

À quand le statut de province ?

par Richard Nerysoo

Il est certain que les dispositions de l'Accord constitutionnel du lac Meech pourraient avoir des conséquences importantes sur les aspirations des territoires quant à l'obtention du statut de province.

La disposition la plus importante à cet égard concerne les changements apportés à la procédure de modifications de la *Loi constitutionnelle de 1982*. En effet, cette formule sera changée afin de permettre à chacune des provinces d'empêcher les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon d'obtenir le statut de province. Cette modification accordera aussi à toutes les provinces des responsabilités concernant le rattachement théorique aux provinces existantes d'une partie ou de la totalité des territoires. Les provinces peuvent avoir recours à ce pouvoir quand bon leur semble. À la suite de cette modification, seuls les gouvernements territoriaux n'auraient aucun mot à dire dans le processus de création de nouvelles provinces. Les partisans de l'Accord du lac Meech soutiennent sans trop expliquer pourquoi que cette modification est nécessaire afin de garantir la protection des intérêts provinciaux et régionaux lors de toute modification de la Constitution. Cela n'enlève rien au fait que cette modification constitue un changement important dans les règles du jeu.

De 1867 à 1982, seul le Parlement avait le pouvoir de créer de nouvelles provinces. En 1982, la procédure de modification qui faisait partie du processus de rapatriement de la Constitution comprenait une disposition permettant aux provinces de participer à la création de nouvelles provinces et à l'élargissement des frontières des provinces existantes de façon à rattacher à celles-ci une partie ou la totalité des territoires. Dans l'Accord du lac Meech, il n'est plus question de cette participation, mais bien de la nécessité d'obtenir le consentement unanime des gouvernements provinciaux et fédéral pour créer de nouvelles provinces.

Si l'Accord est adopté dans sa forme actuelle, c'est-à-dire sans que cette disposition ne soit modifiée, il est très peu probable que l'on parvienne un jour à obtenir ce consentement unanime des provinces et du gouvernement fédéral en vue de la création de nouvelles provinces nordiques.

En effet, puisque personne n'a suffisamment expliqué en quoi la création de nouvelles provinces devait intéresser les provinces existantes, il est impossible de savoir comment les provinces existantes utiliseraient ce droit de veto. Par exemple, s'inquièteraient-elles des conséquences de la venue de ces provinces sur la formule de modification « 7/50 », dont l'importance a déjà été diminuée par la règle de l'unanimité adoptée dans l'Accord du lac Meech pour la plupart des questions ? S'inquièteraient-elles que nous soyons trop pauvres

pour payer notre part ? Ou trop riches si les vastes ressources du Nord venaient à appartenir à aussi peu de Canadiens ? Ou qu'un gouvernement et une région comptant principalement des autochtones soient soumis à des règles différentes ? Si l'Accord constitutionnel du lac Meech n'est pas adopté, la disposition pertinente de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit qu'il faudrait obtenir le consentement d'au moins sept des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population de l'ensemble des provinces.

En 1985, Gordon Robertson, un ancien sous-ministre et commissaire non résident des Territoires du Nord-Ouest, a rédigé un document intitulé « Northern Provinces : A Mistaken Goal ». M. Robertson y exprimait l'opinion que l'objectif de l'acquisition du statut de province limitera probablement de façon importante le caractère innovateur et inhabituel des structures politiques qui pourraient être les plus adaptées à la situation des territoires. Ces structures différentes de celles des provinces pourraient selon lui mieux tenir compte des particularités ethniques, culturelles et économiques de ces régions uniques au Canada.

M. Robertson est d'avis que tout ce qui est important pour le Nord pourrait être obtenu sans que les territoires n'acquière le statut de province. Il propose un statut spécial pour les territoires et en fait des « territoires fédéraux autonomes ». Ces territoires fédéraux autonomes pourraient bénéficier notamment d'une autonomie politique complète. Ils nécessiteraient l'adoption de lois distinctes énonçant les structures gouvernementales destinées à répondre aux exigences de chaque territoire. De plus, aucun ministre fédéral n'aurait le droit d'intervenir dans l'administration de leurs affaires, même si le cabinet fédéral pourrait conserver un droit absolu en cette matière dans les situations mettant en jeu des intérêts nationaux non précisés. Les lois établissant ces territoires fédéraux autonomes pourraient être jointes en annexe à la *Loi constitutionnelle de 1982*, pourvu que l'on puisse obtenir le consentement unanime du gouvernement fédéral et des provinces afin de permettre la modification constitutionnelle nécessaire. M. Robertson indique qu'il n'y a pas de raison de croire que ce consentement unanime ne pourrait être obtenu, mais les événements récents entourant l'Accord constitutionnel du lac Meech enlèvent beaucoup de poids à cette affirmation.

Au premier abord, cette solution qui consiste à créer des territoires fédéraux autonomes plutôt que des provinces nordiques peut sembler constituer une solution de rechange intéressante. Toutefois, cette stratégie écarte une caractéristique très importante du statut de province, c'est-à-dire la possibilité de participer aux discussions qui sont tenues et aux décisions qui sont prises lors des rencontres et des conférences de premiers ministres. Ces processus sont parfois baptisés du titre « fédéralisme exécutif » afin de décrire les échanges qui ont lieu entre les premiers ministres provinciaux et le premier ministre fédéral, et les décisions qui sont alors prises concernant des questions de compétence fédérale, des questions de compétence fédérale-provinciale, ou encore d'autres de compétence provinciale sur lesquelles le gouvernement fédéral exerce une influence grâce à son pouvoir de dépenser. La fréquence de ces réunions et conférences de premiers ministres

augmente chaque année et ces rencontres ont entre autres choses donné lieu à la signature de l'Accord constitutionnel du lac Meech. Elles sont maintenant devenues un des avantages fondamentaux de l'appartenance au « club » des provinces. Ce privilège n'a pas encore été accordé aux territoires sauf pour des interventions limitées à titre « d'observateurs ». Il est malheureux que cette théorie des territoires autonomes, où vivent surtout des populations autochtones, ne prévoie aucune place pour les territoires autour de la table, sauf peut-être lorsqu'il faut étudier des questions purement « locales ».

Il y a aussi ceux qui croient que les territoires ne peuvent surmonter les obstacles financiers inhérents à l'acquisition du statut de province. Pour ces gens, l'appartenance à ce club signifie qu'aucune province ne peut bénéficier d'un « traitement spécial » concernant la péréquation et les ententes relatives aux paiements de transfert à des fins précises. Raisonner ainsi équivaut à oublier que la péréquation est un concept qui a été élaboré après que les actuelles provinces se furent jointes à la Confédération et que la plupart des provinces, en particulier Terre-Neuve, eurent bénéficié, lorsqu'il l'a fallu, d'un traitement spécial afin de leur permettre de participer d'une manière égale et entière au fédéralisme. Qui plus est, il est important de reconnaître que les territoires *sont* uniques au Canada. En effet, les territoires comptent ensemble une population d'environ 75 000 habitants répartis sur à peu près 40 p. 100 de la superficie du pays. Il est certain que la prestation de programmes et de services à un nombre aussi peu élevé de citoyens disséminés sur une superficie aussi grande présente des difficultés financières. Il est tout aussi certain qu'il faudra prévoir le versement d'indemnités financières afin de s'assurer que les mêmes programmes et services continueront d'être offerts dans les provinces nordiques qui seront créées à partir des territoires. La création de structures financières innovatrices et inhabituelles pourrait permettre de surmonter ces obstacles financiers auxquels les territoires se buteront inévitablement, selon M. Robertson et d'autres, lorsqu'elles acquerront le statut de province. Il est plus raisonnable de considérer ces obstacles dans leur contexte, c'est-à-dire dans celui de problèmes financiers et fiscaux, plutôt que de s'en servir comme excuses pour bloquer toute évolution politique et constitutionnelle et d'en faire une barrière infranchissable à l'acquisition du statut de province.

Les Territoires du Nord-Ouest ont déjà réalisé des progrès significatifs au cours des dernières années en devenant plus indépendants du gouvernement du Canada et en prenant certaines mesures importantes qui leur permettront de jouer un rôle égal aux autres provinces au sein de la Confédération. Cet accroissement de leur légitimité est attribuable à un certain nombre de facteurs. Premièrement, des progrès considérables ont été enregistrés en ce qui touche au transfert ou à la cession par le gouvernement fédéral de responsabilités qui ressortent du domaine provincial. Deuxièmement, on a davantage reconnu la compétence des territoires dans le domaine de la mise en valeur des ressources comme en témoigne l'accord conclu à cet égard. Troisièmement, on a déployé de nombreux efforts afin de répondre aux revendications des autochtones et de mettre sur pied de nouvelles institutions gouvernementales dans le cadre de ce processus. Quatrièmement, les territoires revêtent maintenant une plus grande importance sur la scène nationale et dans les provinces après que certains eurent tenté d'éliminer les conséquences de l'Accord du lac Meech qui sont les plus négatives pour eux.

Le processus de cession des pouvoirs consiste à transférer aux Territoires du Nord-Ouest les pouvoirs qui sont habituellement exercés par les provinces. Avant la mise en branle de ce processus, ces pouvoirs étaient exercés par le gouvernement du Canada au nom des résidents des territoires. Les transferts les plus récents de cette sorte visaient l'industrie forestière, le programme de santé, le centre de ressources scientifiques du Nord, les titres de propriété des terres, la société d'électricité, et la construction d'une route inter-territoriale. Les cessions à venir devraient porter sur les responsabilités en matière de poursuites criminelles, les pêches intérieures, les aéroports de catégorie B et C et, ce qui est le plus important, la gestion des ressources pétrolières et gazières grâce à l'Accord du Nord.

L'entente habilitante pour cet accord a été signée le 6 septembre 1988. Il permet aux gouvernements fédéral et territoriaux de tenir des négociations sur la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières dans les Territoires du Nord-Ouest. On prévoit que l'accord définitif accordera aux Territoires du Nord-Ouest la compétence exclusive pour les ressources côtières et établira une compétence mixte ou conjointe pour les ressources marines.

Le processus de règlement des revendications des autochtones joue aussi un rôle important dans l'évolution constitutionnelle des territoires. Dans les Territoires du Nord-Ouest, une entente de principe a été signée avec les Dénés et les Métis le 5 septembre 1988 et les négociations se poursuivent en vue de la conclusion d'une entente définitive en avril 1990. On prévoit que les Inuit de l'Est de l'Arctique, qui sont représentés par la Tungavik Federation of Nunavut, auront conclu une entente de principe d'ici la fin de l'année. Au Yukon, le Conseil des Indiens du Yukon a aussi récemment conclu une entente de principe et poursuit les négociations afin de signer une entente définitive. Toutes ces ententes permettront aux autochtones d'être davantage maîtres de leurs terres et de leur avenir. Elles auront une grande incidence sur la situation économique et politique des territoires en raison des compensations monétaires qui seront versées et des dispositions prévoyant l'établissement d'institutions gouvernementales conformément aux revendications. De plus, le fait que l'on sache avec plus de certitude quelles terres peuvent être mises en valeur, et sur quelle base, devrait permettre d'accélérer le développement économique des territoires.

En conclusion, il est clair que nous ne pouvons répondre, sur le plan constitutionnel, à la question « à quand le statut de province ? » Nous pouvons influencer sur l'aboutissement de ce dossier en imaginant des façons innovatrices de surmonter les obstacles financiers et politiques sur notre chemin. Cependant, en dernière analyse, les territoires n'acquerront le statut de province que lorsque la majorité des provinces auront décidé que nous sommes prêts à joindre leur « club » si on utilise la procédure de 1982 ou que lorsque les provinces et le gouvernement fédéral l'auront décidé à l'unanimité, selon la modification proposée dans l'Accord du lac Meech. Comme je l'ai déjà mentionné, il est très peu probable qu'une telle décision soit prise dans un avenir rapproché ou même qu'elle ne soit jamais prise. Lorsque nous frapperons à la porte — comme nous le ferons très certainement — afin d'indiquer que nous sommes prêts à franchir cette étape, est-ce que quelqu'un voudra bien nous l'ouvrir ? La question qu'il aurait fallu se poser n'est peut-être pas « à quand le statut de province ? », mais plutôt « qui décidera de nous accorder le statut de province ? ».