

L'avenir des territoires

Tony Penikett

Le 1^{er} juin 1987, onze hommes, réunis derrière des portes closes, ont scellé un pacte qui risque de compromettre à jamais l'avenir constitutionnel de la population des Territoires du Nord-Ouest. Je veux, bien sûr, parler ici de l'Accord du lac Meech.

Trois points nous irritent particulièrement dans cet accord. Premièrement, il rend l'accès au statut de province pratiquement impossible. Deuxièmement, il a été conclu sans que nous ayons été consultés d'aucune manière. Troisièmement, il nous relègue au rang de citoyens de deuxième classe à de nombreux égards, notamment en ce qui a trait à la nomination des sénateurs et des juges de la Cour suprême.

Les Québécois ne connaissent que trop bien ce sentiment d'isolement constitutionnel que l'on ressent lorsqu'on est exclu. L'objectif de l'accord du lac Meech, qui était de ramener le Québec dans le giron constitutionnel, aura comme curieuse conséquence de déposséder les habitants du Nord de leur destin politique.

Nous trouvons absolument incroyable que les premiers ministres n'aient pas tiré de leçon du passé ni vu que, par cet accord, ils s'aliéneront en permanence deux partenaires possibles dans la Confédération, en l'occurrence les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon. Cette situation est d'autant plus inacceptable, selon nous, que la réconciliation avec le Québec n'exige absolument pas qu'on paralyse ainsi le Nord. Pourtant, au lac Meech, les premiers ministres ont ni plus ni moins qu'ouvert la porte au Québec et laissé le Nord sur le seuil.

Rares sont ceux dans le Nord qui iraient jusqu'à prétendre que le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest sont d'ores et déjà prêts à accéder au statut de province. Là n'est pas la question. Il importe cependant de savoir si les deux territoires auront la chance un jour de devenir des partenaires à part entière au sein de la Confédération.

Dans l'état actuel des choses, cela leur est impossible. Chaque province pourra opposer son droit de veto à la création de nouvelles provinces.pire encore, ce pouvoir est accordé sans aucune consultation ou justification auprès des



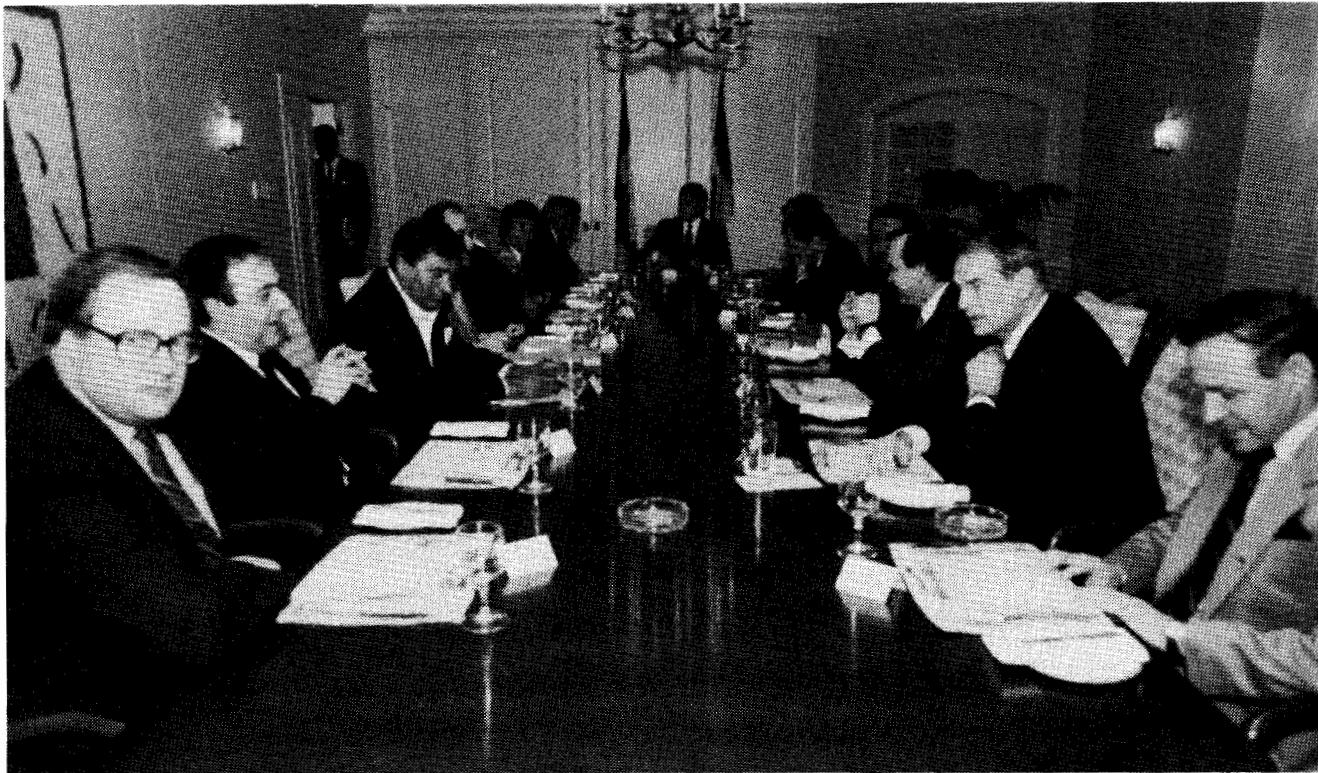
Le chef du gouvernement du Yukon (à droite), M. Penikett, en compagnie du premier ministre Mulroney quelques mois avant la signature de l'Accord du lac Meech.

principaux intéressés, en l'occurrence les habitants du Nord. Si l'Accord du lac Meech est ratifié tel quel, les sénateurs et les juges de la Cour suprême seront choisis à partir de listes proposées par les provinces. Les candidats du Nord se trouvent exclus.

Permettez-moi de vous donner notre version, laquelle diffère de celle de nos amis du Québec et de l'Ontario, de certains épisodes de notre histoire constitutionnelle.

L'essentiel du territoire qui forme aujourd'hui ce que nous appelons le sud du Canada faisait partie des Territoires du Nord-Ouest en 1867. Les frontières actuelles des Territoires du Nord-Ouest ont été fixées par la délimitation de nouvelles provinces à même le territoire initial de l'Amérique du Nord britannique. Dans chaque cas, ces territoires et colonies ont

Cet article s'inspire d'une allocution prononcée au colloque annuel de la région canadienne de l'Association parlementaire du Commonwealth tenu à Toronto en 1987.



Les gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest ont participé à bon nombre de conférences constitutionnelles fédérales-provinciales depuis 1982, mais ils n'ont pas été invités à prendre part aux pourparlers qui devaient mener à la signature de l'Accord du lac Meech.

pris l'initiative de présenter une requête au gouvernement fédéral pour réclamer leur accession au statut de province dès qu'ils s'en sont sentis prêts. La création de nouvelles provinces s'est faite selon un mécanisme prévoyant la tenue de négociations avec le gouvernement fédéral et l'obtention de l'approbation seul du Parlement.

D'autres démocraties, comme les États-Unis, l'Inde et l'Australie, n'exigent elles aussi qu'un accord entre le gouvernement fédéral et le territoire concerné. Sans vouloir choquer qui que ce soit, je vous signale que notre voisin immédiat, l'Alaska, a joint les rangs des États américains par l'adoption d'une simple loi du Congrès. Il ne lui a pas été nécessaire d'obtenir la permission ou le consentement du Rhode Island. De la même façon, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest n'ont pas besoin non plus, à mon avis, du consentement de l'Île-du-Prince-Édouard.

Le sort des nouvelles provinces canadiennes a été pris en considération avant la Confédération. Les résolutions de Londres de 1865 exigent que l'Île-du-Prince-Édouard, la Colombie-Britannique et toutes les provinces créées « à partir des Territoires du Nord-Ouest » soient admises au sein de la Confédération canadienne dans des « conditions équitables ». Même en faisant un énorme effort d'imagination, il est impossible d'expliquer en quoi l'article 42 de l'Accord du lac Meech peut être considéré comme une condition équitable.

Entre 1870 et 1950, le gouvernement fédéral a négocié seul les conditions d'admission dans la Confédération pour les six provinces – la majorité. Dans aucun de ces cas, on a exigé l'assentiment de l'une ou l'autre des provinces. Pourtant, les conditions d'admission maintenant applicables au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest sont extrêmement difficiles à satisfaire.

La Loi constitutionnelle (1982) a eu pour effet de modifier la formule d'admission de façon à exiger l'approbation non seulement du Parlement mais aussi des deux tiers des provinces regroupant au moins 50 p. 100 de la population du pays. Je tiens à rappeler à quiconque l'aurait oublié, que le Nord a vivement réagi à cet affront. Si je me rappelle bien, chaque député de l'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest s'est rendu à Ottawa pour exercer des pressions à ce sujet. Le député fédéral du Yukon à l'époque, Erik Nielsen, s'est adressé au Parlement en ces termes : « Pendant plus d'un demi-siècle, la population du Nord a mis tous ses espoirs dans la perspective d'accéder un jour au statut de province. Ce rêve a été au centre des préoccupations de tous ceux qui voient dans l'épanouissement du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest un gage d'avenir pour le Canada. Lorsque le premier ministre (M. Trudeau) a accepté d'inclure deux dispositions relatives à l'expansion de la superficie actuelle des provinces à même les territoires et « nonobstant toute autre loi ou politique, la création de nouvelles

provinces », il a jeté une douche froide sur les espoirs et les aspirations de milliers de citoyens canadiens résidant au nord du 60^e parallèle. Il a donné à d'autres ce qui ne lui appartenait même pas, à savoir les droits et priviléges des citoyens du Nord canadien résidant au nord du 60e parallèle. »

On semble avoir oublié que dès 1983, le gouvernement fédéral de M. Trudeau avait vraisemblablement reconnu que les dispositions d'admission de la loi de 1982 étaient effectivement injustes.

Tout le monde aurait intérêt à consulter la liste annexée à l'accord constitutionnel de 1983 sur les droits des peuples autochtones, qui renferme tous les points restés en suspens à la suite du débat auquel a donné lieu l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*. J'aimerais que vous vous reportiez au quatrième point de cette liste, où il est expressément question de l'abrogation des alinéas 42(1) e) et f), de l'expansion et de la création de nouvelles provinces, du recul des frontières provinciales vers le nord et de la création de nouvelles provinces.

« Tout le monde au pays peut décider de notre avenir constitutionnel sauf nous. Même des gens incapables de nous situer sur une carte vont décider pour nous, sans que nous ayons notre mot à dire. »

De même, dans son examen des projets d'amendement, le gouvernement fédéral a noté ceci : « L'objectif est de faire en sorte que la *Loi constitutionnelle de 1871* s'applique, de préférence au paragraphe 38(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. » En d'autres termes, le gouvernement fédéral reconnaissait que la loi de 1982 était injuste et annonçait son intention de revenir aux anciennes règles du jeu. Forts de cette reconnaissance, nous avons cru, à tort, que le gouvernement fédéral était conscient de la nécessité de modifier la formule de 1982 pour remédier à ses lacunes.

Aussi incroyable que cela puisse paraître pour nous, les signataires de l'Accord constitutionnel de 1987 n'ont pas amélioré la formule de 1982. Ils ont, au contraire, aggravé la situation en imposant la règle de l'unanimité. Nous nous demandons donc ce qui a bien pu se passer entre 1983 et 1987 pour qu'on décide de faire volte-face et d'aller dans le sens opposé à ce qui était initialement prévu, sans consultation ou participation des représentants élus de la population directement touchée. Pourquoi, en 1987, les premiers ministres, dont trois avaient signé l'accord de 1983, ont-ils

décidé d'exiger l'impossible, c'est-à-dire l'accord unanime de onze gouvernements désintéressés ? Quelles peuvent être les raisons à l'origine de ce revirement ?

À première vue, celui-ci n'a, à mon avis, aucune justification historique. Pourquoi, par exemple, le Yukon a-t-il été invité à la conférence des premiers ministres de mars 1987, où la création de nouvelles provinces figurait au point 4 de l'ordre du jour, mais non à celle d'avril 1987, où l'on a tout bonnement supprimé cette possibilité de créer des provinces en vertu des anciennes règles au moins, et où le Nord a vu ses aspirations à l'autodétermination fondre comme neige au soleil ?

Pourquoi a-t-on décidé que nous devions non seulement subir le colonialisme fédéral mais aussi l'impérialisme provincial ? Nous nous posons très souvent la question, parce que jusqu'ici, nous n'avons eu aucune explication de la part du premier ministre ou du sénateur Murray. Nous ne savons pas si c'est parce que les Territoires du Nord-Ouest disposent de ressources pétrolières et que certains dans l'Est se sont juré qu'il n'y aurait plus d'autre Alberta ; ou si, pire encore, cette décision est liée de quelque façon au fait que les gouvernements du Nord comptent une importante proportion de représentants autochtones.

Certains prétendent que les espoirs des territoires pourront être ravivés plus tard à l'occasion d'une deuxième ronde de négociations, mais il sera trop tard, à notre avis, et les premiers ministres le savent aussi. Nous ne pourrons faire renaître nos rêves de leurs cendres parce que nous croyons que, dorénavant, la Constitution sera très difficile à modifier et qu'ainsi nous demeurerons isolés en permanence. Notre assemblée législative a donc unanimement adopté une résolution pour demander la réouverture des négociations sur l'accord et la tenue de nouvelles consultations en notre présence. Les Canadiens devront un jour se rendre à l'évidence et reconnaître que ce genre de Yalta constitutionnel, où l'avenir du Nord est décidé par onze hommes, est inacceptable ; que les provinces aient le droit de décider de notre avenir, ce à quoi nous opposons formellement, est fondamentalement inacceptable.

L'Accord du lac Meech condamne les habitants du Nord à demeurer à jamais des citoyens de seconde zone. Nous déplorons la façon dont nous avons été traités. Nous sommes d'avis que cette décision fut prise surtout parce que nous étions absents. Nous comptons contester cet aspect de l'accord devant les tribunaux et user de tous les autres moyens à notre disposition pour nous y opposer.

Je tiens à préciser que, même si nous contestons cet aspect, nous ne rejetons pas le principe fondamental de l'accord, ni l'idée initiale voulant qu'il était nécessaire pour résoudre les griefs légitimes du Québec. ■