

À quoi ressemble la démocratie participative autochtone ? L'exemple du processus décisionnel communautaire de Kahnawà:ke

Kahente Horn-Miller

Numéro 21, décembre 2022

Les formes contemporaines d'engagement autochtones

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1096756ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1096756ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Les Cahiers du CIÉRA

ISSN

1919-6474 (imprimé)

2291-5745 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Horn-Miller, K. (2022). À quoi ressemble la démocratie participative autochtone ? L'exemple du processus décisionnel communautaire de Kahnawà:ke. *Les Cahiers du CIÉRA*, (21), 15–32.
<https://doi.org/10.7202/1096756ar>

Résumé de l'article

Avec le mandat communautaire de 1979 visant la transition vers un gouvernement traditionnel, la communauté de Kahnawà:ke a constamment demandé une plus grande implication dans la prise de décision sur les questions qui affectent la communauté dans son ensemble. Le processus décisionnel communautaire de Kahnawà:ke (Kahnawà:ke Community Decision Making Process) est une réponse aux demandes de la communauté, qui souhaitait un processus plus pertinent et inclusif sur le plan culturel pour prendre des décisions communautaires et adopter des lois communautaires. Ce processus est une mesure de transition visant à aider et faciliter le fonctionnement législatif de la gouvernance de Kahnawà:ke. Dans cet article, l'auteure examine l'élaboration de ce processus et son fonctionnement dans le cadre moderne de Kahnawà:ke dans le but d'illustrer la démocratie participative autochtone en action.



À quoi ressemble la démocratie participative autochtone ? L'exemple du processus décisionnel communautaire de Kahnawà:ke

Kahente Horn-Miller

Coordinatrice

Commission de coordination législative de Kahnawà:ke

Chargée de cours

Université Concordia

Chargée de cours

Université McGill

Traduit par Benjamin Pillet — Traductions Stomer

Résumé

Avec le mandat communautaire de 1979 visant la transition vers un gouvernement traditionnel, la communauté de Kahnawà:ke a constamment demandé une plus grande implication dans la prise de décision sur les questions qui affectent la communauté dans son ensemble. Le processus décisionnel communautaire de Kahnawà:ke (Kahnawà:ke Community Decision Making Process) est une réponse aux demandes de la communauté, qui souhaitait un processus plus pertinent et inclusif sur le plan culturel pour prendre des décisions communautaires et adopter des lois communautaires. Ce processus est une mesure de transition visant à aider et faciliter le fonctionnement législatif de la gouvernance de Kahnawà:ke. Dans cet article, l'auteure examine l'élaboration de ce processus et son fonctionnement dans le cadre moderne de Kahnawà:ke dans le but d'illustrer la démocratie participative autochtone en action¹.

Mots-clés : Kahnawà :ke, démocratie participative, gouvernance, décolonisation

*Nous, peuple de Kahnawà:ke, en tant que membre de la Confédération Rotinohsón:ni (Cinq Nations) ;
Nous sommes, et avons toujours été, un peuple souverain ; nous avons nos propres lois, notre propre
gouvernement, notre propre culture, et notre propre spiritualité ;*

*Nos vies sont régies par les principes de la Kaianere 'kó:wa (Grande loi de la paix), une alliance conclue
dans les temps anciens ;*

*Nous respectons l'alliance, car elle décrit notre droit et notre responsabilité de gouverner nos propres
affaires à notre manière ;*

*Nous considérons cette alliance comme un legs précieux pour nos enfants et les générations futures,
avec lequel personne n'est en droit d'interférer.*

Préambule du Kahnawà:ke Decision Making Process [Processus de prise de décision de Kahnawà:ke]²

Introduction

La participation à un processus décisionnel fondé sur le consensus est une expérience unique qui demande de changer notre manière de penser. Au début, les participant·e·s expriment souvent un certain scepticisme quant à la possibilité que toutes les personnes présentes parviennent à s'entendre sur quelque chose.

¹ Cet article a initialement été publié en 2013 dans *Review of Constitutional Studies/Revue d'études constitutionnelles* (vol. 18, n° 1, p. 111-132). Nous avons reçu l'autorisation de l'auteure et de la revue pour le traduire et le publier.

² Cette déclaration (et préambule) fut élaborée par les Kahnawa'kehró:non (peuple de Kahnawà:ke) lors d'une séance d'information sur le processus décisionnel communautaire, et entérinée par la suite par la décision exécutive 34-2008/09 du Conseil mohawk.

Et pourtant, les mêmes personnes impliquées dans le processus de consensus reconnaissent également fréquemment être surprises et soulagées lorsqu'une décision en découle. En tant que personne kanien'kehá:ka (mohawk), j'ai eu la chance de pouvoir participer à un tel processus, à la fois au sein de la maison longue traditionnelle³ et en traitant des questions politiques contemporaines dans la communauté de Kahnawà:ke. Trouver un consensus sur une question particulière provoque des sentiments similaires dans ces deux cadres, malgré leur caractère distinct. Ceci fut d'ailleurs une surprise pour moi malgré le fait que je comprends et connais bien les fondations historiques du processus de consensus, son fonctionnement interne et ses implications pour la maison longue comme pour le processus politique moderne de la communauté de Kahnawà:ke. Cela dit, le processus décisionnel communautaire (Community Decision Making Process [CDMP]) représente une forme de démocratie participative qui fait usage des mêmes critères de respect pour les idées et les réflexions individuelles et l'unanimité collective que ceux qu'utilisaient mes ancêtres lors de leurs processus décisionnels. C'est un processus vivant, au sein duquel la théorie est mise en pratique.

Grâce à mes expériences et à mon travail universitaire, j'ai acquis des savoirs liés à l'histoire et à la culture des Haudenosaunee qui alimentent à la fois mon travail d'enseignement universitaire et mon engagement dans le monde moderne de la gouvernance autochtone. La plupart des principes qui sous-tendent le processus que je décris dans ces pages n'ont jamais été présentés de manière explicite dans une revue ou un article à ce jour. Par conséquent, il est difficile de trouver des citations liées à la mise en pratique des traditions philosophiques des Haudenosaunee, et celles qui existent sont généralement le fruit de perspectives externes. Le présent article participe d'un effort plus large de contribution à la littérature portant sur les applications pratiques des philosophies autochtones. De nombreux individus et universitaires autochtones s'attellent à connecter de manière pratique les traditions philosophiques autochtones et leurs applications dans les domaines politiques, sociaux et spirituels de communautés existantes. Le présent article décrit de tels efforts.

Le CDMP constitue lui-même un pont entre des pratiques anciennes et le monde moderne. Le but du présent texte est d'illustrer les principes qui sous-tendent la forme de démocratie participative qu'ont mise en œuvre mes ancêtres, de décrire le développement du CDMP, et d'expliquer les questions et les adaptations actuelles liées aux besoins et aux préoccupations de la communauté. L'intérêt de cet article pour les communautés autochtones et allochtones de manière plus large réside dans le fait que les principes démocratiques antiques des Haudenosaunee sont toujours en vigueur dans le contexte moderne de Kahnawà:ke et ont un rôle à jouer dans les formes modernes de gouvernance et les processus législatifs autochtones. Ce faisant, les anciennes pratiques sont réactualisées.

Contexte et histoire

Kahnawà:ke — qui signifie « sur les rapides » — est l'une des sept communautés kanien'kehá:ka. Elle se situe sur la rive sud du Saint-Laurent, en face de Montréal, Québec, Canada. Avec une population estimée à environ 7 719 résident·e·s et 2 617 non-résident·e·s en 2013 (Affaires autochtones et du Nord Canada 2013a), la communauté est située sur un territoire de moins de 11 888 acres (Affaires autochtones et du Nord Canada 2013b). La négociation de la revendication territoriale de la seigneurie de Sault-Saint-Louis pourrait permettre de restituer une superficie importante à la communauté (Mohawk Council of Kahnawà:ke [Conseil Mohawk de Kahnawà:ke] 2012). Les Kanien:keha'ka font partie des Haudenosaunee ou Confédération iroquoise⁴. La Confédération rassemble six nations autochtones, regroupées à l'origine dans un but de paix et de protection mutuelle. Les cinq nations originelles sont les Kanien:keha'ka (la nation mohawk), les Oneniote'á:ka (la nation oneida), les Ononta'kehá:ka (la nation onondaga), les Kaion'kehá:ka (la nation cayuga), les

³ À l'origine, la maison longue est la structure de vie traditionnelle des peuples de la Haudenosaunee. Au fur et à mesure que les gens ont abandonné la vie en communauté pour vivre dans des maisons individuelles, la maison longue a acquis un sens symbolique, devenant un espace où la vie politique, sociale et spirituelle se déroule à l'extérieur de la communauté élargie et des habitations individuelles. La maison longue sert également de base organisationnelle pour la structure politique, sociale et spirituelle de la Kaienere'kó:wa et est utilisée comme terme de référence pour décrire les traditions spirituelles et intellectuelles des Haudenosaunee dans leur ensemble.

⁴ « Haudenosaunee » et « Rotinohsón:ni » sont deux termes utilisés pour décrire la Confédération iroquoise. Ce sont deux variantes du même mot qui signifie « peuple de la maison longue ».

Shotinontowane'á:ka (la nation seneca), auxquelles s'ajoutèrent les Tehatiskaró:ros (la nation tuscarora)⁵ en 1722. Chacune de ces nations rejoignit la Confédération dans un but commun de maintien de la paix et d'harmonie mutuelle, tout en restant cependant individuellement indépendante et responsable de ses affaires internes. Cette notion est décrite par la Ceinture de Hiawatha, qui dépeint les cinq nations de départ comme étant indépendantes et liées entre elles par un fil commun, sans que ce dernier les prive de leur autonomie (Porter 2008a).

Les sources les plus anciennes indiquent que les peuples de la Confédération respectaient un mode de vie qui mettait en valeur les principes de paix, de force et de droiture, incorporés sous la forme d'une Constitution fonctionnelle appelée Kaienere'kó:wa (Horn-Miller 2003)⁶ ou Grande loi de la paix. Cette Constitution est conservée sous la forme de dispositifs mnémotechniques que sont les ceintures wampum. Ces ceintures sont récitées tous les quatre ans et font référence aux aspects politiques, sociaux et spirituels de la vie qui sont couverts par la Constitution. Elles narrent l'histoire du voyage du Faiseur de paix, qui décrit la formation de la Confédération et les principes inhérents à la Kaienere'kó:wa. Les wampums ou lois de la Kaienere'kó:wa se fondent sur les relations naturelles entre la flore, la faune et les humains, et furent développées en une Constitution fonctionnelle qui a aidé les six nations à établir des relations pacifiques lors de périodes difficiles. Par la suite, les relations entre nations furent approfondies et devinrent fondées sur des principes de respect et de survie mutuels avec l'arrivée de la colonisation en Amérique du Nord.

Les principes de justice sont donc codifiés dans la Kaienere'kó:wa, à la base de laquelle se trouvent les principes fondamentaux de paix et d'harmonie. La Kaienere'kó:wa établit des règles de gouvernance sur des sujets tels que l'adoption, l'émigration, les relations avec les nations étrangères, la guerre, la trahison, la succession, la religion, les lois liées à l'héritage, les funérailles et les affaires civiles (Parker 1991 [1916]). En tant que document réellement démocratique, la Kaienere'kó:wa met en valeur des processus dans lesquels tous les individus ont une voix. Le droit se fonde sur l'atteinte d'un accord substantiel et d'un consensus dans les processus décisionnels étant donné que la Constitution se concentre sur la résolution d'enjeux communautaires ou nationaux plutôt que sur des idéaux individualistes. Dans cette perspective, chaque individu fait partie d'un corps collectif plus large ; chaque acte individuel a un impact direct ou indirect sur le monde environnant. Plus connue sous le nom du principe des sept générations (Taiaiake 1999 : xxii)⁷, cette doctrine sert de base à la compréhension des responsabilités individuelles, qui sont perçues comme dépassant le simple cadre de l'individu. La responsabilité, la redevabilité, l'imputabilité et le respect de soi et des sept générations à venir se trouvent au cœur de cette philosophie. Ce principe majeur qui est au fondement de la Kaienere'kó:wa est également reflété dans les procédures qui encadrent la mise en œuvre de la Constitution. L'Action de grâce ou Ohenton Karihwaterkwen, qui est pratiquée avant chaque rencontre de la communauté, est une récitation de remerciements à tous les êtres vivants, des plus petites créatures et plantes de la terre jusqu'aux nuages du ciel. Cette récitation aide les personnes présentes à se remémorer qu'elles ont non seulement le devoir de respecter la loi, mais également la responsabilité de prendre soin du monde naturel⁸ (Haudenosaunee Environmental Task Force s. d. ; Porter 2008b).

Par définition, le monde naturel est caractérisé par sa diversité. La Kaienere'kó:wa met de l'avant l'idée qu'aucune chose n'est similaire à une autre, ce qui est notamment manifeste dans la façon dont est décrit le processus de consensus. Les règles et les procédures de la gouvernance des Haudenosaunee se fondent sur le principe que le pouvoir de gouverner provient directement du peuple. Au niveau de la Confédération comme au niveau national, un accord substantiel entre les chefs des nations particulières est requis, tandis qu'au niveau des communautés un consensus doit exister entre les clans. Les décisions qui sont prises doivent respecter la volonté populaire et elles doivent être mises en œuvre avec l'objectif de contribuer au bien-être de la population. Les processus décisionnels ne se conforment donc pas à un système accusatoire ou contradictoire. Ils se fondent

⁵ Pour de plus amples informations quant aux débats relatifs à la datation des origines de la Confédération, voir William A. Starna (2008).

⁶ Une littérature importante existe au sujet de la Kaienere'kó:wa. Voir notamment les travaux de l'autrice.

⁷ Le principe des sept générations est une philosophie transmise par voie orale.

⁸ Pour un accès à la récitation complète et aux discussions qui y sont liées, voir les travaux de Tom Porter (2008b).

plutôt sur une délibération calme, le respect des différents points de vue et une entente réelle. Les objectifs principaux sont l'engagement, le respect et la résolution pacifique de tous les enjeux.

La prise de décision par consensus

La prise de décision par consensus constitue une voie alternative aux processus décisionnels non collaboratifs qui sont en général la norme. Les *Règles de procédure de Robert* sont par exemple utilisées par de nombreux groupes. Le but de ce livre est de structurer le débat et l'adoption de propositions par un vote majoritaire⁹. Un tel processus ne met pas de l'avant le besoin d'un accord réel. Ses critiques estiment d'ailleurs qu'il a tendance à engendrer des débats contradictoires ainsi que la formation de factions concurrentes. De telles dynamiques peuvent mettre à mal les relations à l'intérieur des groupes et limiter la possibilité de ces derniers à mettre en œuvre de manière coopérative des décisions qui peuvent être perçues comme litigieuses¹⁰.

Le consensus est le fruit d'un processus de discussion en collaboration qui respecte à la fois le groupe et les individus. Dans le cadre du consensus, c'est l'ensemble du groupe qui prend les décisions au lieu d'une règle de majorité ou de minorité. Ce n'est donc pas simplement un processus visant à additionner les perspectives individuelles et à comptabiliser les accords et les désaccords. Le but est de discerner quelle décision est la meilleure pour le groupe, tout en prenant en considération les besoins collectifs. Les inquiétudes et les idées de chaque individu sont également prises en considération pour atteindre un consensus. Chaque participant·e doit avoir un accès égal au processus pour que celui-ci soit une prise de décision réellement consensuelle. Le groupe examine et modifie chaque proposition jusqu'à ce qu'un consensus sur une forme finale soit trouvé.

Le consensus n'équivaut pas à l'unanimité. Avec le consensus, il peut ne pas y avoir un accord complet à chaque décision, mais il y a toujours un consentement complet. Un tel processus donne donc une voix aux individus qui ont un point de vue minoritaire. Un·e membre peut parfaitement exprimer son désaccord avec une décision s'il ou si elle estime qu'elle va à l'encontre de l'intérêt collectif supérieur. Dans ce cas, il ou elle a la responsabilité d'apporter une solution alternative ou d'aider à trouver une solution. Lorsqu'une personne exprime un désaccord, son opinion doit être prise en compte, et il lui est demandé d'apporter une solution ou des informations additionnelles, qui peuvent ensuite être considérées lors des délibérations. Si la décision reste la même, le désaccord est enregistré et on demande à la personne concernée si elle consent ou non à la décision collective.

Il est primordial de rappeler que les membres de la communauté doivent travailler activement à la prise d'une décision qui est dans l'intérêt supérieur de la communauté et non dans le leur en tant qu'individus. Si l'on suit le principe des sept générations, participer à ce processus demande de mettre de côté l'individualisme qui caractérise la structure sociétale de nombreuses communautés autochtones. La mise en place d'un tel processus aide les Premiers Peuples à reconnaître à quel point l'influence et l'héritage de la colonisation jouent un rôle prépondérant dans nos vies quotidiennes. La colonisation a modifié en profondeur la façon dont les peuples autochtones pensent et vivent en tant que communautés. Dans bien des cas, la pensée individualisée entre clairement en contradiction avec les idéaux communautaires. Trouver des solutions aux problèmes devient donc difficile dans ces circonstances.

La prise de décision par consensus est également une voie alternative aux processus décisionnels verticaux ou descendants qui sont généralement en pratique dans les groupes hiérarchisés. La prise de décision descendante se produit lorsque les dirigeant·es d'un groupe prennent des décisions sans la participation de toutes les parties prenantes. Les propositions ne sont pas élaborées de manière collaborative et le complet accord n'est pas un objectif prioritaire. Les critiques des processus décisionnels verticaux estiment qu'ils encouragent soit la complaisance, soit la rébellion chez les membres des groupes défavorisés (Seigel 2012 :

⁹ Pour une évaluation de la valeur des *Règles de procédure de Robert* [Atlee], voir les travaux de Tom Atlee et Rosa Zubizarreta (2013).

¹⁰ Voir Atlee (*ibid.*) pour une comparaison des différents processus.

331)¹¹. De tels résultats ont été clairement observés avec le système de conseil de bande élu actuellement utilisé dans les communautés des Premières nations du Canada, dans lesquelles les membres de la communauté se sentent souvent sans voix et sans pouvoir. Qui plus est, les décisions qui sont ainsi prises par les conseils de bande négligent souvent des enjeux importants pour ceux et celles qui sont directement affecté·e·s, ce qui entraîne fréquemment de mauvaises dynamiques collectives et une mise en œuvre des solutions aux problèmes envisagés relativement faible.

La prise de décision par consensus cherche à répondre aux problèmes *Règles de procédure de Robert* comme à ceux des modèles verticaux. Les résultats du processus de consensus comprennent :

De meilleures décisions qui incluent des contributions de toutes les parties prenantes, ce qui permet aux propositions qui en résultent de mieux répondre à toutes les préoccupations potentielles.

De meilleurs processus de mise en œuvre des propositions, qui incluent et respectent tous·tes les participant·e·s et génèrent l'accord le plus large possible, ce qui ouvre la voie à une meilleure coopération dans la mise en œuvre des décisions qui en découlent.

Des relations de groupe plus solides, dans lesquelles la coopération et la collaboration entraînent une plus grande cohésion du groupe et des liens interpersonnels plus forts.

(Seigel 2012 : 331 [notre traduction].)

L'atteinte d'un consensus ne consiste pas simplement à trouver des compromis ; ce n'est pas non plus une façon de persuader les autres de la valeur d'une idée ou d'un résultat. L'intérêt d'un tel processus réside dans les méthodologies qui sont employées pour atteindre un consensus et trouver des solutions aux problèmes. Toshio Kuwako estime que les différences d'opinions qui peuvent être une source de conflit peuvent également constituer une ressource essentielle pour trouver des solutions plus créatives (Kuwako, paraphrasé dans Seigel [*ibid.* : 335]). La diversité des opinions aide les individus à comprendre tous les aspects d'un problème. Par conséquent, les points de vue minoritaires sont souvent les plus précieux étant donné qu'ils sont souvent laissés de côté par la majorité.

Le processus de démocratie participative propre aux Haudenosaunee trouve ses origines dans la structure familiale et respecte l'expression de tous les points de vue. La gouvernance traditionnelle partait du niveau clanique familial et rayonnait jusqu'au niveau le plus large de la confédération, en passant en cercles concentriques vers l'extérieur par la famille, la communauté et la nation. Dans un tel processus, les décisions étaient prises par le clan-famille et transmises à la chefferie de la communauté, qui les communiquait ensuite à la communauté élargie et, en dernier lieu, à la nation. De cette façon, le leadership ne pouvait être vertical ; au contraire, les chefs avaient comme mission d'être les dépositaires des récits et des savoirs ancestraux et se voyaient attribuer la responsabilité de mettre en œuvre les décisions prises par le peuple. Les principes fondamentaux de ce système le rendirent particulièrement propice à la démocratie. Sont inclus parmi ces principes : le fait que chaque individu ait une voix, le principe des sept générations, l'écoute active, la responsabilité de participer.

Historique du développement de la gouvernance à Kahnawà:ke

Kahnawà:ke fut gouvernée par un conseil de sept chefs jusqu'à l'établissement du système du conseil de bande à la fin du XIX^e siècle. Chaque chef représentait l'un des sept clans de la communauté : Ratiniáhten (« Tortue »), Rotikwáho (« Loup »), Rotiskerewakaká:ion (« Vieil ours »), Rotiskerewakekó:wa (« Grand ours »), Rotinehsí:io (« Bécassine »), Rotineniothró:non (« Rocher ») et Rotihsenakéhte (« Cerf ») (Reid 2012). Les sept chefs avaient un mandat à vie. L'historien Gerald Reid note qu'un conseil de chefs basé sur le système clanique existait probablement dans la communauté depuis la fin du XVII^e siècle, mais que le conseil des sept chefs n'existerait que depuis 1840 environ. Plusieurs efforts furent entrepris dans les années 1870 et

¹¹ Pour une contextualisation et des discussions plus larges sur la prise de décision par consensus, voir Michael T. Seigel (2012).

jusqu'au début des années 1880 pour réorganiser le conseil de manière qu'il suive de plus près les normes de gouvernance que les autorités canadiennes essayaient alors d'imposer au moyen du système de la Loi sur les Indiens (1876). Lorsque la loi fut appliquée à la réserve en 1889, le système à sept chefs n'avait peut-être que cinquante ans environ, mais il était néanmoins enraciné dans le système clanique des Haudenosaunee et de la prise de décision consensuelle. Reid décrit cette forme modifiée de conseil non pas comme un gouvernement traditionnel, mais plutôt comme un gouvernement fondé sur deux principes fondamentaux qui se trouvent au cœur de l'organisation politique iroquoise : le gouvernement à voix égale et un mode décisionnel fondé sur le système de clan¹².

Dans ce premier système de gouvernance par conseil de bande, les lois étaient soumises à l'agent des Indiens. Le conseil de bande avait donc une autorité législative limitée ; la législation était élaborée au niveau fédéral puis envoyée à la communauté pour qu'elle y soit appliquée. Les agents des Indiens étaient automatiquement nommés juges de paix en vertu de l'article 107 de la Loi sur les Indiens. Ces juges, nommés par le gouverneur en conseil du Canada, étaient autorisés à juger les infractions conformément à l'article 81 de la même loi, et pouvaient également statuer sur des infractions au Code criminel du Canada concernant la cruauté envers les animaux, les voies de fait simples, les entrées par effraction et le vagabondage dans les cas où ces crimes étaient commis par un·e Indien·ne ou liés à la personne ou à la propriété d'un·e Indien·ne. L'article 81 de la Loi sur les Indiens permettait aux bandes d'adopter leurs propres règlements relatifs à dix-huit domaines tels que la santé, le maintien de l'ordre public, les intrusions sur les propriétés, le zonage, l'attribution des terres, la réglementation de l'apiculture et de l'élevage de volaille, le contrôle et la réglementation des jeux publics, la conservation et la protection des animaux à fourrure. L'article 82 détaillait également les processus par lesquels les règlements devaient être adoptés. Le ministre des Affaires indiennes pouvait approuver ou prohiber n'importe quel règlement de manière arbitraire.

Kahnawà:ke commença à prendre en main l'administration de sa justice à partir de 1940 avec la nomination de Frank McDonald Jacobs, résident de Kahnawà:ke, comme juge de paix. À la suite de cela, plusieurs juges issus de la communauté furent nommés à la Cour de Kahnawà:ke. Le plan et l'hypothèse de départ du gouvernement canadien étaient que ces juges de paix siègeraient dans une cour provinciale, mais Kahnawà:ke prit la décision de créer sa propre cour de justice. En 1979, Kahnawà:ke commença à élargir ses activités en entendant des cas autres que simplement liés à des infractions de circulation. La Cour commença ainsi à statuer sur des règlements créés en vertu de l'article 81 de la Loi sur les Indiens et du processus d'approbation contenu dans l'article 82 de la même loi, ainsi que sur des déclarations de culpabilité par procédure sommaire liées au chapitre XXVII du Code criminel canadien (Perron 2000).

Le Conseil mohawk de Kahnawà:ke se rapprocha de son objectif d'autonomie judiciaire en 1987 avec l'appui des membres du Comité de la justice et la mise en place de son système judiciaire. Peu de temps après, le Conseil mohawk de Kahnawà:ke prit la décision formelle de ne plus soumettre aucun règlement au ministre pour approbation, ce qui entraînait en contradiction avec l'article 81 de la Loi sur les Indiens. Kahnawà:ke décida donc de légiférer en dehors des balises constituées par les articles 81 et 82, et se mit à créer ses propres lois communautaires. Pendant cette période, les juges de paix continuèrent d'être nommés par le gouverneur en conseil, mais ne pouvaient statuer sur les lois communautaires de Kahnawà:ke étant donné qu'ils et elles devaient répondre à la Couronne. Jusqu'en 1996 les gardien·ne·s de la paix de Kahnawà:ke¹³ ne pouvaient également pas appliquer la loi mohawk, année où fut signée l'entente en matière de service de police entre

¹² Pour plus de détails au sujet de l'évolution de la gouvernance à Kahnawà:ke, voir Gerald F. Reid (2004 : 56).

¹³ La Force de police iroquoise fut créée en 1976, et ses membres furent nommés par la Gendarmerie royale du Canada. Sa mission était d'appliquer les règlements canadiens et ceux de la bande. Cette force de police devint la Force de police amérindienne entre 1975 et 1979, et en 1980 l'actuelle Force de maintien de la paix de Kahnawà:ke (Kahnawà:ke Peacekeeper Force) fut créée. Une entente signée entre Kahnawà:ke, le Québec et le Canada en 1996 autorise les gardiens de la paix à faire appliquer la loi mohawk.

Kahnawà:ke, le Québec et le Canada. Cela a créé une carence dans les besoins de la communauté en matière de justice¹⁴.

Historique du processus décisionnel communautaire de Kahnawà:ke

Lors de consultations de la communauté qui furent organisées en 1979, le peuple de Kahnawà:ke exprima le désir de retourner à une forme de gouvernance plus traditionnelle. Une résolution du Conseil mohawk fut signée en 1982 à cet effet, et réaffirmée en 2000 par le chef et le conseil élu. Mais malgré ces déclarations, cet enjeu ne parvint pas à être résolu avant 1995, lorsque le Conseil mohawk de Kahnawà:ke délégua à la Commission de justice de Kahnawà:ke le pouvoir de créer des lois pour la communauté. Des conflits émergèrent cependant de cette décision, étant donné que les individus dont était constituée la Commission étaient également responsables de l'application et de l'interprétation des lois dans la communauté. Les membres de la communauté estimèrent qu'il était primordial de séparer les aspects législatifs et judiciaires du système de justice de Kahnawà:ke. Ces tensions se trouvèrent encore accrues par l'insatisfaction de la communauté quant à la façon dont les décisions étaient prises, avec de fortes demandes d'inclusion de la population dans les processus décisionnels. Afin de mettre fin à ces insatisfactions, le Conseil mohawk de Kahnawà:ke donna le mandat au Bureau du Conseil des chefs (Office of the Council of Chiefs [OCC])¹⁵ d'entamer des recherches sur un processus décisionnel communautaire, dont le développement impliquerait les membres de la communauté et dont la mouture finale assurerait également une participation directe de la communauté.

L'OCC entama ses recherches sur les processus décisionnels fondés sur le consensus en étudiant de plus près les anciennes pratiques de la communauté de Kahnawà:ke ainsi que les coutumes actuelles d'autres communautés autochtones. À la suite de cela, l'OCC rédigea une ébauche de modèle de processus décisionnel communautaire qui comprenait des principes et un format similaire aux méthodes traditionnelles des Haudenosaunee en matière de prise de décision. Le développement de ce modèle a été vu comme un effort pour mettre en œuvre la volonté exprimée en 1979 de revenir à un mode de gestion des litiges plus traditionnel.

Le Conseil mohawk de Kahnawà:ke mit en place le Comité intérimaire de coordination législative (Interim Legislative Coordinating Committee [ILCC]) le 30 mai 2005 et lui confia la responsabilité du processus législatif. Le modèle de processus décisionnel communautaire fut confié à l'ILCC en tant qu'outil administratif le 14 octobre 2005, et la Kahnawà:ke Legislative Coordinating Commission [Commission de coordination législative de Kahnawà:ke] (KLCC) entra officiellement en fonction le 1^{er} avril 2007¹⁶.

En 2005, la tâche de poursuivre le développement du modèle qui deviendrait par la suite le processus décisionnel communautaire fut confiée à l'ILCC. De nombreuses consultations communautaires furent organisées entre 2005 et 2007. Jusqu'en 2005, le processus était vu comme étant trop lourd, notamment du fait qu'il s'accompagnait d'une assemblée législative composée de vingt-et-un organes de représentation communautaire, gouvernementale et organisationnelle. Lors du processus de développement, environ neuf organisations communautaires furent identifiées, et des entrevues furent organisées avec neuf participant·e·s de chacune des organisations. Ce processus de départ fut par la suite optimisé et allégé au cours des consultations qui eurent lieu les deux années suivantes ; comprenant quatorze étapes au départ, le processus fut graduellement simplifié pour être limité aux trois étapes actuelles, avec la compréhension et l'objectif que la communauté serait responsable de continuer à le développer ultérieurement si tel était son souhait. Ceci fut effectué à la suite de consultations auprès de cent employé·e·s des neuf organisations communautaires, d'autres

¹⁴ Une grande partie de cette histoire fut compilée et présentée à la communauté lors d'une série de consultations communautaires sur la justice de Kahnawà:ke qui eurent lieu en janvier 2009 (*Kahnawake Justice Community Consultation*, présentation PowerPoint).

¹⁵ Le Bureau du Conseil des chefs offre du soutien aux chefs du Conseil mohawk de Kahnawà:ke dans les domaines de la politique et de la gouvernance. L'OCC fut créé sous le nom d'Unité de conseil (Advisory Unit) en 1999, et formellement connue comme l'Équipe de relations intergouvernementales (Intergovernmental Relations Team). L'OCC reçoit ses directives principales du conseil élu. Pour plus de détails, voir <http://www.kahnawake.com>.

¹⁶ L'ILCC devient par la suite la KLCC.

organisations, de groupes d'intérêt précis et de divisions gouvernementales internes à la communauté, dont le Groupe de travail sur le gouvernement traditionnel (Traditional Government Working Group). L'évolution du processus s'est faite et se fait toujours à partir de la population locale et est un processus continu.

Le Conseil mohawk de Kahnawà:ke demanda à l'ILCC de tester le processus décisionnel communautaire en organisant trois simulations de séance les 12 septembre 2007, 21 novembre 2007 et 12 janvier 2008. Le but de ces séances était d'informer et d'éduquer la communauté quant au nouveau processus, et de recueillir des impressions et des retours de la part des membres quant à ce qu'ils et elles considéraient être au cœur des principes et des valeurs essentiels au travail législatif (Mohawk Council of Kahnawà:ke 2008).

Les participant·e·s aux simulations rédigèrent une ébauche de préambule qui fut plus tard utilisée pour lancer les discussions lors des séances communautaires de la phase I du processus décisionnel communautaire qui eurent lieu le 1^{er} septembre 2009. L'ILCC entama également la phase I de la Loi judiciaire (Justice Act) à la suite de la tenue des simulations du processus décisionnel communautaire. Il reçut de nombreux commentaires et retours sur le processus lui-même lors des séances organisées pour obtenir le mandat du projet de loi sur la justice, ce qui lui permit de travailler à réviser le processus pour en arriver à la mouture actuelle.

La Commission de coordination législative de Kahnawà:ke

La Commission de coordination législative de Kahnawà:ke (KLCC) supervise les activités du coordonnateur et s'assure que les textes examinés passent proprement par le processus décisionnel communautaire (CDMP). Ses membres apportent une expertise et donnent un avis sur les aspects du CDMP qui sont liés aux textes de loi inscrits au programme législatif¹⁷. La Commission est composée de représentant·e·s issu·e·s du secrétariat, des services juridiques, des communications, de la justice, de la communauté (domaines qui sont tous attachés au Bureau du conseil des chefs du Conseil mohawk de Kahnawà:ke), ainsi que de la coordination de la KLCC¹⁸. S'y ajoute également un·e représentant·e de la communauté dont la mission est de se faire le·la porte-parole des intérêts de la communauté auprès de la Commission.

Aperçu du processus décisionnel communautaire

Tout membre de la communauté de Kahnawà:ke âgé de plus de 18 ans ainsi que toute unité du Conseil mohawk de Kahnawà:ke ou toute organisation de la communauté peut soumettre une demande de législation raisonnable (Request for Legislation) ou une demande de révision d'un texte de loi en vigueur. Une lettre est envoyée au KLCC qui transmet ensuite la demande aux services juridiques pour qu'elle soit classée dans la catégorie des textes législatifs de type I ou II. Le type I comprend les lois d'application générale de Kahnawà:ke ou celles qui affectent l'entièreté de la communauté. Le type II correspond aux lois de réglementation, aux lois financières ou administratives ainsi qu'à celles qui s'appliquent à un secteur, un groupe d'intérêt ou une partie précise de la communauté. Les lois jugées urgentes tombent dans la catégorie recommandée Urgente, établie sur les critères suivants :

La nécessité d'une action législative immédiate est liée à des questions qui constituent (ou constitueront dans un futur proche) une menace interne ou externe objective à la sécurité et à la sûreté

¹⁷ Les textes de loi actuellement examinés sont la Loi sur le système de justice de Kahnawà:ke (Kahnawà:ke Justice System Act), la Loi sur les biens immobiliers matrimoniaux (Matrimonial Real Interests Law), la Loi sur les critères d'appartenance à la communauté (Kahnawà:ke Membership Law), le code foncier de Kahnawà:ke (Kahnawà:ke Land Code) et la Loi électorale de Kahnawà:ke (Kahnawà:ke Elections Law).

¹⁸ La composition de la Commission a été approuvée par les directives exécutives du Conseil mohawk de Kahnawà:ke (MCED) n° 51/2010-2011 et n° 74/2011-2012.

(environnementale, fiscale, légale, sociale, culturelle ou politique) du territoire de Kahnawà:ke et des droits collectifs de sa population¹⁹.

La communauté détermine alors le degré d'urgence à considérer et les délais nécessaires à appliquer, la loi passant ensuite par les processus de type I ou II de façon accélérée.

Contrairement à la pratique juridique qui était précédemment en usage dans la communauté, les chefs de Kahnawà:ke, plus connus sous le nom de Kahnawa'kehró:non Ratitsénhaienhs²⁰, doivent maintenant incorporer la contribution de la communauté dans les lois qui sont développées ou révisées. Les lois étaient auparavant écrites par l'État canadien et soumises à la communauté qui devait les mettre en application ; Kahnawà:ke se dota de son propre processus législatif dans les années 1960, et les chef·fe·s eurent la responsabilité d'écrire les lois de la communauté au moyen du système dit de la résolution du Conseil mohawk (Mohawk Council Resolution [MCR]).

Les Kahnawa'kehró:non Ratitsénhaienhs jouent plusieurs rôles particuliers au sein de l'actuel CDMP, notamment dans le développement des législations de type I, II et Urgentes. Dans les processus de type I, ils et elles doivent s'assurer que la loi potentielle soit développée et mise en œuvre de manière cohérente à toutes les étapes des séances formelles dûment convoquées ; siéger comme membres du Comité consultatif des chef·fe·s ; s'assurer que la KLCC suit strictement les procédures de promulgation des lois de Kahnawà:ke ; participer régulièrement aux rencontres de la KLCC, aux séances, aux lectures et aux autres activités prévues ; et apporter soutien et conseils aux membres de la KLCC tout en s'assurant de la santé, du bien-être et de la sécurité de la communauté de Kahnawà:ke. Dans les processus de type II, ils et elles doivent s'assurer que le développement et la mise en œuvre de tous les aspects de la loi potentielle sont faits de manière cohérente au cours des séances législatives dûment convoquées ; participer aux lectures communautaires en tant que chef·fe·s ; siéger au Comité consultatif des chef·fe·s ; s'assurer que la KLCC suit strictement les procédures de promulgation des lois de Kahnawà:ke ; participer régulièrement aux rencontres de la KLCC, aux séances, aux lectures et aux autres activités prévues ; et apporter soutien et conseils aux membres de la KLCC tout en prenant en considération leur bien-être. Les chef·fe·s sont également les porte-paroles des parties silencieuses de la communauté qui peuvent être ou ne pas être touchées par la législation. Ils et elles jouent le rôle de contrepoids face aux groupes d'intérêt qui sont directement touchés par la législation. Enfin, au sein du processus juridique d'urgence, les chef·fe·s ont également la responsabilité de porter la loi urgente à l'attention de la KLCC et, suivant le processus prévu, de soumettre formellement la loi concernée.

Une fois la loi catégorisée, elle est assignée à un·e technicien·ne ou une équipe consultative. Ces personnes sont chargées de la supervision de la loi tout au long du CDMP et doivent s'assurer que toutes les étapes — de la proposition à l'adoption — sont respectées. La première est un long processus de rassemblement d'informations. Ces informations sont ensuite communiquées à la communauté afin de mesurer l'opinion générale relative au texte de loi et de s'enquérir des possibles amendements. Les consultations générales d'autres plus particulières visant les groupes d'intérêt au sein de la communauté se font au moyen de plusieurs méthodes, dont des kiosques, des questionnaires, des groupes de réflexion et des émissions de radio, ces différentes méthodes devant remplir un certain nombre de critères de communication de base développés pour l'occasion. Une fois qu'une opinion générale a été obtenue, le·la technicien·ne publie un rapport sur la phase de préparation, qui est mis à la disposition disponible de la communauté pour une période d'au moins 30 jours.

¹⁹ La KLCC fut mandatée le 30 avril 2012 pour développer un troisième processus législatif en réponse aux questions liées à la Loi sur les biens immobiliers matrimoniaux afin de répondre au besoin pressant de solutions juridiques urgentes, liées à des contraintes de temps, et qui affectent la juridiction, la sécurité et la sûreté de la communauté. Ce processus a été développé et soumis à la communauté de Kahnawà:ke dans le but d'obtenir des commentaires.

²⁰ « Kahnawa'kehró:non Ratsénhaienhs/Ietsénhaiens » est le terme kanien'kéha pour « chef du Conseil mohawk de Kahnawà:ke » (au singulier). Note : la traduction littérale de ce terme est « résident·e (singulier) de Kahnawà:ke, il·elle allume un feu ».

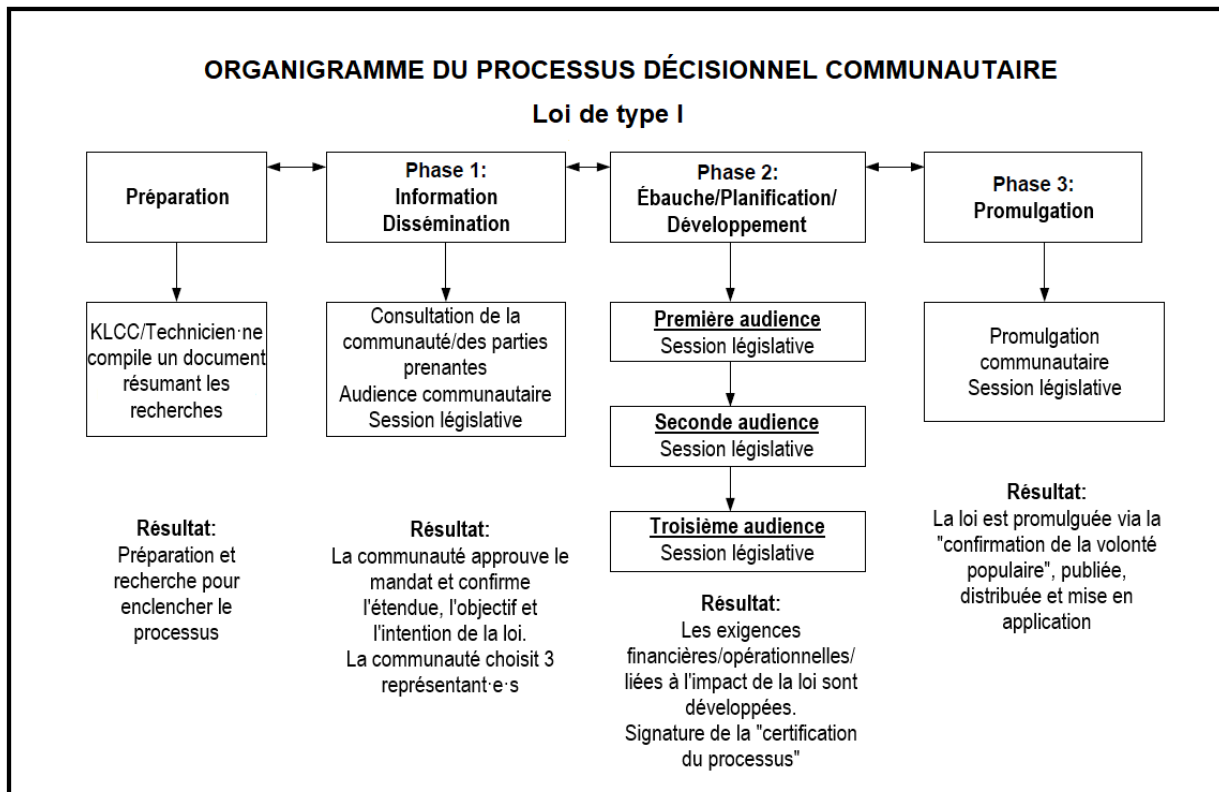


Figure 1.1
Processus de type I

Pour les processus de type I, une fois la consultation communautaire préliminaire effectuée, une date est fixée pour la première séance communautaire, au cours de laquelle le·la technicien·ne se renseigne sur le mandat, l'étendue, l'objectif et l'intention des membres de la communauté. Ceci est fait en suivant le processus décisionnel par consensus. Divisés en trois groupes, les membres de la communauté délibèrent et transmettent les décisions d'un groupe à l'autre, jusqu'à ce qu'un consensus soit atteint. Chaque groupe est composé d'un·e facilitateur·rice, d'une personne-ressource, d'un·e secrétaire et de plusieurs membres de la communauté. Un·e facilitateur·rice en chef et un·e secrétaire en chef sont également présent·e·s. Afin de s'assurer de la transparence du processus, tous les procès-verbaux et tous les documents pertinents sont publiés sur le site Internet Kahnawà:ke Community Decision-Making and Review Process (Processus de prise de décision et d'examen de la communauté de Kahnawà:ke) (www.kahnawakemakingdecisions.com).

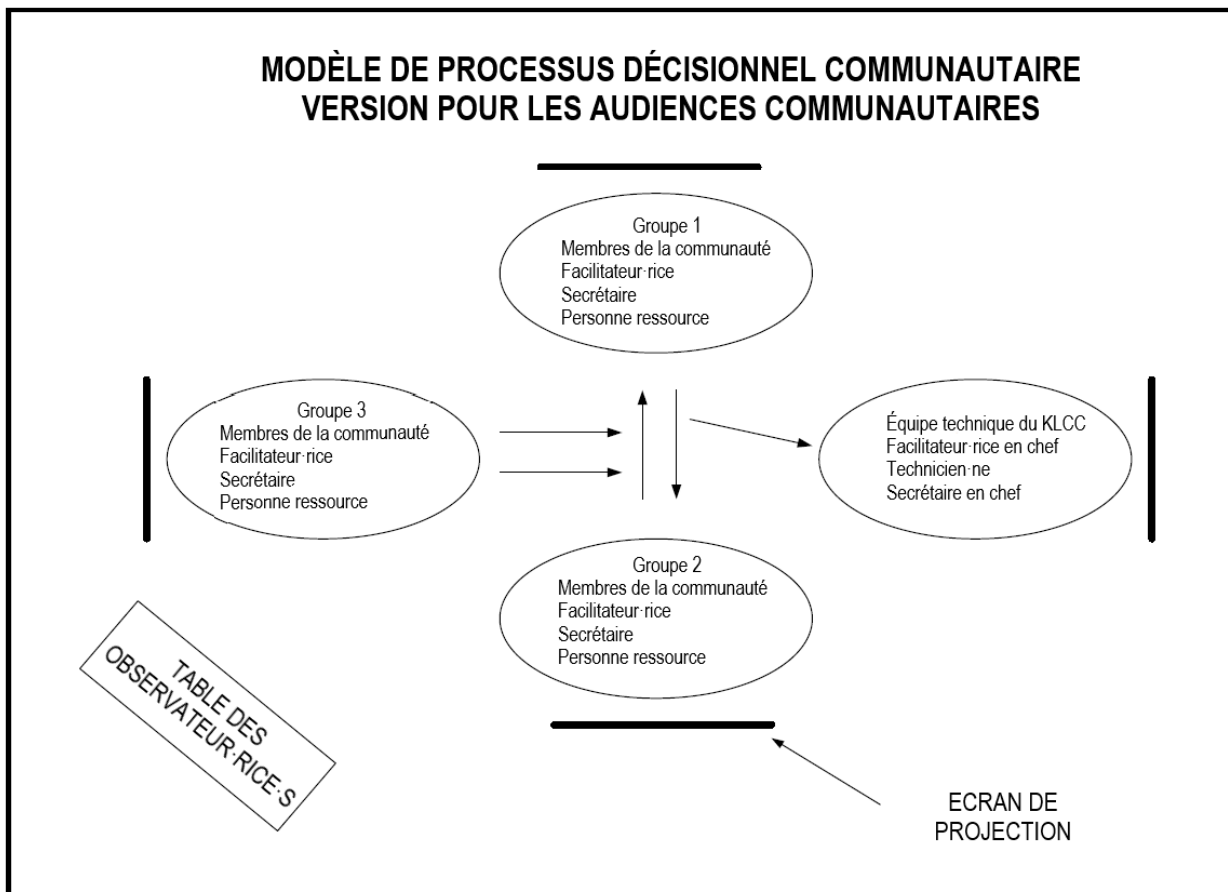


Figure 1.2
Processus de consensus

Lors de ce processus, chaque groupe nomme un·e représentant·e pour parler en son nom. Lorsque le consensus est atteint, le·la représentant·e du premier groupe se lève et donne la position adoptée par son groupe. Il est ensuite demandé au second groupe de discuter de la position du premier. Lorsqu'un consensus est atteint par le second groupe, son·sa représentant·e se lève à son tour et déclare si son groupe est en accord ou en désaccord avec le premier ou s'il souhaite ajouter des commentaires relativement à la position du premier groupe. La discussion se déroule en va-et-vient de cette manière entre les deux groupes jusqu'à ce qu'ils atteignent un consensus.

Pendant ce temps, le troisième groupe observe et écoute les débats ayant lieu dans les deux premiers groupes, tout en discutant des questions qui sont abordées. Si le troisième groupe a besoin de clarifications ou s'il souhaite poser des questions, ces informations sont transmises au·à la facilitateur·rice en chef. Ce ou cette dernier·ère partage ensuite cette requête avec les trois groupes, et les trois groupes y répondent. Une fois que les deux premiers groupes ont atteint un consensus, la question discutée est renvoyée au troisième groupe pour avoir son avis. Le·la représentant·e de ce groupe se lève et déclare si son groupe est en accord ou en désaccord ou s'il souhaite ajouter des éléments à la décision des deux premiers groupes. Si la décision du troisième groupe diffère de celle des deux premiers, le processus recommence depuis le début, le dossier étant renvoyé au premier groupe, qui doit alors prendre en considération toutes les nouvelles informations qui ont été soumises, jusqu'à ce qu'un consensus soit atteint. Un consensus doit exister entre les trois groupes pour que le processus soit complété.

Ce processus de délibération entre les deux premiers groupes, complété par la ratification du troisième, établit un ensemble de freins et de contrepoids qui permet au système de fonctionner et rend les personnes présentes responsables de leurs décisions et imputables. Il ne permet pas la formation de coalitions ni le

« truquage » de rencontres comme ce pouvait être le cas dans le passé. On se rappelle en effet des cas où des assemblées de bande ont été truquées de manière à obtenir un résultat bien précis. Les problèmes liés à la formation de coalitions ont été pris en compte dans les récentes révisions du processus de type II, dans lequel les consultations des parties prenantes doivent avoir lieu avant que l'on demande au chef et au conseil le mandat, la portée, l'objet et l'intention du processus de type II. De cette manière, tous les points de vue peuvent être entendus.

Le processus du CDMP respecte les règles de procédure des assemblées communautaires, qui permettent à chacun de s'être entendu tout en maintenant le calme et la paix tout au long du processus. Parvenir à définir le mandat, l'étendue, l'objectif et l'intention d'une loi ou d'amendements prend souvent plus qu'une séance. La loi judiciaire de Kahnawà:ke en cours de développement a par exemple nécessité un processus de cinq mois, pendant lesquels six séances communautaires furent organisées. Chaque séance dure deux heures et demie, et il ne peut y en avoir plus d'une par semaine.

Lorsque la communauté décide de rédiger ou de réviser une loi, sa décision est présentée aux Kahnawa'kehró:non Ratitsénhaienhs lors d'une séance législative. Une fois que le mandat, l'étendue, l'objectif et l'intention de la loi ont été confirmés, les services juridiques en rédigent la première ébauche. Cette dernière est ensuite complétée avec l'aide d'un comité de rédaction qui inclut des membres de la communauté sélectionnés au moment où le mandat a été établi. L'ébauche est ensuite soumise à la communauté deux semaines avant la tenue d'une séance communautaire. Lors de la seconde et de la troisième séance, le processus de consensus décrit plus haut est utilisé pour recueillir les commentaires sur l'ébauche de loi. Lors de la troisième séance, la loi devrait en principe être sur le point d'être complète. Après chaque séance, la loi discutée est réécrite par les services juridiques et présentée aux Kahnawa'kehró:non Ratitsénhaienhs pour confirmation lors d'une séance législative. Le projet final est approuvé par les membres de la communauté lors de la troisième séance et les documents de Certification du processus et de Volonté du peuple sont signés. Une fois ces étapes remplies, la loi est promulguée par les Kahnawa'kehró:non Ratitsénhaienhs au cours d'une séance législative. Elle est ensuite publiée, distribuée et mise en application.

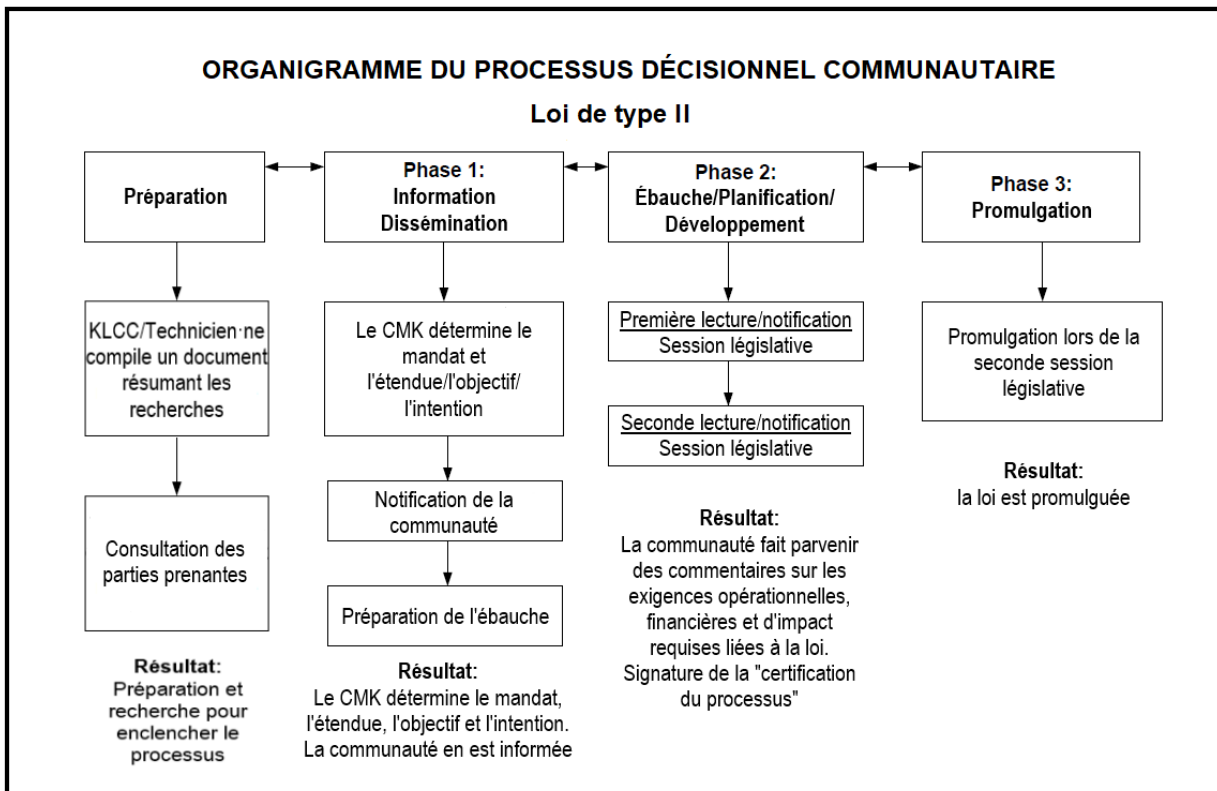


Figure 1.3
Processus de type II

Le processus de type II est appliqué dans le cas de lois qui n'impactent qu'une partie de la population ou un groupe d'intérêt particulier. De telles lois sont généralement de nature réglementaire, financière ou administrative. Le processus de type II peut être déclenché par toute organisation, toute entité ou tout individu membre de la communauté par la soumission d'une requête législative. En tant que force gouvernementale, les Kahnawa'kehró:non Ratitsénhaienhs sont responsables de s'assurer que la santé et le bien-être de la population sont préservés et doivent déterminer ou confirmer le mandat de la loi, ce qui inclut son étendue, son objectif et son intention, pour que soient mises en œuvre les requêtes législatives de type II. Cette responsabilité est ce qui différencie principalement les processus décisionnels communautaires de type I et II, et elle permet la mise en application de mécanismes de freins et de contrepoids qui empêchent tout groupe d'intérêt particulier d'influencer le processus pour faire passer des lois en sa faveur.

L'unité ou le-la chef·fe soumet une demande de législation ou de modification de la législation. L'équipe technique de la KLCC soumet ensuite une RFD aux Kahnawa'kehró:non Ratitsénhaienhs afin d'obtenir leur accord en vue d'un mandat législatif, ce qui inclut l'étendue, l'objectif et l'intention du texte considéré. Une fois le mandat déterminé, le-la technicien·ne met en place les consultations de la communauté et des parties prenantes afin de déterminer les impacts de la loi ou des amendements proposés.

Les informations relatives à la loi discutée sont communiquées à la communauté et rendues disponibles pour un minimum de 30 jours. Les réactions et les commentaires oraux et écrits sont consignés dans un rapport de suivi. Cette rétroaction communautaire est ensuite incorporée dans une ébauche de loi par l'équipe technique chargée du processus. Cette équipe est composée du·de la technicien·ne, de membres de l'unité du Conseil mohawk de Kahnawà:ke affecté·e·s à la loi discutée, d'un·e représentant·e des services juridiques et de trois membres de la communauté. L'ébauche de texte de loi est envoyée aux services juridiques pour vérification et pour s'assurer du respect des formats légaux lors de la rédaction. Une lecture publique est ensuite prévue, lors de laquelle l'ébauche de texte est lue à voix haute aux membres de la communauté, qui peuvent formuler de nouveaux commentaires. L'ébauche est ensuite présentée lors d'une séance législative du Conseil, au cours de laquelle les Kahnawa'kehró:non Ratitsénhaienhs qui approuvent le texte peuvent ajouter des commentaires. À la suite de cette étape, le processus recommence.

Le même processus de dissémination de l'information, d'incorporation des commentaires et de lecture communautaire est reproduit une seconde fois, suivi de l'approbation par les Kahnawa'kehró:non Ratitsénhaienhs. Ce second processus doit en principe aboutir à une version finale de la loi. Lors de la seconde et dernière lecture, le-la chef·fe responsable du domaine juridique concerné par la loi (par exemple, le territoire) lit la loi dans son entièreté pour consignation dans les archives. À la suite de la seconde lecture, la loi est présentée aux Kahnawa'kehró:non Ratitsénhaienhs, qui la promulguent lors d'une séance législative.

Processus pour les lois urgentes

Le processus d'urgence est appliqué dans la phase initiale des processus réguliers de type I ou II, qui sont alors accélérés sur la base de la recommandation des membres de la communauté qui déterminent le degré d'urgence. Ce processus traite de la question de la catégorisation et de l'application d'un niveau d'urgence approprié à la loi à mesure qu'elle passe par le CDMP. Une fois que la loi est passée par les différentes étapes de ce processus accéléré, elle doit être révisée dans l'année qui suit afin de répondre à toute préoccupation qui aurait pu être négligée lors du processus accéléré du CDMP. Dans le cas où la révision ne serait pas effectuée, la loi devient nulle et non avenue.

Enjeux

Un certain nombre d'enjeux ont été portés à la connaissance de la Commission en ce qui concerne le processus du CDMP. Ce dernier n'est en aucun cas parfait et constitue plutôt un chantier en constante évolution. Chacune des questions mentionnées ici est actuellement examinée et des solutions sont en cours d'élaboration²¹.

L'applicabilité des lois en relation au Canada

Les liens et interrelations entre les lois de différentes juridictions sont régulés par les « règles de conflit de lois ». On trouve un exemple de ce type de règle dans le Code civil québécois à partir de l'article 3083. Ces règles déterminent quelles lois de quelle juridiction s'appliquent dans une situation particulière. Kahnawà:ke devra, dans le futur, développer son propre éventail de règles de conflit de lois à la manière des autres juridictions. Dans l'intervalle, des ententes avec le Québec et le Canada pourraient être nécessaires.

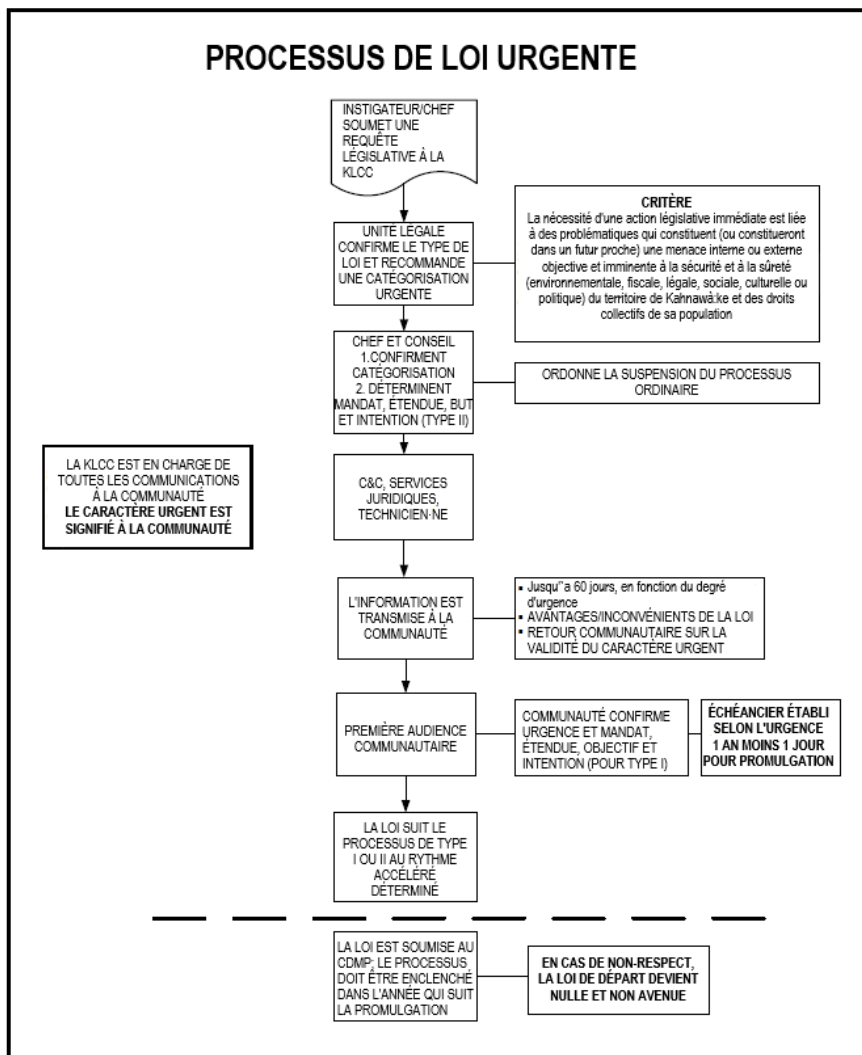


Figure 1.4
Processus de loi urgente

²¹ Lawrence Susskind (2009) mentionne des difficultés similaires dans l'implantation du consensus comme base de démocratie délibérative pouvant être substituée aux approches verticales.

Comment les droits individuels et collectifs sont-ils respectés ?

Selon la loi canadienne (article 1 de la Charte) et la loi québécoise (article 9.1 de la Charte), les tribunaux doivent trouver un équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs en cherchant un accommodement raisonnable afin que les droits qui entrent en conflit puissent coexister. Le·la représentant·e du département des services juridiques de la KLCC opte pour un équilibrage des droits inhérents à la Kaienere'kó:wa lorsque les droits individuels entrent en conflit avec les droits collectifs. Cette question devrait être traitée plus en profondeur, mais n'est pas l'objet du présent article.

La temporalité

Les chefs, l'équipe du Conseil mohawk de Kahnawà:ke ainsi que des membres de la communauté ont formulé d'après critiques par rapport au fait que le processus est particulièrement chronophage. Mentionnons cependant que le processus était à l'origine beaucoup plus long, qu'il comprenait beaucoup plus de procédures et qu'il a été graduellement allégé jusqu'à sa version actuelle. Du fait de nos conceptions et usages modernes du temps, de telles critiques ne sont pas surprenantes. La Commission consacre encore aujourd'hui de nombreux efforts à s'assurer que le processus est le plus allégé possible sans que cela vienne pour autant perturber ses principes intrinsèques de démocratie participative. Le processus de type II a récemment été révisé afin de refléter les demandes qui ont été faites en faveur d'un processus plus court. Lors de cette révision, le nombre de séances communautaires a été réduit de trois à deux.

La participation communautaire

L'un des principaux défis est de s'assurer de la participation de la communauté au CDMP. Plusieurs domaines requièrent la participation de la communauté. Premièrement, les membres ont la possibilité de soumettre une proposition de loi ou d'amendement à une loi. Deuxièmement, leur participation est requise pour les réactions et les commentaires sur les lois ou amendements proposés. Troisièmement, ils et elles doivent assister à toutes les séances et lectures communautaires. La mise en œuvre du processus demande également à la communauté de modifier sa façon de penser, c'est-à-dire de passer d'un mode de pensée axé sur les besoins individuels à un mode de pensée axé sur les besoins de la collectivité prenant en compte les impacts des décisions actuelles sur les sept futures générations. La Commission travaille actuellement à résoudre cette question par l'éducation de la communauté à ces enjeux au moyen de kiosques, de réunions informelles, de vidéos YouTube, de présentations, d'émissions de télévision et de radio et d'affiches. Elle prend régulièrement le pouls de la communauté afin de mesurer les perceptions concernant le processus et la connaissance que les en ont. Les membres de la Commission remarquent une augmentation de la connaissance du processus et de sa valeur en tant que seul moyen d'adopter ou de modifier des lois. Ceci est par exemple observable dans la récente soumission au processus réalisée par 38 membres de la communauté pour qu'une nouvelle loi — la loi Karihwakwenientshera ou « loi de respect » — soit promulguée dans le domaine de la gestion territoriale.

La confiance

Une fraction de la communauté estime que seul·e·s les actuel·le·s « traditionnalistes » ont la légitimité de contrôler la politique de la communauté et les systèmes y étant liés, bien qu'un autre groupe prétende également à cette légitimité. D'autres personnes croient quant à elles qu'aucun groupe — incluant le conseil élu — n'a la légitimité de gouverner. De nombreux membres de Kahnawà:ke estiment que les obstacles majeurs auxquels fait face la communauté sont l'ignorance et la peur de l'inconnu. La gouvernance est présentée comme étant inquiétante et difficile, alors que nous la mettons pourtant déjà en œuvre. Il existe beaucoup de méfiance vis-à-vis de la chefferie de la communauté étant donné qu'elle est le fruit d'un système qui nous a été imposé. Par conséquent, toute initiative issue du Conseil mohawk de Kahnawà:ke est systématiquement reçue avec beaucoup de défiance par une partie de la population, ce qui a un impact direct sur le nombre de participant·e·s aux processus (Organizational Development Services (Service de développement organisationnel) 1999 : 11).

L'abolition du processus de type II

Dans les processus de type II, ce sont le·la chef·fe et le Conseil qui déterminent le mandat, l'étendue, l'objectif et l'intention d'une loi ou d'un amendement. Ceci engendre une certaine méfiance vis-à-vis des processus de type II pour les raisons qui viennent d'être mentionnées. De nombreuses requêtes ont été présentées par des membres de la communauté pour le retrait de cette catégorisation et des processus liés, avec la demande que toute loi soit soumise au processus de type I, dans le cadre duquel l'ensemble de la communauté peut participer à l'élaboration de tous les aspects de la loi, de sa création à sa ratification.

La charge de travail

Les technicien·ne·s qui sont affecté·e·s au développement et à la promotion d'une loi par le biais du CDMP, les membres de l'équipe technique et de la KLCC et les membres de la communauté trouvent difficile de ne pas se laisser dépasser par la quantité de travail requise pour conduire une loi à travers les étapes du processus. Les technicien·ne·s sont responsables de plusieurs lois ainsi que des questions liées à la gouvernance de la communauté. Les membres de l'équipe technique recrutée pour élaborer une loi ou des amendements ont également d'autres responsabilités liées à leur emploi à temps plein. Les membres de la communauté ont également de la difficulté à trouver le temps de participer aux séances et aux lectures, ayant aussi des emplois et des responsabilités familiales. Ceci met en lumière le fait que la démocratie participative exige un grand engagement personnel. Il s'agit donc de se demander si de tels processus conviennent à la société contemporaine et comment les y adapter.

Les ressources

Les ressources financières et humaines pour le fonctionnement du processus sont limitées. La KLCC est actuellement hébergée par le Bureau du conseil des chefs (Office of the Council of Chiefs [OCC]) du Conseil mohawk de Kahnawà:ke. L'OCC fournit les infrastructures et le soutien nécessaires au maintien de la Commission et du CDMP dans son ensemble.

Implications/conclusions

La peur de l'inconnu est naturelle, surtout en ce qui concerne la dimension pratique du gouvernement traditionnel et le processus de décision communautaire. Les membres de la communauté de Kahnawà:ke ont non seulement peur du changement, mais ils et elles se questionnent aussi sur les implications du CDMP pour le Conseil mohawk de Kahnawà:ke pris en tant qu'institution. Ce processus constitue une rupture claire de la relation paternaliste qui existe depuis longtemps entre la communauté de Kahnawà:ke et le Canada. Ce processus peut donc être perçu comme une forme d'autodétermination. Or, même dans le meilleur des cas, faire un pas en avant et prendre la responsabilité de ses actions est effrayant. Au minimum, cette forme de démocratie participative demande aux individus de mobiliser leurs connaissances, leur expertise et leur amour de la communauté. Les décisions qu'ils prennent peuvent avoir de profondes répercussions, même pour les sept futures générations.

Dans le même ordre d'idées, retirer au Canada la possibilité de légiférer pour la communauté permet à cette dernière de se doter d'un certain sens de l'appartenance et des responsabilités en créant les lois qui régulent ses propres actions. Et pourtant, nous ne sommes pas encore complètement sûr·e·s de notre droit à gouverner nos propres affaires. Ceci provient principalement des insécurités relatives à notre relation avec le Canada dans les domaines économique, légal et politique. Notre confiance envers les signataires allochtones des traités dans lesquels nous nous sommes engagés vis-à-vis des colonisateurs par le passé a été mise à rude épreuve. Nous avons dû réaffirmer de nombreuses fois la validité de nos territoires, de nos droits et de nos vies face aux colonisateurs. Ajoutons à cela l'existence d'une certaine crainte ressentie par la population par rapport à sa propre culture, crainte qui découle directement des efforts du Canada et de l'Église pour assimiler notre peuple.

Les Premiers Peuples ont été conditionnés à craindre leurs propres traditions et langues ancestrales. Les effets bien documentés de ces mécanismes sont visibles dans la perte de nos langues, de nos cultures et de nos connaissances ancestrales. Depuis 1492, nous nous sommes éloignés des processus sociaux, politiques et spirituels qui existaient et nous maintenaient en vie. Tout n'est pourtant pas perdu. Une partie de ces différents éléments a été conservée et nous en voyons les effets dans la revitalisation de la démocratie participative sous la forme du processus décisionnel communautaire.

Les coupures budgétaires se poursuivant, il est probable que nous verrons de plus en plus d'exemples et de situations dans lesquelles nous devons prendre en charge notre propre avenir. Le Canada ne dispose plus des ressources financières nécessaires pour respecter ses obligations envers les peuples autochtones, obligations qu'il a contractées par traité. Nous sommes donc, en conséquence, maîtres chez nous. Le CDMP devrait de la sorte être vu comme une étape graduelle, autohabilitante et contrôlée vers une forme de gouvernance traditionnelle. C'est un pas dans la bonne direction.

Références

- HAUDENOSAUNEE ENVIRONMENTAL TASK FORCE es. d., *Words That Come Before All Else: Environmental Philosophies of the Haundenosaunee*, Akwesasne : Native North American Indian Travelling College.
- HORN-MILLER, Kahente, 2003, *The Emergence of the Mohawk Warrior Flag: A Symbol of Indigenous Unification and Impetus to Assertion of Identity and Rights Commencing in the Kanienkehaka Community of Kahnawake* (mémoire de maîtrise), Université Concordia.
- MOHAWK COUNCIL OF KAHNAWÀ:KEM, 2008, *Community Decision Making Summary Report*. Kahnawà:ke
- ORGANIZATIONAL DEVELOPMENT SERVICES, 1999, *Final Report Tekariho'tahrhon (Of the Dispute at Hand): Community Consultation Project*, Organizational Development Services and Resolution Alliance Inc. Kahnawà:ke
- PARKER, Arthur C., 1991 « The Constitution of the Five Nations of the Iroquois Book of the Great Law », in Arthur C. Parker (Dir.), *The Constitution of the Five Nations of the Iroquois Book of the Great Law*, Ohsweken : University of the State of New York.
- PERRON, Tonya, 2000, *Final Report on the Administration of Justice in Kahnawà:ke*, Kahnawà:ke: Intergovernmental Relations Team.
- PORTER, Tom, 2008a, « The Great Law of Peace Part 1: The Birth of the Peacemaker », in Tom Porter (Dir.), *And Grandma Said... Iroquois Teachings as Passed Down Through the Oral Tradition*, Bloomington : Xlibris, pp.272-288
- _____, 2008b, « The Opening Address », in Tom Porter (Dir.), *And Grandma Said... Iroquois Teachings as Passed Down Through the Oral Tradition*, Bloomington : Xlibris, pp. 8-26
- REID, Gerald F., 2004, *Kahnawà:ke: Factionalism, Traditionalism, and Nationalism in a Mohawk Community*, Lincoln : University of Nebraska Press.
- SEIGEL, Michael T., 2012, « Consensus Building Revisited: Lessons From a Japanese Experience », *Global Change, Peace and Security*, 24(3) : 331-349.

STARNA, William A., 2008, « Retrospecting the Origins of the League of the Iroquois », *American Philosophical Society*, 152(3) : 279-321.

SUSSKIND, Lawrence, 2009, « Deliberative Democracy and Dispute Resolution », *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 24(3) : 395-406.

TAIAIAKE, Alfred, 1999, *Peace, Power, Righteousness: An Indigenous Manifesto*, New York : Oxford University Press.

Sites consultés

Affaires autochtones et du Nord Canada, « Résidents », Mohawks de Kahnawàke : https://www.aadnc-aandc.gc.ca/Mobile/Nations/profile_kahnawake-fra.html consulté le 21 mai 2013

_____, « Superficie », Mohawks de Kahnawàke. https://www.aadnc-aandc.gc.ca/Mobile/Nations/profile_kahnawake-fra.html consulté le 21 mai 2013.

ATLEE, Tom, et Rosa ZUBIZARRETA, « Comparison of Roberts Rules of Order, Consensus Process and Dynamic Facilitation », The Co-Intelligence Institute <http://www.co-intelligence.org/I-comparisonRR-CC-DF.html> consulté le 21 mai 2013

MOHAWK COUNCIL OF KAHNAWÀ:KEM « Seigneurie of Sault St. Louis Historical Pamphlet », Onkwahóntsa Tsi Kahnawáhere <http://www.kahnawake.com/council/seigneurie.asp>. consulté le 21 mai 2013

REID, Gerald F. « Kahnawake's Council of Chiefs: 1840-1889 », Haudenosaunee: Kahnawake Branch of the Mohawk Nation Six Nation Confederacy <http://www.kahnawakelonghouse.com>. consulté le 21 mai 2013