne que, même si des règles juridiques différentes peuvent être adoptées au gré des circonstances, elles devraient néanmoins toujours être conformes à un code moral premier, inhérent au droit naturel (X.8). Il s'ensuit que l'ensemble même le plus complet d'autonomies collectives ne saurait être entièrement détaché d'un certain code commun et exécutoire, car cela détruirait le fondement même de ces autonomies. Autrement dit, l'autonomie est une relation dialectique, pas un acquis absolu.

On retrouve évidemment ici l'idée que l'instauration de l'ordre, de la discipline et du gouvernement découle du consentement mutuel qui constitue la teneur et l'interprétation du code de conduite commun. Dans un passage tout à fait singulier dans l'histoire de la pensée politique occidentale, et bien avant Rousseau et les autres champions modernes de la souveraineté populaire, Althusius fixe une fois pour toutes les principes de l'autodétermination populaire :

l'utilisation et la possession du [droit de souveraineté] appartiennent [...] aux membres du royaume, conjointement. De par leur consentement commun, ils peuvent établir et mettre en ordre les questions pertinentes. Et ce qu'ils ont fini par mettre en ordre doit être maintenu et respecté *à moins que quelque chose d'autre ne plaise à la volonté commune*^{lxxxvi}. Car, tout comme le corps dans son entier est relié au citoyen individuel [...], le peuple régit chaque citoyen (IX.18).

Le droit de souveraineté n'est ni absolu ni suprême, car le corps organisé du peuple est en soi assujéti aux limites morales du droit naturel. Et ces limites sont établies par le processus même de communication entre des membres autonomes.

Dans un autre passage exemplaire, Althusius anticipe l'impératif catégorique kantien de conduite morale réciproque au sein d'une société civile :

ce devrait être le jugement du législateur suprême que tout ce que nous souhaitons que les hommes nous fassent, nous devrions le leur faire à eux^{lxxxvii}.

Ce jugement n'est pas écrit dans les tables de la loi constitutionnelle. Comme l'indique la référence à une volonté commune ou générale changeante (IX.18), on ne peut le trouver et le préserver que par un processus permanent de réflexion et de renouveau. Telle est la fonction des conseils organisés périodiquement.

Althusius appelle cela la communication de conseil (XVII.55-60).

Confédération

Il doit désormais être clair que la consociation universelle est une organisation politique globale dans laquelle

de nombreuses cités et provinces s'obligent à préserver, organiser, utiliser et défendre [...] le droit du royaume à la communication mutuelle des choses et des services [...]

D'où il s'ensuit que cette société mixte, constituée en partie de sociétés privées, naturelles, nécessaires et volontaires, et en partie de sociétés publiques, est appelée une consociation universelle. C'est une entité

politique au sens le plus plein du terme, [...] le peuple uni en un seul corps par l'accord d'un grand nombre de consociations symbiotiques et de corps particuliers, réunis sous un seul droit. Car les familles, les cités et les provinces existaient naturellement avant les royaumes, auxquels elles ont donné naissance (IX.1-3).

Ce processus de «réunion» des nombreuses unités membres dans un seul corps et sous un seul droit s'accomplit grâce à une progression d'étapes semblables. Les chefs de famille établissent les guildes professionnelles par consentement mutuel. Les représentants des guildes constituent les conseils de la cité (Althusius inclut explicitement ici les villages et les régions rurales). Les ordres et les états du pays (comprenant les cités, mais aussi la noblesse, le clergé et la paysannerie) représentent les provinces. Les cités et les provinces, finalement, représentées par les états du royaume auxquels elles confient un mandat, composent la consociation universelle. On trouve donc ici une chaîne indirecte de représentation, les représentants de chaque palier inférieur de consociation constituant l'organe législatif du palier supérieur suivant. Cela veut dire qu'il n'y a pas de représentation individuelle directe au palier universel de confédération. En terminologie moderne, on dirait que le gouvernement fédéral est un conseil unicaméral des provinces, pas un parlement.

Comme cette assemblée législative suprême est tenue, de par «la loi fondamentale du royaume» (XIX.49), d'observer et de préserver les pactes et ententes qui ont mené à la confédération même, il est clair que la législation centrale ou confédérale doit se limiter à établir un cadre général de réglementation facilitant la communication universelle, en laissant la responsabilité de la plupart des règlements matériels aux pouvoirs résiduels des consociations des paliers inférieurs. En ce sens, Althusius peut affirmer que «moindre est le pouvoir de ceux qui dirigent, plus sûr et plus stable est le gouvernement^{lxxxviii}». Il ne s'agit pas ici pour Althusius de rejeter l'idée qu'un monde qui se tourne résolument vers l'avenir et où règne une interdépendance croissante exige des canaux d'interaction de plus en plus réglementés, mais d'essayer de concilier le monde ancien avec le nouveau en conservant le plus possible un système de vie sociale fondée sur le partenariat horizontal, au lieu de le dissoudre dans une structure de pouvoir verticale.

Dans la même veine, Althusius défend la notion de droit de sécession des provinces (VIII.92 et XXXVIII.76). Ayant très présente à l'esprit la révolte hollandaise contre l'Espagne, il affirme qu'une partie du royaume peut abandonner l'autre si les lois fondamentales en vertu desquelles elle avait accepté la confédération sont constamment transgressées.

L'idée de confédération dans la théorie politique d'Althusius s'écarte sensiblement de la théorie moderne du fédéralisme, même si le système althusien de consociation universelle est aussi plus qu'une simple ligue des nations ayant un objectif limité d'interaction et d'engagement.

D'une part, Althusius souligne que le droit civil d'une entité politique est distinct du droit des nations, car c'est quelque chose de précis qui établit le lien de la vie collective (XI.2). D'autre part, il affirme que le droit des nations est l'une des autorités supérieures à toute autre, même à l'autorité la plus élevée de l'entité collective (XVIII.96).

Il est clair qu'Althusius voit ainsi le projet de société civile universelle comme quelque chose qui dépasse les frontières des nations et des nationalités. Le processus de communication doit être ouvert. Une entité collective donnée peut établir une relation symbiotique avec une autre (XVII.24-31) en formant une confédération complète ou partielle. Certes, tout cela est conceptualisé dans un monde qu'Althusius considère encore uni par un lien chrétien — même si les conflits entre les nouvelles factions chrétiennes sont précisément l'une des raisons menant à toute cette idée de symbiose par la communication entre des membres autonomes. En principe, toutefois, une évolution vers ce monde est envisageable de manière au moins implicite, pour autant que l'on puisse trouver les lois fondamentales générales de consociation qui permettront l'échange mutuel de choses, de services et de droits dans l'intérêt de tous.

Pertinence de la théorie althusienne et principales affinités avec les concepts autochtones

Ce qu'Althusius décrit comme le contexte social d'un système confédéral d'organisation politique n'est dans l'ensemble rien d'autre que ce qui se pratique à

l'époque. Cela suffit pour faire comprendre, peut-être à notre grand étonnement, qu'il y a en fait des similitudes frappantes entre l'organisation sociale et politique telle que l'ont toujours conçue les autochtones, et telle qu'on la concevait dans l'Europe des premiers temps modernes. Constat qui peut au demeurant mener à la conclusion que les formes traditionnelles d'organisation sociale sont en fait universelles ou naturelles, et que tout écart par rapport à celles-ci est fondé sur des modes historiquement particuliers de production socio-économique ainsi que d'organisation politique. Plus concrètement, j'affirme que c'est lorsqu'une nouvelle forme de production économique, le capitalisme de marché, a exigé une forme nouvelle et correspondante d'organisation politique, l'État-nation centralisé, que les sociétés européennes se sont écartées des formes traditionnelles et universelles d'organisation sociale.

Toutefois, ce qui fait d'Althusius un philosophe social primordial, c'est qu'il a réussi à transformer la pratique qu'il nous expose comme étant celle de son époque, en une théorie générale de la société et de la politique qui constituera toujours un substitut valable au capitalisme de marché et à l'État-nation. C'est en tout cas le critère par lequel on doit juger sa théorie : celle-ci nous offre-t-elle plus qu'une simple vue systématisée d'une époque depuis longtemps révolue? Pouvons-nous en tirer une meilleure compréhension de notre propre époque? Peut-elle même nous mener à conceptualiser certaines réformes possibles de nos organisations sociales et politiques qui soient plus compatibles avec le thème autochtone de communauté, et plus conformes au droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale?

À mon sens, on peut répondre par l'affirmative à toutes ces questions, à cette réserve près : cette étude comparative n'est pas une tentative linéaire de résurrection des modèles d'antan visant à résoudre les problèmes du futur. Je crois néanmoins que la théorie politique d'Althusius constitue un fonds d'idées et de modèles dont on est loin d'avoir «épuisé le potentiel critique et constructif». En ce sens, le recours à l'histoire des idées politiques sert à «forger [...] une alliance^{lxxxix}» pour repenser notre système socio-politique. En effet, repenser notre système est devenu primordial pour faire droit à la quête légitime des autochtones de leur

autonomie gouvernementale. Et c'est peut-être bien aussi une tâche devenue inévitable dans un monde de plus en plus caractérisé par l'interdépendance globale, par la fragmentation multiculturelle, par un phénomène séculaire de migrations et de déplacements mondiaux et, finalement, par une tendance tout aussi séculaire de perte de légitimité des modèles vénérables de l'État et des marchés des XVIII^e et XIX^e siècles.

L'examen même rapide du tableau qui suit suffit à montrer les grandes affinités qui existent entre les concepts autochtones fondamentaux d'organisation sociale et le modèle althusien.

La pertinence de cette affinité, en ce qui concerne les efforts actuellement déployés par les peuples autochtones pour surmonter leur statut de dépendance et de privation relative, réside premièrement dans le fait que le modèle althusien n'est pas qu'une simple théorie d'un autre temps. C'est plutôt la conceptualisation d'une alternative théorique et pratique à ce qui existait au début de l'ère moderne. De ce fait, certains éléments du modèle althusien sont restés pertinents dans la société européenne pendant une bonne partie du XIX^e siècle. Du point de vue théorique, peut-être, l'importance et la pertinence d'une organisation sociale communautaire, décentralisée et autonome a d'abord été négligée, puis niée, au départ par l'âge de l'absolutisme et plus tard par le rationalisme «éclairé» de ceux qui ont voulu bâtir de vastes États et marchés territoriaux. Du point de vue pratique, cependant, son intégration sociétale quasi complète dans les États et marchés modernes ne pouvait réussir que dans le sillage de la révolution industrielle et de ses innovations technologiques, et des communications, de la production et du transport de masse. C'est seulement ensuite, comme on le sait malheureusement, à la fin du XIX^e siècle, que l'État canadien a entrepris son assaut final, et le plus dévastateur, contre les peuples autochtones.

La pertinence du modèle althusien réside aussi, deuxièmement, dans le fait que la tradition communautaire d'organisation sociale décentrée, même si elle est aujourd'hui quasiment oubliée, n'a en aucun cas été complètement perdue. Du point de vue théorique, les idées d'organisation sociale sur la base de la coopération socio-économique et de l'entraide ont survécu dans les travaux de

théoriciens comme Pierre-Joseph Proudhon et Peter Kropotkin^{xc}. Du point de vue pratique, les organisations coopératives et d'entraide ont toujours accompagné l'organisation de l'État et du marché comme correctif social et corollaire indispensable. Aujourd'hui, il semble y avoir un regain d'intérêt pour les formes communautaires de solidarité sociale organisée dépassant largement les objectifs autochtones. C'est ici, à mes yeux, que réside le plus fort potentiel de transformation de la société, grâce à une occasion historique d'alliances avec des groupes sociaux et des circonscriptions ayant des vues apparentées. Il est à peine nécessaire de rappeler désormais les affinités et la coopération pratique qui existent entre les peuples autochtones et les mouvements écologiques. Et il pourrait y avoir d'autres alliés chez maints groupes féministes mettant l'accent sur une vision holistique plutôt que linéaire de l'être et de la société. Plus généralement, il semble y avoir aujourd'hui un nombre croissant de gens qui, pour des raisons diverses, se sentent exclus du processus politique. Au Canada comme ailleurs, ils constituent une réserve énorme de membres potentiels de mouvements et d'alliances de renaissance sociale.

Troisièmement, le modèle althusien nous rappelle que l'idée autochtone de «fédéralisme des traités» n'est aucunement étrangère à la tradition européenne dont est issu le fédéralisme canadien. En jargon politique moderne, une relation «par traité» veut dire essentiellement que les relations politiques, sociales et économiques de nations souveraines reposent sur des ententes diplomatiques entre gouvernements, et non pas sur des décisions majoritaires reflétant leur poids démographique respectif. Il ne s'agit donc aucunement ici de gouvernement central, mais seulement d'ententes négociées et contractuelles *entre* gouvernements.

Mais l'expression «fédéralisme des traités» semble indiquer qu'il y a plus en jeu que de simples relations diplomatiques entre nations souveraines. L'existence d'un type particulier d'union politique, confédération ou alliance, semble évidente, peut-être simplement par reconnaissance pragmatique de la coexistence nécessaire à l'intérieur des limites d'un même territoire et des mêmes ressources. Au sein d'une telle union, le «fédéralisme des traités» indique donc

peut-être que les décisions concernant les intérêts vitaux de tel ou tel membre de l'union ne peuvent être prises sans son consentement, et que ce membre a le droit de se retirer de l'union si de telles décisions sont quand même prises. En ce sens, l'insistance des peuples autochtones sur le fait que le «fédéralisme des traités» constitue le seul fondement de leur relation avec le Canada vise peut-être à établir quelque chose qui n'est pas tellement différent de la relation de fait existant entre Ottawa et les provinces, que d'aucuns ont d'ailleurs qualifiée de relation quasi diplomatique^{sci}.

La différence cruciale, cependant, serait que le statut politique des autochtones à l'intérieur d'une telle union ou «confédération» ne serait pas défini par une constitution centrale — et encore moins par une constitution rédigée et mise en oeuvre sans leur consentement. Au contraire, elle devrait être redéfinie et reformulée comme une sorte de «souveraineté-association», entérinant à la fois l'autonomie des peuples autochtones et leur relation historique, géographique et, probablement, socio-économique unique avec la société canadienne.

Cette recherche d'une interprétation plus opérationnelle de ce que pourrait vouloir dire le «fédéralisme des traités» en matière de relations futures entre les autochtones et le Canada paraît certes encore extrêmement vague, mais elle peut nous aider au moins à entreprendre la recherche d'un terrain d'entente.

Le Canada et l'autonomie gouvernementale autochtone : y a-t-il un terrain d'entente?

Althusius dans le contexte de la tradition fédérale occidentale

Avant d'entreprendre une analyse plus concrète du terrain d'entente qui peut exister entre les visions autochtone et canadienne de la coexistence, il convient de montrer combien le modèle althusien du fédéralisme a été profondément enterré sous le fédéralisme moderne, en théorie et en pratique. Jusqu'à présent, Althusius est resté une figure relativement obscure dans l'histoire de la pensée fédéraliste. Aux débuts de l'Europe moderne, avant la montée de l'État-nation territorial centralisé, ses observations avaient peut-être un caractère de quasi-évidence. Aujourd'hui, dire que le monde des États fédéraux en général, et du Canada en

particulier, serait prêt à adopter les principes althusiens de réorganisation fédérale (ou plutôt, con-fédérale), ne susciterait qu'une ironie mordante chez les spécialistes et praticiens actuellement dominants du fédéralisme. Je crois néanmoins que les principes althusiens, même s'ils semblent avoir été très profondément enterrés, n'ont peut-être pas été complètement abandonnés ou rejetés.

Il existe à l'évidence un fossé profond entre la théorie et la pratique du fédéralisme moderne. La plupart des définitions savantes, voire certains documents constitutionnels, continuent de mettre l'accent sur le fait que le fédéralisme repose sur le «partage mutuel» de ce qui est commun, que les membres de la fédération ont le droit de décider de manière autonome de tout ce qu'ils jugent être dans leur propre intérêt, et que le gouvernement central ou fédéral ne peut en fait légiférer sans le consentement des membres sur tout ce qui concerne cet intérêt. En pratique, les États fédéraux ont évolué bien différemment, comme on le constate clairement aux États-Unis. Là-bas, le Dixième Amendement établissait au départ que les États conserveraient tous les pouvoirs qui n'étaient pas explicitement attribués au gouvernement fédéral (*droits résiduels* ou *droits des États*). Néanmoins, la pratique constitutionnelle et, surtout, les décisions de la Cour suprême ont peu à peu accordé de plus en plus d'importance à la *clause de suprématie* (article 6, 2) de la Constitution, ce qui a fondamentalement octroyé au gouvernement fédéral le pouvoir de légiférer dans tout domaine qu'il peut considérer comme touchant l'intérêt national. En conséquence, et à toutes fins pratiques, les droits des États n'existent aujourd'hui que par «tolérance» du gouvernement fédéral, c'est-à-dire lorsque celui-ci ne veut pas légiférer dans tel ou tel domaine qu'il cède ou rend aux États^{xcii}. Ce phénomène s'est surtout manifesté, ces derniers temps, lorsque la question en jeu était controversée (p. ex., l'avortement) ou trop coûteuse (p. ex., le bien-être social).

Et l'on a pu constater le même étiolement des droits des États dans la plupart des autres régimes fédéraux modernes. En Allemagne, par exemple, les provinces ou *Länder* jouissent du droit constitutionnel de codétermination de

toute législation importante touchant leurs intérêts. Ce principe est appliqué en faisant siéger les représentants des gouvernements des *Länder* à la chambre haute de l'assemblée fédérale (*Bundesrat* ou «Conseil fédéral») et en exigeant que toutes les lois importantes soient adoptées par cette chambre ainsi que par la chambre basse, parlementaire (*Bundestag*). Aucun changement ne peut être apporté à la Constitution sans une majorité des deux tiers dans chaque chambre. On pourrait donc penser qu'il est impossible, dans le régime fédéral allemand, de passer outre à une telle disposition garantissant les intérêts existentiels des *Länder*. Pourtant, la réalité est bien différente. Comme l'Allemagne a un système de partis très centralisé, et comme il y a dans ce pays peu de questions régionales extrêmement conflictuelles du fait de l'homogénéité relative de la société^{xciii}, les membres du *Bundesrat* ont typiquement pu voter en fonction de la consigne de leurs partis respectifs plutôt que de ce qu'auraient pu être les intérêts réels des *Länder*. Le *Bundesrat* est ainsi devenu une deuxième chambre favorisant la défense des intérêts nationaux par les partis plutôt que la défense des intérêts régionaux. Autrement dit, l'«empiétement fédéral» a encore une fois privé d'une bonne partie de leur rôle les parlements des *Länder*^{xciv}.

Et qu'en est-il de la Suisse, généralement considérée comme un modèle exemplaire de fédéralisme décentralisé et de démocratie? Certes, sa Constitution de 1848, étroitement inspirée de la Constitution américaine, attribue des droits autonomes considérables aux provinces, ou cantons, ainsi qu'aux municipalités. L'exemple le plus célèbre en est peut-être le fait que ce sont les municipalités, et non pas le gouvernement fédéral, qui accordent d'abord la citoyenneté aux nouveaux arrivants et aux immigrants. De plus, pratiquement toutes les décisions législatives importantes du parlement fédéral doivent être soumises au peuple par voie de référendums dans lesquels l'approbation dépend d'une majorité cantonale considérable (la moitié des voix dans au moins la moitié des cantons lorsqu'il s'agit d'un changement constitutionnel, par exemple). Par ailleurs, une loi peut être proposée, modifiée ou abrogée lorsqu'un nombre suffisant de personnes signent une pétition exigeant un référendum. Encore une fois, ce qui semble être un modèle très solide de confédération démocratique ne correspond pas tout à fait

à la réalité. L'une des raisons en est que les parlementaires suisses ne reçoivent aucune rémunération importante pour leur service public, que l'on juge honorifique. En conséquence, ils accumulent généralement de nombreux sièges grassement rémunérés au sein des conseils d'administration des grandes entreprises puissantes du pays dès qu'ils sont élus, ce qui les amène souvent à défendre les mêmes intérêts corporatifs aux deux paliers de gouvernement, et non pas les intérêts du peuple. (Précisons aussi que les politiciens suisses sont également autorisés à servir simultanément à deux paliers de gouvernement, voire aux trois.) Finalement, de nombreux indices portent à croire que la puissance financière des grands intérêts commerciaux organisés domine et manipule aussi les référendums^{xcv}.

Le Canada se distingue par au moins une caractéristique importante. Si l'on compare la Constitution des États-Unis à la *Loi constitutionnelle de 1867*, on constate que celle-ci allait à l'origine dans le sens contraire, en octroyant les *pouvoirs résiduels* au gouvernement fédéral et non pas aux provinces. Autrement dit, les provinces n'ont alors reçu que les pouvoirs qui leur étaient explicitement octroyés dans le texte de la Constitution, tous les autres, notamment les nouveaux, devant automatiquement appartenir au gouvernement fédéral. Il n'en reste pas moins que le Canada semble être le seul de tous les États fédéraux classiques qui se soit en fait plus décentralisé que centralisé au cours des années. Cela s'explique par la nature particulière des pouvoirs octroyés aux provinces, notamment en ce qui concerne la propriété des ressources naturelles. Comme l'extraction et l'exportation des ressources naturelles sont restées deux des activités économiques les plus importantes du Canada, ces pouvoirs, loin de perdre de l'importance au cours des ans, comme l'avaient supposé les Pères de la Confédération, n'ont cessé d'en acquérir. Comme je l'ai déjà indiqué, cela a posé un problème particulier aux peuples autochtones, car l'espace politique essentiel dans leur quête de leur autonomie gouvernementale, à savoir les terres et les ressources, est déjà fermement occupé par le palier de gouvernement provincial, et jalousement défendu contre toute ingérence, d'où qu'elle vienne. Plus que partout ailleurs, il semble donc que les peuples autochtones du Canada se trouvent coincés dans une

voie sans issue. Les fameuses conférences des premiers ministres qui ont suscité tant de colère chez tous ceux qui en ont été exclus, notamment les autochtones, sont en fait dans une grande mesure des tentatives de compromis entre les gouvernements et leurs intérêts acquis, et non pas entre le peuple et ses collectivités.

Le modèle althusien de politique organisée, axé sur le partage, le respect de l'autonomie locale et un processus politique de communication et de compromis plutôt que sur des procédures formalisées de décision majoritaire, n'a manifestement pas eu une influence très déterminante ni durable sur le fédéralisme tel qu'il s'est pratiqué. On constate généralement une divergence énorme entre le fédéralisme, philosophie sociale, et le fédéralisme, système politique. Le souci d'Althusius était d'abord et avant tout d'établir le fédéralisme comme processus socio-politique de vie collective pacifique et harmonieuse. Les délégués qui devaient selon lui siéger aux conseils des différents paliers de gouvernement devaient représenter leurs collectivités respectives, par le truchement de leurs gouvernements. Il n'était quasiment pas question d'un État supérieur ayant des buts et stratégies abstraits (*raison d'État*), mais seulement d'un solide système de coopération organisée entre des collectivités extrêmement autonomes dans le but limité de pourvoir conjointement aux nécessités de la vie (biens, services, droits, stabilité et sécurité) auxquelles de petites collectivités ne sauraient pourvoir seules. La politique n'était pas envisagée comme une routine constitutionnellement formalisée qui, une fois établie, pourrait difficilement être modifiée, mais plutôt comme un processus perpétuel d'examen, de compromis et de réexamen. Processus qui n'est d'ailleurs pas très éloigné de la défense autochtone d'un fédéralisme des traités en renouvellement perpétuel par des négociations entre peuples autonomes.

Mais en appeler aux principes althusiens de coexistence politique entre des peuples autonomes ne serait probablement pas très utile dans la réalité politique d'aujourd'hui, caractérisée par une carence relativement criante en matière de théorie fédéraliste. Pour la plupart des politicologues ainsi que des politiciens, le fédéralisme est devenu aujourd'hui à peine plus qu'un système de «relations

intergouvernementales», un mécanisme d'organisation du processus politique en fonction d'un ordre constitutionnel donné, ou un mécanisme de transformation de cet ordre selon les nécessités de l'opportunisme politique et de la réglementation des conflits, et c'est rarement la recherche des principes et d'une vision de la vie collective qui restent encore à découvrir — ou à redécouvrir. Autrement dit, ce champ théorique est largement dominé par une vision du fédéralisme essentiellement «conformiste» et axée sur le statu quo plutôt que «critique» ou «utopienne». Quoi qu'il en soit, plusieurs raisons permettent d'espérer qu'une démarche visant à accorder plus de place, en théorie et en pratique, au fédéralisme «critique» ou «althusien» pourrait être couronnée de succès.

Premièrement, comme l'a prouvé au moins le résultat du référendum sur l'accord de Charlottetown, les peuples autochtones sont loin d'être les seuls à en avoir assez du fédéralisme conformiste d'aujourd'hui. Le fait de mettre en exergue les divergences qui existent entre les grands principes fédéralistes auxquels chacun voudrait adhérer et la réalité politique du fédéralisme canadien, et de souligner les affinités existant entre ces grands principes et les notions autochtones de fédéralisme des traités, ferait probablement beaucoup pour engager un débat plus fructueux. Cela permettrait peut-être aussi de forger des alliances stratégiques entre toutes les catégories de Canadiens mécontents, et peut-être inconscients de ces divergences. Nonobstant la rhétorique populiste du Parti réformiste et des formations semblables, qui tentent de brouiller toute distance critique entre le Canada idéal et le Canada réel, une telle stratégie pourrait aboutir à quelque chose de radicalement différent : un appel populaire plutôt que populiste à la raison et au compromis, par-dessus la tête et les intérêts acquis des gouvernements et des partis. Les alliances actuelles entre autochtones et écologistes canadiens, par exemple, pourraient servir à engendrer un mouvement plus large en faveur du changement politique au lieu de les laisser fragmentés d'un problème à l'autre, d'une forêt à l'autre.

Deuxièmement, toute tentative de redécouverte des principes plus généraux et socio-philosophiques du fédéralisme dissimulés sous une mise en application relativement étriquée et sans imagination dans le cadre du fédéralisme

de l'AANB, du fédéralisme américain ou de tout autre fédéralisme établi permettrait peut-être aussi d'élargir un débat souvent caractérisé par un degré considérable d'esprit de clocher. Et cela vaut peut-être surtout pour le Canada, dont le seul point de référence est souvent le voisin américain^{xcvi}. Il existe un vaste monde d'arrangements politiques quasi fédéraux à l'extérieur des États fédéraux classiques et de leurs routines intergouvernementales enracinées dans la bureaucratie, monde que l'on ne peut véritablement apprécier que si l'on voit dans le fédéralisme un principe général d'organisation socio-politique et pas simplement un modèle constitutionnel étriqué. Dans la Communauté européenne, par exemple, le récent Traité de Maastricht a instauré un nouveau degré d'union politique entre des États membres qui n'en continuent certainement pas moins de se considérer comme des nations pleinement souveraines^{xcvii}. Ou prenons le cas de l'Espagne, où une nouvelle Constitution démocratique, adoptée en 1978, permet un statut politique différent et asymétrique entre les 17 communautés autonomes nouvellement créées. De plus, ces collectivités ou provinces pourraient décider elles-mêmes, au moins en principe et sous réserve de certaines limites concrètes, quel degré d'autonomie elles voudraient obtenir^{xcviii}.

Cela étant, j'ai délibérément choisi de limiter cette étude comparative à Althusius pour deux raisons. D'une part, je voulais montrer que le principal obstacle à un accommodement satisfaisant du droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale au Canada ne réside peut-être pas tant dans le fédéralisme envisagé comme principe socio-philosophique général que dans sa seule organisation pratique de l'État canadien. D'autre part, je voulais montrer plus généralement comment l'histoire de l'État-nation moderne constitue le principal obstacle entre les concepts autochtones et les premiers concepts occidentaux d'organisation politique. Au début du XVII^e siècle, Althusius pouvait encore légitimement croire à la viabilité des autres modèles que l'État moderne avait déjà commencé à détruire. Le recours à Althusius est peut-être justifié dans la mesure où nous avons peut-être atteint aujourd'hui, en cette fin de XX^e siècle, un point où l'État-nation montre des signes de fatigue et où ces autres modèles recommencent à sembler plus crédibles et plus attrayants. Étant donné que les peuples

autochtones n'ont jamais développé ces concepts modernes de l'État, et n'auraient jamais été autorisés à le faire l'eussent-ils jamais voulu, leur pensée est évidemment plus proche des options proposées par Althusius.

En ma qualité d'analyste de la politique comparative, en théorie et en pratique, je ne saurais conclure cette étude sans tenter au moins de montrer où se trouve peut-être le terrain commun des solutions concrètes. Mais je tiens à répéter que je ne vise aucunement ici à dire aux autochtones comment ils devraient organiser leurs propres administrations après qu'ils auront acquis l'autonomie gouvernementale que l'État et la société du Canada ont le devoir de leur accorder. Les peuples autochtones auront quant à eux le privilège d'organiser, ou plutôt de rétablir, les institutions qu'eux seuls jugent adéquates. Quant à moi, je ne peux faire que des suggestions.

Ces suggestions s'appuient toutefois sur un certain nombre de conjectures, à savoir : qu'il ne sera pas possible d'assurer la coexistence pacifique et coopérative des autochtones et des Canadiens sans prendre en considération le fait qu'ils doivent maintenant vivre ensemble dans un espace relativement restreint, aboutissement d'un passé colonial dont on peut, et doit, critiquer l'injustice à l'égard des peuples autochtones du Canada mais qu'il n'est plus possible de défaire complètement; qu'il est peut-être donc impossible de retrouver une forme véritablement souveraine d'autonomie gouvernementale autochtone — il n'y a plus aujourd'hui un seul gouvernement autochtone qui soit pleinement souverain; et qu'il est peut-être inévitable, finalement, à cause de cette interdépendance incontournable, de parvenir à des ententes mutuelles sur certaines normes universelles communes de conduite sociale et politique.

Communication

À mes yeux, ce qu'Althusius et les peuples autochtones ont peut-être en commun d'abord et avant toute autre chose, c'est qu'ils voient la souveraineté comme un processus politique plutôt que comme un résultat final. Si j'en juge d'après ma modeste connaissance de l'histoire des peuples autochtones, il me semble que ceux-ci ont toujours été prêts à faire des compromis les uns avec les autres, et

avec les autres peuples, tant que leur souveraineté et leur fierté de peuples n'étaient pas en danger. Autrement dit, ils se sont toujours montrés prêts à entamer le dialogue, et à faire preuve d'une généreuse ouverture d'esprit à l'égard du point de vue de l'autre, à condition de ne pas être obligés de le faire en situation d'infériorité, en tant que partie dominée et dépendante. Il appartient donc à l'État canadien de rétablir des conditions d'égalité dans les traités qui seront signés avec eux. Et cela ne sera possible que lorsque tous les gouvernements du Canada auront reconnu sans condition le droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale. Les traités conclus entre les autochtones et la Couronne, ou son successeur, l'État canadien, constituent à mon sens un rappel *politique* puissant du fait que les autochtones ont comme tout autre peuple le droit à l'autodétermination. Il importe moins de savoir si ces traités contiennent aussi un fondement *juridique* de la souveraineté autochtone. Comme Althusius l'affirme d'entrée de jeu dans son étude sur la nature de la politique, établir les sources et le droit de la souveraineté est une question de *politique*. La tâche de la *jurisprudence* n'est que d'interpréter les lois suite à cet acte politique.

Pour ce qui est de l'avenir des relations par traités entre les peuples autochtones et les gouvernements du Canada, il serait utile de les voir non pas comme des règlements contractuels définitifs, mais plutôt comme un processus continu de communication. En droit anglo-saxon, on a tendance à voir dans tout règlement juridique un précédent pour tous les règlements à suivre. En droit romain, par contre, on a tendance à tout fixer dans des codes universels, quelles que soient les circonstances. Pour traiter avec une pluralité de peuples autochtones, l'État canadien se doit d'admettre d'abord qu'aucun de ces deux modèles ne permet de tenir compte de la diversité des démarches pouvant mener à l'autodétermination autochtone. Encore une fois, comme le préconise Althusius, chaque collectivité politique devrait être régie par les lois et les coutumes particulières répondant à ce qui lui est nécessaire et utile.

Communiquer, c'est aussi écouter. La politique des États a toujours été menée par une diplomatie secrète et par des ententes à huis clos. De vastes pans de notre population conviennent aujourd'hui que le processus politique canadien

est devenu beaucoup trop secret et distant du peuple qu'il est censé servir. Il semble donc absolument primordial que les représentants choisis par les peuples autochtones obtiennent accès à ce processus, non pas au moyen de quelques sièges symboliques dans un quelconque Sénat canadien, aussi rénové fût-il, mais d'une participation régulière et automatique à tous les processus décisionnels intéressant directement les autochtones. Ce qui compte ici, je le répète, ce n'est pas d'intégrer une représentation autochtone officielle, avec siège et droit de vote, au processus politique canadien. À titre de peuples souverains, les autochtones n'ont aucun besoin et, dans l'ensemble, aucun désir de mettre leur nez dans les affaires canadiennes. Ce qui compte avant tout, c'est la communication, l'information et l'ouverture d'esprit. Tant que la portée et le sens de l'autonomie gouvernementale autochtone n'auront pas été établis de manière satisfaisante, cependant, il conviendrait de reconnaître un droit de veto autochtone sur toute décision concernant les terres et les ressources.

Le plus grand obstacle à une résolution satisfaisante des questions autochtones du Canada est, à mon avis, l'ignorance. Certes, divers intérêts corporatifs puissants ne tiennent aucunement à laisser à l'autodétermination autochtone les derniers restes de terres et de ressources disponibles, et il y a dans au moins certaines parties du pays des groupes de travailleurs qui appuient ces intérêts corporatifs parce qu'ils craignent pour leurs emplois et leurs revenus. Dans l'ensemble, cependant, il semble qu'une majorité de Canadiens n'ait jamais été plus favorable qu'aujourd'hui à la cause autochtone. Ce qu'il faut donc maintenant, à mes yeux, c'est une vaste campagne de relations publiques et d'éducation pour étendre et consolider cet appui.

Une toute nouvelle génération d'enfants commence à enseigner le recyclage et la protection de l'environnement à leurs parents. Mais ce sont aussi des enfants à qui l'on enseigne rarement, voire jamais, les principes holistiques de la vie autochtone et de son attitude écologique envers la nature. En règle générale, les Canadiens ne semblent entendre parler des questions autochtones dans la presse que lorsqu'il y a affrontement, comme à Oka ou sur les chantiers forestiers de la Colombie-Britannique. Et l'une des raisons en est probablement que les

intérêts socio-économiques dominants contrôlent les médias canadiens. Une autre en est peut-être que les peuples autochtones et leurs chefs ont traditionnellement gardé le silence sur leurs coutumes et leurs traditions^{xcix}. Nous avons peut-être aujourd'hui une chance historique de mieux faire connaître le mode de vie autochtone, puisque tant de Canadiens semblent prêts à chercher un nouveau mode de vie pour eux-mêmes. En Europe, rien n'a davantage contribué à surmonter l'ignorance et la haine entre Allemands et Français que les jumelages de villes et les échanges scolaires après la Deuxième Guerre mondiale. La communication se fait avant tout entre les peuples, pas entre leurs politiciens.

Il n'en reste pas moins que les politiciens canadiens devront eux aussi changer. Peut-être devrait-on les inviter à aller observer les réunions des conseils autochtones. Dès 1758, les témoins de telles réunions se sont dits impressionnés par le fait que les chefs autochtones «ne parlent pas deux à la fois, ni ne le font jamais, je suppose, et n'interviennent pas le moins du monde de cette manière dans leurs conseils, comme on a pu l'observer^c». Je suppose que les Canadiens seraient généralement très favorables à ce que leurs politiciens fassent l'expérience d'un autre style de communication politique à une époque où ils se sentent de plus en plus frustrés et repoussés par le spectacle souvent égoïste et poseur de leurs élus dans les assemblées canadiennes. En même temps, la diffusion d'informations sur le style autochtone de règlement des questions politiques permettrait aussi de mieux en faire connaître et comprendre la teneur.

Souplesse institutionnelle

Le ministre actuel des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ron Irwin, disait récemment que l'autonomie gouvernementale complète devrait probablement être négociée avec chaque bande, d'un bout à l'autre du pays. On a donc fait beaucoup de progrès en matière de reconnaissance de la pluralité de la vie autochtone. Ce que je ne perçois pas encore, toutefois, c'est la conscience que de telles négociations devront également aller au-delà des modèles institutionnels courants de l'État et de la société. Les peuples autochtones pourraient toujours obtenir un véritable statut provincial, s'ils le souhaitent. Et un arrangement con-fédéral

dans lequel les collectivités autochtones seraient reconnues comme des communautés souveraines n'est peut-être plus totalement hors de notre portée. Ce qui est loin d'être clair, en revanche, c'est le genre de liens institutionnels qui permettraient d'entériner et d'asseoir les droits ancestraux à l'intérieur de ce qui restera à l'évidence une société et un État canadiens.

Je ne veux pas dire ici que les peuples autochtones ne devraient pas avoir le droit imprescriptible de devenir aussi souverains qu'ils le veulent. Je me demande plutôt quel genre d'arrangements institutionnels permettrait le mieux de répondre à leurs besoins matériels et à leurs autres besoins et aspirations, à titre de minorités territoriales et démographiques dans un contexte d'interdépendance socio-économique. Prenons par exemple l'expérience de la Communauté européenne. Lors de sa création, dans les années 50, les petits pays, comme la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, ont résisté vigoureusement à l'établissement d'institutions politiques supranationales ou communes. Ils craignaient que leurs intérêts vitaux ne soient noyés dans le pouvoir majoritaire des grands États et de leurs populations. C'est en gros pour la même raison que des pays comme la Grande-Bretagne, l'Irlande et la Norvège n'y ont pas adhéré à l'époque. Aujourd'hui, quelque 35 années plus tard, la plupart des citoyens de ces petits pays conviennent que leur adhésion à la Communauté européenne a généralement été bénéfique. En effet, leur participation à un vaste marché ouvert a contribué à leur croissance économique, même si la majeure partie de cette croissance a été canalisée vers des pays et des régions qui étaient déjà favorisés auparavant. En outre, l'argument le plus convaincant a été que les petits pays ne sauraient de toute façon éviter d'être influencés par leurs voisins plus grands, et qu'il vaut mieux jouir au moins d'un certain droit officiel de codétermination des affaires de la Communauté que de rester glorieusement isolé. C'est la raison pour laquelle, l'un après l'autre, les pays européens se sont joints à la collectivité.

Bien sûr, la quête de l'autonomie gouvernementale pour les autochtones va dans le sens contraire, puisqu'il s'agit pour eux de se libérer du joug de siècles de domination et d'oppression colonialistes. Les États-nations d'Europe, au contraire, ont décidé, par libre autodétermination, de céder une part de leur souveraineté

dans l'intérêt d'autres objectifs, essentiellement d'ordre économique. De la même manière, les peuples autochtones doivent d'abord obtenir leur libération pour jouir d'une liberté politique complète avant de pouvoir choisir, par libre autodétermination, quel genre d'arrangements politiques, de traités ou d'unions fédérales ils voudront conclure avec le Canada. Cependant, comme disait Kant, «ce qui peut être vrai en théorie ne l'est pas nécessairement en pratique». Il semble, en effet, que l'accès des autres autochtones à la souveraineté et à l'autonomie gouvernementale, l'organisation des modes d'accommodement politique et, inévitablement, l'établissement de liens de coopération avec le Canada, puissent difficilement se faire en deux étapes clairement séparées. Il convient donc de se pencher dès le début sur la portée et la dimension éventuelles de ces formes d'accommodement et de coopération.

La tradition européenne ne connaît en théorie que deux types de liens institutionnels organisateurs entre deux entités souveraines : l'État fédéral, dans lequel tous les pouvoirs souverains sont transférés à une nouvelle autorité centrale, et la ligue des nations, dans laquelle tous les pouvoirs continuent d'appartenir aux États membres, des politiques communes n'étant élaborées que dans des buts limités et sur la base de traités ou d'autres arrangements contractuels. Encore une fois, cependant, la réalité est plus complexe que cette simple alternative. La Communauté européenne n'est ni un État fédéral — parce que ses États membres ont conservé la plupart des pouvoirs politiques qu'ils jugent cruciaux — ni une ligue des nations — parce qu'elle a, en fait, créé des institutions centrales dotées de pouvoirs de réglementation extrêmement vastes, sur la base de normes communes de conduite politique, économique et sociale. La complexité et l'interdépendance nouvelles du monde européen d'après-guerre ont donc abouti à créer un nouveau type d'union politique, de confédération ou de communauté, au sein de laquelle il est désormais difficile de discerner les frontières traditionnelles de la souveraineté et de la répartition des pouvoirs.

Il s'agit encore ici d'un développement politique concret qu'Althusius avait prévu dans sa théorie — essentiellement parce qu'il s'inscrivait simplement dans l'éventail des réalités concrètes du début du XVII^e siècle. Althusius considérait

fermement que toute forme d'entité politique commune devait être bâtie par des collectivités autosuffisantes plus petites qui conserveraient leur autonomie et consentiraient à des politiques communes, mais il envisageait aussi que plusieurs entités politiques de cette nature pourraient éventuellement former une confédération plus vaste, complète ou simplement partielle, selon la nature des politiques communes que ses membres jugeraient nécessaires ou utiles. En ce sens, Althusius aurait considéré la relation entre autochtones et Canadiens comme une sorte de confédération duale : le Canada continuerait d'exister comme État fédéral, bien sûr, même si le Québec pouvait un jour établir une relation différente et plus autonome avec le reste du pays, et les peuples autochtones pourraient s'organiser en s'inspirant de l'ancienne confédération iroquoise, certains pouvant cependant choisir de rester en dehors d'une telle confédération et de traiter directement avec le Canada. Entre ces deux grandes entités politiques, des traités ou des accords commenceraient à être négociés pour la réglementation et l'administration conjointe des questions relevant de l'intérêt commun de certains ou de tous.

Bien sûr aussi, les arrangements institutionnels seraient plus complexes que dans un État fédéral à deux paliers. La pluralité des peuples autochtones exigerait une pluralité d'arrangements politiques. Il pourrait y avoir, d'une part, un conseil Canada-autochtones au sein duquel les deux parties négocieraient les principes généraux de leur relation sur la base du consentement mutuel et, d'autre part, un deuxième palier de conseils régionaux au sein desquels les préoccupations régionales particulières seraient négociées par les parties directement concernées : le gouvernement fédéral, une ou plusieurs provinces, et les collectivités autochtones de la région. On pourrait envisager enfin un troisième palier, axé sur l'interaction et la collaboration directes de chaque territoire autochtone avec ses municipalités voisines.

L'une des questions particulièrement difficiles à résoudre serait le statut des Indiens non inscrits, des Métis et des Inuit, qui se trouvent aujourd'hui dans une sorte de no man's land politique, mais d'aucuns ont déjà proposé la création, à leur intention, d'une sorte de statut autochtone n'ayant aucun lien avec un territoire

donné. On pourrait donc leur offrir le choix de faire partie du régime politique canadien, en participant aux élections locales, provinciales et nationales, par exemple, ou de s'inscrire volontairement pour obtenir le statut autochtone. Ainsi, les collectivités dépourvues d'assise territoriale seraient capables de se gouverner de la même manière que les autres collectivités autochtones. L'idée n'est pas aussi saugrenue qu'elle paraît. En effet, elle trouve son origine théorique dans la monarchie multiculturelle austro-hongroise de la fin du siècle dernier, elle a été mise à l'essai pour les minorités allemande et juive d'Estonie entre 1920 et 1945, et elle a été réintroduite dans les années 70 dans le débat canadien sur les sociétés multilingues par le politicologue germano-américain et spécialiste d'Althusius, Carl Joachim Friedrich^{ci}. Ce que celui-ci a appelé «fédéralisme corporatif», c'est-à-dire la création d'entités politiques autonomes fondées sur la langue, la culture ou la profession plutôt que sur le territoire, et coopérant au sein d'un régime de gouvernement fédéral à plusieurs paliers, n'était évidemment rien d'autre qu'une version modernisée de la théorie politique d'Althusius.

Un dernier problème de souplesse institutionnelle mérite au moins d'être mentionné — même si sa résolution ultime dépendra complètement des peuples autochtones eux-mêmes. Il s'agit de savoir comment l'autonomie gouvernementale autochtone devra être rétablie et réorganisée de façon à pouvoir résoudre avec succès les questions de plus en plus complexes, et interdépendantes, qui sont appelées à être abordées.

Sans vouloir prescrire quelque solution que ce soit, cela me semble relever du problème du traditionalisme par opposition à l'acculturation. Selon les quelques conversations que j'ai pu avoir avec des spécialistes de ce dossier^{cii}, la communauté autochtone est aujourd'hui profondément divisée entre ceux qui estiment que les conseils de bande élus qui ont été imposés par la *Loi sur les Indiens* n'ont aucune légitimité ni aucune pertinence en matière d'autodétermination, et ceux qui sont dans une certaine mesure arrivés à en accepter l'intérêt pragmatique comme moyen d'aller de l'avant eu égard aux circonstances. Dans certaines collectivités, il semble que le pragmatisme ait simplement abouti à l'élection automatique des chefs héréditaires au sein des

conseils de bande. Dans d'autres, notamment dans les Six Nations, le fossé semble aussi large et aussi profond que jamais. Lorsqu'on arrivera à l'autonomie gouvernementale complète, comme il se doit, et que la *Loi sur les Indiens* aura finalement été abrogée, il me semble qu'un risque de conflit subsistera entre deux sources de pouvoir, l'une émanant de la tradition autochtone et l'autre, imposée de l'extérieur, mais toutes deux bien réelles.

Peut-être suis-je dans l'erreur, et peut-être aussi les conseils de bande disparaîtront-ils sans difficulté le jour où la *Loi sur les Indiens* aura été abrogée. Sinon, voici quelques idées que l'on pourrait envisager pour éviter le conflit et pour instaurer l'autonomie gouvernementale autochtone de la manière la plus efficace et la moins troublante possible. Ce que j'ai pu observer dans les Six Nations^{ciii}, à l'époque où j'étudiais le fédéralisme et l'oeuvre d'Althusius, m'a certainement frappé comme contenant les germes d'une sorte d'arrangement *bicaméral*. Autrement dit, on pourrait envisager la relation entre le conseil de bande et le grand conseil des chefs comme le pendant des deux chambres législatives dans maints régimes fédéraux. L'un, le conseil de bande, serait la chambre basse, qui se chargerait des tâches administratives quotidiennes devenues inévitables dans le monde moderne. L'autre, le grand conseil des chefs, serait la chambre haute^{civ}, qui s'occuperait non seulement de formuler et d'appliquer les grands principes et les lois traditionnelles en vertu desquels agirait l'administration du conseil de bande, mais qui jouirait aussi, et en particulier, d'un droit de veto sur toute décision du conseil de bande concernant les questions de culture et de tradition. Et ce serait évidemment le grand conseil qui conclurait tous les traités et accords futurs avec les gouvernements canadiens.

Un tel arrangement serait encore une fois conforme à la distinction très claire que faisait Althusius entre les lois «générales» et fondamentales d'une collectivité, qui exigent le consentement et l'appui de tous, et les «lois spéciales» de l'administration quotidienne, qui peuvent être adoptées à la majorité. Certains comptes rendus du système politique de la confédération iroquoise semblent au moins indiquer qu'une telle répartition du travail concernant les questions internes et externes entre le cercle traditionnel des sachems de la ligue et les autres chefs

importants n'était pas inconnue dans le passé^{cv}.

Autonomie et universalité

Au début du XVII^e siècle, Althusius avait réalisé que le monde dans lequel il vivait était devenu beaucoup trop complexe pour qu'on puisse continuer de s'opposer totalement au nouvel universalisme des échanges et du commerce : l'interdépendance sociale et politique. En même temps, il voulait préserver l'autonomie locale et régionale des gens vivant et travaillant ensemble dans les villes et les localités rurales. C'est pourquoi il proposa un système fédéral d'organisation politique dans lequel les petites collectivités conserveraient autant d'autonomie que possible, et l'union plus large aurait autant de pouvoir de réglementation universelle que nécessaire. Toutefois, ce pouvoir suprême ne serait pas confié à un État central, mais réparti entre tous les participants sur la base d'un consentement mutuel, et exercé par la convocation périodique de «conseils universels du royaume^{evi}».

Il me semble, et cela a été en grande mesure le fondement de toute cette étude comparative, que les peuples autochtones envisageaient autrefois l'autonomie et l'universalité essentiellement de la même manière. L'ancienne confédération iroquoise paraît certainement donner la preuve historique que les membres de ses clans réalisaient qu'une forme quelconque d'union, sur la base de principes de comportement mutuellement acceptables, était bénéfique et nécessaire pour tous, et qu'ils étaient disposés en principe à forger des unions similaires avec l'envahisseur européen. Toutefois, tout comme les communautés althusiennes n'ont pas tardé à tomber sous la domination hiérarchique d'États absolutistes de plus en plus puissants, les peuples autochtones ont subi la domination et l'oppression des administrations coloniales de ces mêmes États. La question est de savoir s'il y a moyen de forger aujourd'hui une forme d'union ou de confédération — ou simplement d'interaction socio-politique organisée — ne réduisant ni n'entamant les éléments essentiels de la souveraineté autochtone tout en offrant une méthode efficace de résolution des problèmes d'interdépendance et de chevauchement des sphères d'intérêt.

Les principes fondamentaux permettant d'atteindre cet objectif ont déjà été exposés : la reconnaissance de la souveraineté autochtone exige un système souple de négociation entre partenaires autonomes et égaux. En particulier, les intérêts vitaux des collectivités autochtones ne sauraient être soumis au vote d'une majorité non autochtone. Toutefois, sur cette base d'entente mutuelle entre partenaires égaux, il conviendrait nécessairement de dégager *certain*s intérêts communs et principes de conduite universels. Quelques-uns de ces principes seraient d'ordre très pratique, concernant la libre circulation des personnes et des biens, par exemple, la construction commune d'infrastructures publiques comme des routes, le contrôle des frontières, la prévention du crime, etc. Il ne devrait pas être trop difficile, à mes yeux, de parvenir à une entente dans ces domaines.

Une question beaucoup plus litigieuse serait celle des droits et libertés individuels. Le Canada est une société très individualiste, alors que la vie autochtone semble beaucoup plus ancrée dans une culture communautaire. Beaucoup d'autochtones rejettent donc à juste titre la *Charte canadienne des droits et libertés*, et ce, pour deux raisons. Premièrement, ils n'ont pas participé — et encore moins à égalité — à sa formulation. Deuxièmement, elle entérine des droits individualistes qui enfreignent à l'évidence certains des principes fondamentaux de la vie collective autochtone. Je prétends néanmoins qu'il nous faut trouver certains principes fondamentaux en matière de droits communs. Sinon, la coexistence pacifique de deux sociétés vivant à proximité l'une de l'autre, sur un territoire essentiellement commun, sera en permanence menacée de conflits, de malentendus et de méfiance. Mais il faut que ces principes aillent au-delà des simples droits individuels, pour inclure par exemple des droits sociaux et communautaires. Autrement dit, il va falloir que le Canada accepte que l'individualisme libéral n'est pas la seule manière de bâtir une société libre, équitable et juste.

Une fois de plus, il peut être utile de se tourner vers la Communauté européenne, où le récent Traité de Maastricht s'est traduit par l'adoption d'une charte sociale ainsi que du principe dit de subsidiarité^{cvi}. L'objectif essentiel de la charte sociale est d'établir des normes minimales en matière de conditions de vie

individuelles et régionales. Cela pourrait être un facteur important pour les peuples autochtones lorsque se posera pour eux la question (à mon sens inévitable) de se joindre à une sorte d'union avec le Canada. La *Loi constitutionnelle de 1982* contient un article engageant tous les gouvernements et toutes les législatures du Canada à faire la promotion de l'égalité des chances, à réduire les disparités sociales et à garantir des services publics essentiels à tous les Canadiens. Une charte sociale négociée entre le Canada et les peuples autochtones devrait certainement étendre le même engagement à ces derniers. En même temps, le principe de subsidiarité tel qu'il est entériné par le Traité de Maastricht établit que la recommandation et la mise en application des politiques de la Communauté devraient être assurées au niveau le plus bas possible. Une disposition similaire dans une entente future sur les relations entre le Canada et les autochtones laisserait toute latitude pour appliquer l'engagement général envers des principes communs de bien-être individuel et social en fonction des coutumes et pratiques traditionnelles des différentes collectivités.

Cela me semble révéler un autre terrain d'entente pour une résolution satisfaisante des litiges. Ce qui me paraît différent, encore une fois, ce n'est pas le principe général qu'il devrait y avoir des normes minimales de dignité individuelle et d'existence sociale, d'égalité des sexes, et d'accès de tous à la règle de droit, mais plutôt les manières particulières et spéciales que pourrait avoir chaque société d'appliquer et de préserver de tels principes en vertu de critères législatifs différents menant au conflit et au malentendu. Un processus politique de communication serait donc nécessaire pour parvenir à une entente mutuelle sur la manière dont on peut souvent atteindre les mêmes fins par des moyens différents.

Certes, l'esprit de communication même le plus généreux, et dont la partie canadienne n'a pas encore fait preuve, n'abolira pas du jour au lendemain les désaccords et les conflits. Il faudra donc trouver un mécanisme d'arbitrage. Les peuples autochtones ne sauraient accepter une Cour suprême du Canada comme arbitre ultime des litiges, mais ils pourraient peut-être accepter une chambre confédérale ou un tribunal d'union garantissant la représentation égale des deux sociétés, un peu comme le mécanisme de règlement des différends de l'Accord de

libre-échange nord-américain. Évidemment, cet organisme rendrait ses jugements en fonction non pas de la Constitution canadienne, mais des traités et accords convenus et ratifiés par les deux peuples.

Une dernière remarque

Selon un observateur compétent, le principe du fédéralisme des traités est en fait très simple :

Il s'agit de deux souverains occupant un même territoire. Chacun, étant souverain, est autonome vis-à-vis de l'autre. Cependant, si l'action de l'un doit avoir des répercussions sur l'autre, ils doivent tous les deux «transiger» à ce sujet. Ils négocient donc une entente ou un accord. Autrement dit, la relation continue des deux se fait par [la voie de] traités et [d']ententes. Les deux sont égaux. Aucun ne domine l'autre^{cvi}.

Tout ce qu'il faut, de ce point de vue, c'est que le Canada évolue d'un État fédéral à un État confédéral. C'est une thèse conforme au genre de système politique qu'Althusius a voulu décrire au début du XVII^e siècle : un régime fondé sur l'autonomie de ses participants, sur un processus politique permanent, sur la communication et sur l'entente fondée sur le consentement. Comme j'ai tenté de le démontrer dans cette étude, la thèse althusienne n'est pas seulement très similaire à la pensée autochtone, c'est aussi une tradition européenne, mais une tradition différente qui a été peu à peu enterrée sous l'avalanche de systèmes politiques étatiques et hiérarchiques établis dans le monde moderne des États-nations. Comme j'ai aussi tenté de le montrer, il y a aujourd'hui dans la société canadienne des couches de population importantes qui sont peut-être prêtes à redécouvrir cette autre tradition européenne. Qu'est-ce qui empêche donc aujourd'hui une réorganisation vraiment confédérale des relations entre le Canada et les autochtones?

Mon mandat était de faire une analyse comparative des principes du fédéralisme, et surtout du «fédéralisme des traités». Les différences théoriques fondamentales existant entre la société canadienne et les peuples autochtones n'ont donc pu être analysées que dans la mesure où elles ont une incidence plus ou moins directe sur les questions d'organisation politique fédérale/confédérale. Mais une certaine réflexion s'impose sur ces différences, car elles sont à mon avis

l'obstacle primordial à toute solution satisfaisante.

Comme je l'indiquais au début, les États fédéraux modernes, comme les États-Unis, la Suisse, l'Allemagne ou le Canada, sont le produit des efforts déployés au XIX^e siècle pour créer des économies et des marchés nationaux. Le fédéralisme moderne est donc issu dans l'ensemble, sur le plan pratique, d'un compromis politique passé lorsque la résistance à une organisation unitaire des échanges et du commerce s'est avérée trop forte. Les États fédéraux qui en ont résulté n'ont pas été bâtis sur les principes althusiens d'autonomie et d'autosuffisance, mais sur l'expansion, la croissance économique illimitée et l'accumulation individuelle de la richesse. Cette organisation des échanges et du commerce s'appelle aujourd'hui le capitalisme moderne de marché : tout est à saisir, rien n'est entier ni sacré^{cix}, tout a son prix (réification généralisée). Les formes essentielles d'interaction humaine ne sont pas la communication et l'entente, mais la cupidité individuelle et les transactions contractuelles. Certes, cela a permis de bâtir un monde moderne qui a fourni un meilleur niveau de vie (matériel!) à plus de gens que jamais. Mais, dans son souci insatiable de croissance et d'accumulation, ce monde moderne a également méprisé de manière impitoyable toutes les autres formes de vie, pour atteindre un degré inégalé de destruction écologique et sociale, et il a fini par qualifier de perdants tous ceux qui ne veulent ou ne peuvent pas participer à ce mouvement inexorable.

Tel est à mon avis l'obstacle ultime à une reconnaissance de l'autonomie gouvernementale autochtone fondée sur une relation de traité entre des parties égales. À l'heure actuelle, l'état d'esprit dominant dans la société occidentale est tel qu'on ne saurait envisager «l'occupation commune d'un territoire». On veut acheter ce territoire, le morceler et le vendre au plus offrant. La tâche fondamentale, et la plus importante de toute commission soucieuse de faire des propositions pour rétablir les droits et les principes de l'autonomie gouvernementale autochtone, est donc probablement non pas de trouver des formules politiques d'autonomie et de coopération institutionnalisées, mais plutôt de convaincre les Canadiens, autant les élites politico-économiques que la population, de se retirer, physiquement autant que spirituellement, de l'espace

autochtone.

À mes yeux, l'autonomie gouvernementale autochtone n'interviendra que lorsqu'il y aura eu une transformation idéologique au Canada. Il faut amener la société canadienne et ses dirigeants à comprendre qu'une pluralité de formes autonomes de vie sociale n'est pas impossible à organiser et ne serait pas nécessairement préjudiciable aux intérêts canadiens. Le but de cette étude, en ce sens, a donc été double : d'une part, montrer qu'un tel changement idéologique n'obligerait pas les Canadiens à accepter des principes totalement étrangers à la pensée et à l'organisation sociales occidentales, puisqu'il s'agit de principes reflétant également une tradition ancienne et vénérable de la société occidentale; d'autre part, montrer que les peuples autochtones peuvent en fait compter aujourd'hui sur un soutien plus large que jamais dans la société canadienne, dont certains groupes importants en ont également assez du manichéisme politique. Loin de moi l'idée que c'est aux autochtones qu'il appartient de faire le premier pas et, une fois encore, d'adapter leur vie à une quelconque «manière canadienne», aussi révisée fût-elle. Pour une fois, c'est certainement à l'autre partie que revient le devoir de faire le premier pas. Il me semble au demeurant que les autochtones, s'ils parviennent à avancer les bons arguments en exploitant dans leurs communications avec les gouvernements canadiens tout ce qui fait ressortir les affinités et les terrains d'entente, déclencheront peut-être chez leurs partenaires le genre de réactions auquel ils souhaitent assister et auquel ils ont droit.

Notes

Bibliographie

- Althusius, Johannes. *Politica Methodice Digesta atque exemplis sacris & profanis illustrata*. Herborn/Leiden, 1603, 1614, 1617.
- Antholz, Heinz. *Die politische Wirksamkeit des Johannes Althusius in Emden* (Koeln: Leer, 1954).
- Asch, Michael. *Home and Native Land: Aboriginal Rights and the Canadian Constitution*. Toronto: Methuen, 1984.
- Barreiro, José (ed.). *Indian Roots of American Democracy*. Ithaca, New York: Akwe:Kon Press, Cornell University, 1992.
- Barsh, Russel Lawrence et Youngblood Henderson, James. *The Road: Indian Tribes and Political Liberty*. Berkeley: University of California Press, 1980.
- Bendix, Reinhard. *Kings or People* (Berkeley: University of California Press, 1978).
- Berger, Thomas R. *A Long and Terrible Shadow: White Values, Native Rights in the Americas 1492–1992*. Vancouver: Douglas & McIntyre Ltd., 1991.
- Black, Antony. *Guilds and Civil Society in European Political Thought from the Twelfth Century to the Present*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1984.
- Boldt, Menno. *Surviving as Indians: The Challenge of Self–Government*. Toronto: University of Toronto Press, 1993.
- Boldt, Menno & Long, J. Anthony (eds.). *The Quest for Justice: Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*. Toronto: University of Toronto Press, 1985.
- Brown, Douglas (ed.). *Aboriginal Governments and Power Sharing in Canada*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1992.
- Burkett, Tony. "The Ambivalent Role of the Bundesrat in the West German Federation," in Michael Burgess (ed.). *Federalism and Federation*. London: Croom Helm, 1986.
- Carney, Frederick S. *The Politics of Johannes Althusius* (London: Eyre & Spottiswoode, 1964).
- Carter, Sarah. *Lost Harvests: Prairie Indian Reserve Farmers and Government Policy*. Montréal et Kingston: McGill–Queen's University Press, 1990.

- Clark, Bruce. *Native Liberty, Crown Sovereignty: The Existing Aboriginal Right of Self-Government in Canada*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press, 1990.
- Coates, Ken (ed.). *Aboriginal Land Claims in Canada*. Toronto: Copp Clark Pitman Ltd., 1992.
- Cohen, Jean L., et Arato, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. (Cambridge: MIT Press, 1992).
- Commission royale sur les peuples autochtones. *Partenaires au sein de la Confédération : Les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution*. Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services, 1993.
- Doern, G. Bruce. *Europe Uniting: The EC Model and Canada's Constitutional Debate*. Toronto: C.D. Howe Institute, 1992.
- Donaghy, Peter J. et Newton, Michael T. *Spain: A Guide to Political and Economic Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- Druke, Mary A. "Iroquois Treaties," in Jennings, Francis (ed.), *The History and Culture of Iroquois Diplomacy* (Syracuse: Syracuse University Press, 1985).
- Engels, Frederick. *The Origin of the Family, Private Property and the State*. New York: International Publishers, 1972.
- Fenton William N. "Structure, Continuity, and Change in the Process of Iroquois Treaty Making," in Francis Jennings (ed.), *The History and Culture of Iroquois Diplomacy* (Syracuse: University of Syracuse, 1985).
- Foster, Michael K. "Another Look at the Function of Wampum in Iroquois-White Councils," in Francis Jennings (ed.), *The History and Culture of Iroquois Diplomacy* (Syracuse: Syracuse University Press, 1985).
- Friedrich, Carl Joachim (ed.). *Politica Methodice Digesto of Johannes Althusius* (Cambridge: Harvard University Press, 1932).
- Friedrich, Carl J. "The Politics of Language and Corporate Federalism," in Jean G. Savard et Richard Vigneault (eds.), *Les États Multilingues, problèmes et solutions* (Québec: Les Presses de l'Université Laval, 1975).
- Gierke, Otto von. *Althusius* (Aalen: Scientia, 1880/1958).
- Haan, Richard L. "Covenant and Consensus," in Richter, Daniel K. et Merrell, James H. (eds.). *Beyond the Covenant Chain: The Iroquois and Their Neighbors in Indian North America, 1600-1800*. (Syracuse, New York: Syracuse University Press).

- Hawkes, David C. et Morse, Bradford W. "Alternative Methods for Aboriginal Participation in Processes of Constitutional Reform" dans *Options for a New Canada*, sous la dir. de Ronald Watts et Douglas Brown (Toronto, University of Toronto Press, 1991).
- Hill, Christopher. *The Century of Revolution 1603–1714* (New York: Norton, 1980).
- Hueglin, Thomas O. "New Wine in Old Bottles? Federalism and Nation States in the 21st Century," (Centre for International Studies, University of Toronto, 6 June 1992).
- Hueglin, Thomas O. *Sozietales Foederalismus: Die politische Theorie des Johannes Althusius* (Berlin: De Gruyter, 1991).
- Hueglin, Thomas O. "Have We Studied the Wrong Authors? On the Relevance of Johannes Althusius," *Studies in Political Thought* 1,1 (1992), 75–93.
- Jennings, Francis (1984). *The Ambiguous Iroquois Empire* (New York: Norton, 1984).
- Jennings, Francis (ed.). *The History and Culture of Iroquois Diplomacy*. Syracuse, New York: Syracuse University Press, 1985.
- Johansen, Bruce E. *Forgotten Founders*. Ipswich, Massachusetts: Gambit Inc., Publishers, 1982.
- Johnston, Darlene M. "The Quest of the Six Nations Confederacy for Self-Determination". *University of Toronto Faculty of Law Review*, 44:1 (printemps 1986).
- Kann, Robert A. *Renners Beitrag zur Loesung nationaler Konflikte im Lichte nationaler Probleme der Gegenwart* (Wien: Verlag der Oesterreichischen Akademie der Wissenschaften, 1973).
- Keohane, Robert O. et Hoffmann, Stanley (eds.). *The New European Community*. Boulder: Westview Press, 1991.
- Kropotkin, Peter. *Mutual Aid* (1^{re} éd. 1902). Montréal: Black Rose Books, 1989.
- Little Bear, Leroy, Boldt, Menno, Long, J. Anthony (eds.). *Pathways to Self-Determination: Canadian Indians and the Canadian State*. Toronto: University of Toronto Press, 1984.
- Long, J. Anthony & Boldt, Menno (eds.). *Governments in Conflict? Provinces and Indian Nations in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1988.

- Macklem, Patrick. "First Nations Self-Government and the Borders of the Canadian Legal Imagination". *McGill Law Journal*, vol. 36, 1991.
- Macklem, Patrick. "Normative Dimensions of the Right of Aboriginal Self-Government". Avant-projet d'une étude réalisée pour la Commission royale sur les peuples autochtones, 1993.
- Marx, Karl. *The Communist Manifesto* (1^{re} éd. 1848). Harmondsworth: Penguin, 1967.
- McMillan, Alan D. *Native Peoples and Cultures of Canada*. Vancouver: Douglas & McIntyre Ltd., 1988.
- Miller, J.R. *Sweet Promises: A Reader on Indian-White Relations in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1991.
- Morgan, Lewis H. (edited by Leslie A. White). *Ancient Society*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1964.
- Nisbet, Robert. *The Social Philosophers*. New York: Washington Square Press, 1973.
- Opekokew, Delia. *The Political and Legal Inequities Among Aboriginal Peoples in Canada*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1987.
- Parker, A.C. *The Constitution of the Five Nations or The Iroquois Book of the Great Law*. Ohsweken, Ontario: Iroqcrafts Ltd., 1991.
- Pearce, Roy H. *Savagism and Civilization: A Study of the Indian and the American Mind*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- Proudhon, Pierre-Joseph. *Du Principe Fédératif* [1863]; in Richard Vernon (ed.), *The Principle of Federation by P.-J. Proudhon*. Toronto: University of Toronto Press, 1979.
- Purich, Donald. *Our Land: Native Rights in Canada*. Toronto: James Lorimer & Company, 1986.
- Reagan, Michael D. et Sanzone, John G. *The New Federalism*. New York: Oxford University Press, 1981.
- Richter, Daniel K. et Merrell, James H. (eds.). *Beyond the Covenant Chain: The Iroquois and Their Neighbors in Indian North America, 1600-1800*. Syracuse, New York: Syracuse University Press, 1987.
- Richter, Daniel K. "Ordeals of the Longhouse: The Five Nations in Early American History," in Richter, Daniel K. et Merrell, James H. (eds.). *Beyond the Covenant Chain: The Iroquois and Their Neighbors in Indian*

- North America, 1600–1800.* (Syracuse, New York: Syracuse University Press).
- Sanders, Douglas. *Aboriginal Self–Government in the United States.* Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1985.
- Schwartz, Bryan. *First Principles, Second Thoughts: Aboriginal Peoples, Constitutional Reform and Canadian Statecraft.* Montréal: The Institute for Research on Public Policy, 1986.
- Simeon, Richard. *Federal–Provincial Diplomacy.* Toronto: University of Toronto Press, 1972.
- Simeon, Richard. "Canada and the United States: Lessons from the North American Experience," (Centre for International Studies, University of Toronto, 6 June 1992).
- Smith, Derek G. (ed.). *Canadian Indians and the Law: Selected Documents, 1663–1970.* Toronto: McClelland & Stewart Ltd., 1975.
- Smith, Dan. *The Seventh Fire: The Struggle for Aboriginal Government.* Toronto: Key Porter Books Ltd., 1993.
- Spittal, Wm. Guy (ed.). *Iroquois Women: An Anthology.* Ohsweken, Ontario: Iroqrafts Ltd., 1990.
- Tschaeni, Hans. *Wer regiert die Schweiz?* Muenchen: Piper, 1987.
- Trevor–Roper, H.R. "The General Crisis of the Seventeenth Century," in Trevor Aston (ed.), *Crisis in Europe 1560–1660* (London: Routledge & Kegan Paul, 1965).
- Trigger, Bruce G. *Natives and Newcomers: Canada's "Heroic Age" Reconsidered.* Montréal et Kingston: McGill–Queen's University Press, 1985.
- Tully, James. "Multirow Federalism and the Charter". In Phil Bryden, Stephen David & John Russell (eds.), *The Charter — 10 Years After.* Toronto: University of Toronto Press, 1992.
- Turpel, Mary Ellen et Sands, Philippe. "Peremptory International Law and Sovereignty: Some Questions". *Connecticut Journal of International Law*, vol. 3 (printemps 1988).
- Turpel, M.E. et Monture, P.A. "Ode to Elijah: Reflections of Two First Nations Women on the Rekindling of Spirit at the Wake for the Meech Lake Accord". *Queen's Law Journal*, Vol. 15 (automne 1990).
- Turpel, Mary Ellen. "Indigenous Peoples' Rights of Political Participation and Self–Determination: Recent International Legal Developments and the

Continuing Struggle for Recognition". *Cornell International Law Journal*, 25:3 (1992).

Williams, Paul et Nelson, Curtis. "The Kaswentha". Avant-projet d'une étude réalisée pour la Commission royale sur les peuples autochtones, 1993.

iVoir la dernière version de cette thèse dans Seymour Martin Lipset, *Continental Divide* (Routledge, New York, 1990).

iiJe sais évidemment qu'il y a aussi des Canadiens originaires d'Asie et d'Afrique. Cependant, dans l'intérêt de la simplicité, je présuppose que la quête de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones au Canada bute essentiellement sur un mode de pensée politique et constitutionnel euro-canadien dominant.

iiiVoir Dan Smith, *The Seventh Fire* (Key Porter, Toronto, 1993), p. 62-63 et 88-89.

ivMary A. Druke, «Iroquois Treaties», dans Francis Jennings (ed.), *The History and Culture of Iroquois Diplomacy* (Syracuse University Press, Syracuse, 1985), p. 89.

vVoir James Tully, «Multirow Federalism and the Charter», dans Phil Bryden, Stephen Davis et John Russell (eds.), *The Charter – Ten Years After* (University of Toronto Press, Toronto, 1992), p. 178-179 et 195.

viVoir Sharon Venne, «Treaty Indigenous Peoples and the Charlottetown Accord: The Message in the Breeze», *Constitutional Forum* 4/2 (1993), p. 44; et Darlene M. Johnston, «The Quest of the Six Nations Confederacy for Self-Determination», *University of Toronto Faculty of Law Review* 44, 1 (1986), p. 11.

viiVoir la chronologie annotée des traités dans Jennings, *The History and Culture of Iroquois Diplomacy*, p. 158-208.

viiiLa pratique consistant à acquérir les terres des autochtones par des traités considérés comme des «contrats fonciers» est peut-être apparue seulement plus tard. La conviction coloniale de «posséder» la terre de droit divin était apparue beaucoup plus tôt. En 1634 déjà, John Winthrop, chef des Puritains de la Nouvelle-Angleterre, écrivit à un ami en Angleterre que «[les autochtones de l'endroit] sont presque tous morts de la variole, ce qui fait que le Seigneur a libéré notre droit à ce que nous possédons». Cité dans Roy Harvey Pearce, *Savagism and Civilization: A Study of the Indian and the American Mind* (University of California Press, Berkeley, 1988), p. 19.

ixVoir son mémoire adressé à la Commission royale sur les peuples autochtones, «Affirming Treaty Federalism», 5 mars 1993.

xÉvidemment, cela compte du point de vue de l'exactitude historique. Comme la relation d'origine avait été établie avec la Couronne, les peuples autochtones peuvent à juste titre prétendre n'avoir pris aucune part à la création de l'État canadien. D'un point de vue technique, par conséquent, leur homologue immédiat dans les relations des traités reste la Couronne. D'un point de vue politique, cependant, c'est à l'État canadien qu'ils devront arracher l'autonomie gouvernementale, et la Couronne veillera bien à éviter toute ingérence dans ce processus.

xiCommission royale sur les peuples autochtones, *Partenaires au sein de la Confédération : Les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution* (Ministre des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1993).

xiiVoir notamment Henderson, *Affirming Treaty Federalism*; Purich, *Our Land*; Macklem, «First Nations Self-Government and the Borders of the Canadian Legal Imagination» (voir bibliographie).

xiii Daniel K. Richter, «Ordeals of the Longhouse: The Five Nations in Early American History», dans Daniel K. Richter et James H. Merrell (eds.), *Beyond the Covenant Chain* (University of Syracuse Press, Syracuse, 1987), p. 21.

xiv Ibid., p. 22.

xv Conversation avec Paul Williams, 24 août 1993.

xvi Voir Druke, «Iroquois Treaties».

xvii Francis Jennings, *The Ambiguous Iroquois Empire* (Norton, New-York, 1984), p. 149.

xviii Voir à ce sujet et sur ce qui suit Richard L. Haan, «Covenant and Consensus», dans Daniel K. Richter and James H. Merrell (eds.), *Beyond the Covenant Chain* (University of Syracuse Press, Syracuse, 1987), p. 41-57.

xix Ibid., p. 43.

xx Comme l'indique Paul Williams (conversation du 23 août 1993), les Anglais qui traitaient avec les Iroquois savaient parfaitement comment ces derniers interprétaient la chaîne d'argent. De fait, beaucoup avaient été intégrés à la culture iroquoise. Ils le savaient peut-être d'autant plus que bon nombre étaient d'origine irlandaise ou écossaise, et non pas anglaise, à une époque où le comportement de la Grande-Bretagne envers ses minorités culturelles était relativement «méchant». Quoi qu'il en soit, non seulement ces intermédiaires coloniaux devaient faire rapport à Londres, où allaient ainsi dominer leurs interprétations différentes, mais ils n'allaient pas non plus hésiter, pour stabiliser leur propre position dans la colonie, à exploiter leur familiarité avec la pensée autochtone pour en tirer des gains personnels de pouvoir et d'influence.

xxi Voir James Tully, «Multirow Federalism and the Charter», p. 189.

xxii Menno Boldt, *Surviving as Indians* (University of Toronto Press, Toronto, 1993), p. 3-7 et 32-34.

xxiii Proclamation royale de 1763 telle que reproduite dans *Documents of the Canadian Constitution 1759-1915* (Oxford University Press, Toronto, 1918), p. 20.

xxiv Voir Sarah Carter, *Lost Harvests* (McGill-Queen's University Press, Montréal, 1990).

xxv Johnston, «The Quest of the Six Nations Confederacy for Self-Determination», p. 19.

xxvi Voir en particulier Dan Smith, *The Seventh Fire* (Key Porter, Toronto, 1993).

xxvii Tekawennake (11 août 1993), p. 1-2.

xxviii Cette analyse, ainsi que les suivantes concernant l'arrêt *Sparrow* et la Proclamation royale, s'inspire largement de Boldt, *Surviving as Indians*, p. 30-39.

xxix Ibid., p. 30-31.

xxx *La Reine c. Sparrow* (3 Mai 1990).

xxxi On trouvera aussi des arguments juridiques similaires dans Boldt, *Surviving as Indians*, p. 71; on peut comparer cette analyse à une thèse sensiblement différente de Delia Opekowek, *The Political and Legal Inequities Among Aboriginal Peoples in Canada* (Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, 1987), p. 26.

xxxii Commission royale sur les peuples autochtones, *Partenaires au sein de la Confédération*, p. 16-17.

xxxiii Cette remarque et l'analyse qui suit doivent beaucoup au mémoire préparé par Paul Williams et Curtis Nelson, «The Kaswentha» dans le cadre du programme de recherche de la Commission royale (avant-projet d'août 1993).

xxxivIbid.

xxxvVoir Richter, «Ordeals of the Longhouse», p. 12.

xxxviOn peut évidemment faire aussi l'observation contraire. Par exemple, le gouvernement canadien s'est fait le héraut mondial de la lutte contre l'apartheid en Afrique du Sud, tout en fermant les yeux sur des conditions souvent très semblables infligées aux peuples autochtones par le système des réserves et par la *Loi sur les Indiens*.

xxxviiRemarquons dans ce contexte l'absurdité des positions sociales néo-conservatrices d'aujourd'hui, qui stipulent que les relations de marché privées et individualisées soient le seul axe d'organisation de la société, tout en déplorant le déclin des valeurs familiales et collectives «traditionnelles».

xxxviiiVoir William N. Fenton, «Structure, Continuity, and Change in the Process of Iroquois Treaty Making», dans Francis Jennings (ed.), *The History and Culture of Iroquois Diplomacy* (University of Syracuse, Syracuse, 1985), p. 16-17; et Williams et Nelson, «The Kaswentha».

xxxixVoir Richter, «Ordeals of the Longhouse», p. 12.13.

xlVoir Williams et Nelson, «The Kaswentha».

xliSur ce qui suit, voir à nouveau Williams et Nelson, «The Kaswentha»; Johnston, «The Quest of the Six Nations Confederacy», p. 9; et Fenton, «Structure, Continuity, and Change in the Process of Iroquois Treaty Making», surtout p. 13-16.

xliiEn fait, l'un des fils est plus long que les autres et représente le rôle spécial de l'un des chefs Onondaga comme gardien du feu.

xliiiiVoir aussi Michel K. Fauster, «Another Look at the Function of Wampum in Iroquois-White Councils», dans Francis Jennings (ed.), *The History and Culture of Iroquois Diplomacy* (Syracuse University Press, Syracuse, 1985), surtout p. 103.

xliivLa sixième nation de Tuscarora s'est jointe plus tard à la Confédération et n'est pas représentée au conseil.

xliivPaul Williams, dans son analyse de la première ébauche de cette étude.

xliviIl semble en effet que la composition ait continuellement varié d'un conseil à l'autre. À une époque, au début de l'année 1690, un conseil s'était tenu au sujet de la paix avec les Outaouais et de propositions de paix avec la Nouvelle-France, et jusqu'à 80 chefs y avaient participé; aucun n'était apparemment chef de clan traditionnel, et une délégation d'Albany avait été traitée sur un pied d'égalité au sein du conseil. Voir Richter, «Ordeals of the Longhouse», p. 25-26.

xlviiLes Mohawks et les Oneidas en ont neuf, les Onondagas, 14, les Cayugas, 8, et les Senecas, 10.

xlviiiWilliams et Nelson, «The Kaswentha».

xlixLeroy Little Bear, dans son analyse de la première ébauche de cette étude. Williams et Nelson, «The Kaswentha».

liSur cette question, comparer avec Druke, «Iroquois Treaties».

liiVoir Jennings, *The History and Culture of Iroquois Diplomacy* p. 58.

liiiVoir Commission royale, *Partenaires au sein de la Confédération* p. 22-26.

liv Cet argument n'est pas contredit par le fait que de gros contingents d'immigrants d'Europe continentale composent le «Canada anglais» d'aujourd'hui. Ces immigrants sont souvent venus après avoir été victimes de structures et de régimes collectivistes en Europe et ont donc adopté avec d'autant plus de vigueur et de conviction les valeurs individualistes.

lv La partie qui suit s'inspire directement de Reinhard Bendix, *Kings or People* (University of California Press, Berkeley, 1978), p. 290-330.

lvii H.R. Trevor-Roper, «The General Crisis of the Seventeenth Century», dans Trevor Aston (ed.), *Crisis in Europe 1560-1660* (Routledge & Kegan Paul, Londres, 1965), p. 62.

lviii Jean Bodin, *Six Livres de la République*, 1576.

lx Ibid., p. 326, 303.

lix Voir Christopher Hill, *The Century of Revolution 1603-1714* (Norton, New York, 1980), p. 150.

lxÀ ce sujet et sur ce qui suit, voir Hill *The Century of Revolution*, p. 89-91 et 101-103.

lxi Thomas Hobbes, *Leviathan*, 1651.

lxii *Leviathan*, XXI; p. 109-110 (pagination d'origine).

lxiii Tout ce compte rendu des événements et conflits d'Emden provient de Heinz Antholz, *Die politische Wirksamkeit des Johannes Althusius in Emden* (Leer, Cologne, 1954). De manière générale, on a consacré peu de recherches historiques à Althusius. Les quelques sources et données fiables dont on dispose ont été résumées dans mon *Sozialer Foederalismus: Die politische Theorie des Johannes Althusius* (De Gruyter, Berlin, 1991).

lxiv Johannes Althusius, *Politica Methodice Digesta atque exemplis sacris & profanis illustrata* (Herborn/Leiden, 1603, 16145, 1617). L'édition la plus largement utilisée est celle de 1614. Il en existe une traduction anglaise abrégée, de Frederick S. Carney, *The Politics of Johannes Althusius* (Eyre & Spottiswoode, Londres, 1964). Contrairement à cette traduction, les renvois qui suivent correspondent à la propre numérotation de de l'ouvrage d'Althusius (chiffres romains pour les chapitres et chiffres arabes pour les paragraphes).

lxv Otto von Gierke, *Althusius* (Scientia, Aalen, 1880-1958), p. 6-8.

lxvi Carl Joachim Friedrich (ed.), *Politica Methodice Digesta of Johannes Althusius* (Harvard University Press, Harvard, 1932); Frederick S. Carney (ed.), *The Politics of Johannes Althusius* (Eyre & Spottiswood, Londres, 1964, nouvelle édition à venir en 1993 du Liberty Fund); on trouvera un résumé en anglais des principaux arguments de mon *Sozialer Foederalismus* (De Gruyter, Berlin, 1991) dans Thomas O. Hueglin, «Have We Studied the Wrong Authors? On the Relevance of Johannes Althusius», *Studies in Political Thought* 1,1 (1992), p. 75-93; ou trouvera aussi dans cet article des renvois bibliographiques à d'autres analyses importantes des thèses d'Althusius.

lxvii Ce qui suit est extrait de mon «Have We Studied the Wrong Authors?», p. 81-87.

lxviii Toutes les citations renvoient à la propre numérotation des chapitres (en chiffres romains) et des paragraphes (en chiffres arabes) d'Althusius; en règle générale, le texte latin suit la traduction de Carney. Précisons toutefois que Carney traduit *consociatio* par «association». À mon sens, cette traduction est trompeuse, car elle suggère une interprétation libérale de la vie associative libre qui ne semble pas conforme à la notion de «consociation», d'Althusius, qui est une forme de collectivité politique. En gros, la différence est semblable à la distinction que fait Toennies entre *Gemeinschaft* (consociation) et *Gesellschaft* (association).

-
- lxi*Deus homines, non per Angelos, sed per homines instituere & docere voluit;* I.26.
- lxx*causam efficientem consociationis politicae esse consensum & pactum civium communicantium;* I.29.
- lxxix *aequo & bobo;* I.31.
- lxxi*vinculo pacti conjuncti & consociati communicant de suis, quae... commode;* I.6.
- lxxiiiVoir notamment l'introduction de Carl Joachim Friedrich à son édition de 1932 de *Politica Methodice Digesta*.
- lxxiv*prout natura cujusque consociationis postulare videtur, vel inter symbiotos est conventum & constitutum;* I.21.
- lxxv*jus majestatis;* voir X.1-4.
- lxxvi*que ex natura contractus mandati;* XIX.7.
- lxxvii*nam major autoritas & potestas in multis, quam in uno, qui a multis illis est constitutus, issique minor;* XXXIII.20.
- lxxviiiVoir notamment IX.12-27.
- lxxix*quod omnes tangit, ab omnibus quoque approbari debet;* IV.20. Cette phrase classique du droit romain va directement à l'encontre du libéralisme de Locke; voir l'analyse de la partie III.4.
- lxxxVoir V.62-64.
- lxxxi*quod omnes tangit, ab omnibus etiam peragi aequum est;* XVII.60.
- lxxxii[*lex fundamentalis regni*]... *nihil aliud, quam pacta quaedam, sub quibus plures civitates & provinciae coierunt & consenserunt in unam eandemque Remeubler. hacienda & défend...*; XIX.49.
- lxxxiii*lex consociationis & symbiosis;* I.10.
- lxxxivI.10.
- lxxxv*aequabilitas* (VI.47); ce qu'Althusius envisage ici est semblable à la notion aristotélicienne de stabilité sociale *moyenne*, c'est-à-dire sans excès de richesse ni de pauvreté.
- lxxxviii italiques : *nisi communi voluntate aliud placeat.*
- lxxxvii*quaecunque volumus ut faciant nobis homines, haec & nos iisdem facere teneri ex summi legislatoris sententia;* IV.21, avec une référence à St Mathieu, 7:12.
- lxxxviii*quo minor autem est potestas eorum qui imperant, eo dutius stabiliusque stat imperium;* XIX.8.
- lxxxixCes expressions sont empruntées à Jean L. Cohen et Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory* (MIT Press, Cambridge, 1992), p. 116.
- xcVoir Proudhon, *Du Principe Fédératif* (1863); Kropotkin, *Mutual Aid* (1902). Voir aussi, mais d'un point de vue conservateur, Robert Nisbet, *The Social Philosophers* (Washington Square Books, New York, 1973), p. 179-206, où Althusius était associé à Proudhon et Kropotkin, représentants d'une philosophie sociale de «communauté écologique».
- xciiVoir Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy* (University of Toronto Press, Toronto, 1972).
- xciiiVoir Michael D. Reagan et John G. Sanzone, *The New Federalism* (Oxford University Press, New York, 1981), notamment p. 157-179.

-
- xciiiÉvidemment, cette situation a relativement changé depuis la réunification, lorsque six anciens *Länder* est-allemands, généralement pauvres, ont été ajoutés au système.
- xcivVoir Tony Burkett, «The Ambivalent Role of the Bundesrat in the West German Federation», dans Michael Burgess (ed.), *Federalism and Federation* (Croom Helm, Londres, 1986), p. 205-219.
- xcvIl existe fort peu d'études du système politique suisse. Voir, par exemple, Hans Tschaeni, *Wer regiert die Schweiz?* (Piper, Munich, 1987).
- xcviJe veux parler ici des opinions politiques générales et des niveaux d'éducation ou d'information en la matière, et non pas des études universitaires canadiennes dans ce domaine, dont beaucoup sont tout à fait excellentes et durables.
- xcviiVoir Robert O. Keohane et Stanley Hoffmann (ed.), *The New European Community* (Westview Press, Boulder, 1991).
- xcviiiVoir Peter J. Donaghy et Michael T. Newton, *Spain: A guide to Political and Economic Institutions* (Cambridge University Press, Cambridge, 1987).
- xcixC'est l'impression que j'ai eue suite à une conversation avec Delia Opekokew, et suite à plusieurs visites dans la réserve des Six Nations.
- c«Extrait d'un *An Account of the Life of That Ancient Servant of Jesus Christ, John Richardson* [Londres, 1758], cité dans Roy Harvey Pearce, *Savagism and Civilization: A Study of the Indian and the American Mind* (University of California Press, Berkeley, 1988), p. 37.
- ciVoir Carl J. Friedrich, «The Politics of Language and Corporate Federalism», dans Jean G. Savard et Richard Vigneault (ed.), *Les États Multilingues, problèmes et solutions* (Les Presses de l'Université Laval, Québec), p. 227-237.
- ciiPaul Williams, Delia Opekokew et diverses personnes de la Commission royale sur les peuples autochtones, à Ottawa, et du territoire des Six Nations de Grand River, près de Brantford, dans le sud de l'Ontario.
- ciiiUn membre du conseil de bande m'a dit que tout ce que décide le conseil est d'abord transmis aux chefs; si ceux-ci ne formulent aucune objection, essentiellement en gardant le silence, on considère que la question est réglée. Hélas, je n'ai pas eu l'occasion d'en discuter avec l'un des chefs.
- civAfin d'éviter tout malentendu, je tiens à souligner que le système bicaméral canadien est une anomalie par rapport aux grandes fédérations. En effet, dans la plupart des fédérations, les deux chambres jouissent de pouvoirs égaux; aux États-Unis, la chambre haute, le Sénat, est même plus puissante que l'autre. C'est seulement au Canada que le Sénat, chambre haute, souffre d'un déficit chronique de légitimité et de pouvoir.
- cvVoir Richter, «Ordeals of the Longhouse», p. 16-24.
- cviVoir chapitre XXXIII.
- cviPour une brève introduction et un aperçu, voir G. Bruce Doern, *Europe Uniting: The EC Model and Canada's Constitutional Debate* (Institut C.D. Howe, Toronto, 1992).
- cviiiLeroy Little Bear, dans son examen de la première ébauche de cette étude.
- cixÀ l'époque, et il témoignait ainsi d'un pouvoir considérable d'observation et d'anticipation, Karl Marx décrivait cette société moderne naissante comme une société qui serait caractérisée par «la perturbation ininterrompue de toutes les conditions sociales». Le «besoin d'un marché en expansion constante»

engendrerait une condition humaine dans laquelle «tout ce qui est solide fond dans l'air, tout ce qui est saint est profané». (*Manifeste communiste*, 1848).