

GOUVERNEMENT RESPONSABLE AU YUKON

L'hon. Chris Pearson

Chef du gouvernement du Yukon

La mise en place d'un gouvernement responsable au Yukon s'est faite d'une façon étrangement analogue au processus économique et politique qu'a connu la région des Prairies, au Canada, au début du siècle.

Frederick Haultain dirigeait le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest dont le siège, en 1897, était à Régina. À cette époque, les Territoires comprenaient l'Ungava, Franklin, Mackenzie, le Yukon et les districts d'Assiniboia, Saskatchewan, Athabaska et Alberta.

L'honorable M. Haultain gouvernait avec un conseil exécutif analogue à celui assermenté à Whitehorse le 22 octobre 1899, et avec un conseil législatif semblable à l'assemblée législative siégeant à Whitehorse.

Son conseil exécutif prit en main le gouvernement des Territoires en 1897, en soutenant que le lieutenant-gouverneur était obligé d'accepter l'avis de ses ministres territoriaux sur les questions purement territoriales.

Une lettre de M. Hugh Faulkner, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord fut envoyée au Commissaire du Yukon, Ione Christensen, en janvier 1900, l'instruisant de n'accepter l'avis des ministres du Yukon que sur les questions strictement de compétence territoriale.

Ces parallèles historiques s'étant produits à 82 ans d'intervalle, on se demande pourquoi un gouvernement élu et pleinement responsable n'a pas vu le jour dans le Territoire du Yukon avant 1900.

La réponse comporte un mélange intéressant d'histoire politique, de développement économique et d'une prise de conscience accrue dans le nord du Canada.

Au début du siècle, la ville de Dawson, où tout a commencé, était le centre le plus moderne et cosmopolitain de l'Ouest du Canada, fier d'une population d'environ 30 000 habitants. La plupart d'entre eux étaient d'origine américaine, et la seule présence de la Police montée du Nord-Ouest et d'un ou deux fonctionnaires canadiens avait suffi à maintenir une identité canadienne dans une région considérée couramment comme une partie de l'Alaska.

Une tentative du conseil des Territoires du Nord-Ouest à Régina de s'approprier, en 1897, le droit d'octroyer les permis de boissons alcooliques, de percevoir les redevances provenant de la vente de ces boissons incita le gouvernement fédéral à faire du Yukon un territoire séparé, en 1900.

La Loi sur le Yukon adoptée cette année-là, prévoyait la nomination d'un chef de l'exécutif, connu sous le nom de Commissaire, et la nomination d'un groupe consultatif de six conseillers. Le titre de Commissaire fut adopté de préférence à celui de lieutenant-gouverneur parce que le Yukon constituait encore un district provisoire des Territoires du Nord-Ouest et ce terme était couramment employé depuis la nomination du premier commissaire qui avait été nommé à la tête de l'exécutif.

Les habitants du Yukon ne tardèrent pas à réclamer une participation au gouvernement de leur territoire, ce qui entraîna la modification, en 1900, de la Loi sur le Yukon de façon à permettre l'élection de deux conseillers dotés des mêmes pouvoirs et attributions que les six conseillers nommés.

Le nombre des conseillers passa à 11 en 1902, mais 5 d'entre eux seulement étaient élus. La loi fut de nouveau modifiée en 1908 en vue de créer au Yukon, un conseil de 10 membres élus.

L'épuisement des gisements d'or au Klondike, la Première Guerre mondiale et la dépression économique qui s'ensuivit, entraînèrent des coupures draconiennes dans les budgets du gouvernement fédéral et les habitants du Yukon découvrirent soudainement, en 1919, que leur conseil avait été complètement supprimé par le gouvernement fédéral à Ottawa.

Celui-ci, réduit à trois membres représentant respectivement Dawson, Mayo et Whitehorse, fut rétabli ultérieurement après de nombreuses instances de la part des habitants des Territoires du Nord.

Le conseil ne subit aucun changement au cours des trois décennies suivantes, de la Seconde Guerre mondiale, de la construction de la route de l'Alaska et du projet du pipeline Canol, jusqu'en 1951 où le nombre des conseillers fut porté à cinq.

Un nouveau changement eut lieu en 1960 lorsque la Loi sur le Yukon a été modifiée en vue de permettre l'élection de sept membres et, un an plus tard, trois d'entre eux étaient nommés au Comité consultatif des finances en vue d'examiner le budget du gouvernement avec des hauts fonctionnaires administratifs. Ce comité devint, en 1968, le Comité de préparation du budget dont les membres élus travaillent à cette fin. C'était la première fois que des représentants élus participaient aux affaires financières du gouvernement.

Les véritables changements dans l'évolution du gouvernement responsable se produisirent en 1970 lors de la création du comité exécutif et de la première participation directe de citoyens élus aux fonctions exécutives de leur gouvernement. Ce comité fut créé par une lettre ministérielle de l'honorable Jean Chrétien, sur recommandation du commissaire James Smith. Il comprenait deux représentants élus nommés par leurs collègues et trois hauts fonctionnaires, soit le Commissaire et ses deux adjoints.

Les conseillers élus des Territoires avaient réclamé le droit de participer di-

rectement aux affaires du gouvernement ainsi que le transfert au Territoire des responsabilités territoriales exercées par divers ministères fédéraux. Certains transferts, comme l'entretien des autoroutes fédérales et l'administration de la justice, eurent lieu.

Mais les affaires quotidiennes du gouvernement du Territoire du Yukon étaient encore administrées à peu près de la même façon que celles d'une colonie; les hommes politiques du Yukon n'hésitaient pas à décrire le Yukon comme une colonie canadienne dirigée par Ottawa.

Une population croissante et stable et une économie relativement prospère encouragèrent l'orientation vers un gouvernement plus autonome. L'exploitation de nouvelles mines, commencée au début des années 70, fut suivie d'une ruée vers ce secteur. De nouvelles routes furent construites dans des régions sauvages et la ville moderne de Faro, située près de la mine Anvil, fut créée sur les rives, autrefois perdues, de la rivière Pelly.

D'autres mines moins importantes furent également exploitées. Whitehorse s'étendit au point de devenir une des plus grandes villes canadiennes (en superficie), le passage de White et la route du Yukon furent améliorés pour permettre le transport de marchandises par chemin de fer, par mer et par camion et de nouveaux commerces furent fondés à Whitehorse pour profiter de cette ère de prospérité.

De nouvelles subdivisions furent créées, le gouvernement du Territoire adopta un programme ambitieux en vue d'améliorer les services essentiels à tous les centres ruraux, on commença la construction d'une nouvelle usine hydro-électrique, le tourisme battit son plein avec un nombre sans précédent de visiteurs, le parc Klouane, qui occupe le deuxième rang parmi les parcs nationaux du Canada, fut créé, de nouveaux hôtels et des installations touristiques furent construits ou agrandis partout dans le Territoire, et le Yukon devint rapidement le territoire où la croissance démographique était la plus rapide au Canada.

Tandis qu'un grand nombre d'habitants des Territoires du Nord se préoccupaient de la croissance économique, d'autres étaient surtout intéressés à obtenir une plus grande participation dans les affaires du gouvernement du territoire.

D'après les hommes politiques, le gouvernement du Yukon était essentiellement composé de "bureaucrates et dirigé par des bureaucrates, pour des bureaucrates". Ils critiquaient surtout le fait que ces bureaucrates régentaient, d'Ottawa, la vie quotidienne des habitants du Yukon, ce qui créait inévitablement de l'animosité envers les politiques énoncées, à Ottawa, par le gouvernement fédéral et ses fonctionnaires.

Les conseillers élus du Territoire se mirent à contester toutes les politiques adoptées par Ottawa, ce qui donna lieu à des échanges très vifs entre le clan des "nous" - les résidents du Yukon - et celui des "autres" - les mandarins d'Ottawa. En fait, le Commissaire et l'administration devinrent le "gouvernement" et les conseillers élus du Territoire "l'opposition".

On avait l'impression au Yukon qu'Ottawa n'exerçait qu'un contrôle fragmentaire sur les affaires locales et que toute mesure visant un contrôle territorial était considérée comme une ingérence dans les activités de la bureaucratie fédérale. On avait aussi l'impression que le gouvernement du Territoire du Yukon était simplement une subdivision du ministère des Affaires indiennes et du Nord et ne pourrait vraiment accéder au statut de gouvernement.

La transition d'un gouvernement de bureaucrates à un gouvernement de représentants élus commença au début des années 60 avec la création du Comité consultatif sur les finances.

Le Comité permit à deux et, plus tard, à trois conseillers du Territoire de participer à la préparation du budget du gouvernement. Ce fut le premier renversement important des rôles pour les représentants élus du Yukon et les conseillers du Territoire purent s'affirmer dans leur demande de participation aux affaires du gouvernement.

Le succès obtenu par le Comité des finances et, plus tard, par le Comité de la préparation du budget conduisirent à la création du premier Comité exécutif en 1970.

La Loi sur le Yukon autorisait le Commissaire à administrer le Territoire. Il s'agissait d'une constitution écrite, mais la création du Comité exécutif par décret ministériel, constitua la première mesure vers une constitution non écrite pour le Territoire.

Aucun texte de loi ne prévoyait la création du comité exécutif, communément appelé "ex-com" au Yukon. La Loi sur le Yukon n'a pas été modifiée afin de permettre des nominations au comité exécutif et on a toujours pris pour acquis que le comité pouvait être transformé en profondeur par des lettres de "remerciement" émanant du Ministre des Affaires indiennes et du Nord.

La création du premier Comité exécutif a permis à deux des sept conseillers du Territoire élus d'assumer les fonctions de ministres avec portefeuille de plusieurs ministères du gouvernement du Yukon, comme dans les cabinets provinciaux.

Avant 1970, le conseil agissait à titre de porte-parole unanime des membres indépendants, mais au cours des quatre premières années d'existence du comité exécutif, la partisanerie et les intérêts personnels y ont pris le dessus. Aux élections de 1970, de nombreux candidats libéraux et néo-démocrates se sont affrontés; à l'issue du scrutin, quatre libéraux et trois indépendants ont été appelés à siéger au conseil.

La tradition, au sein du Conseil du Territoire, selon laquelle les membres indépendants agissaient à titre consultatif lors de l'examen des projets de loi déposés par le Commissaire (dont le seul apport se limitait à modifier les ordonnances du gouvernement) a été abolie par la venue des membres partisans au sein du conseil et par la création du comité exécutif. Ces deux événements ont aussi influencé le résultat des élections territoriales de 1974 et 1978 et ont ouvert la voie à de nouvelles modifications de la tradition parlementaire.

Les deux premiers représentants élus auprès du comité exécutif ont été recommandés par des membres du conseil et nommés par le Commissaire, comme ce fut le cas pour les nominations subséquentes; cette pratique est demeurée en vigueur jusqu'en février 1979.

Les deux membres élus du comité exécutif défendant les politiques du gouvernement ont dû faire face à une opposition soutenue de la part de leurs collègues du conseil législatif. Toutefois, en dépit de tensions internes, les membres ont poursuivi leurs démarches en vue d'obtenir des modifications constitutionnelles.

La Loi sur le Yukon a été modifiée en 1974 afin de porter à 12 le nombre de sièges du conseil du Territoire et de manière à donner suite à la promesse du Ministre des Affaires du Nord de faire siéger un troisième représentant au comité exécutif. Le conseil a aussi obtenu d'Ottawa l'autorisation d'accroître lui-même, à l'avenir, le nombre des circonscriptions, jusqu'à concurrence de 20 sièges.

L'animosité engendrée au sein du caucus au cours des quatre premières années d'existence du comité exécutif a amené de nombreux candidats à se présenter comme indépendants et à s'opposer aux politiques partisans au sein du Conseil du Territoire. Les électeurs ont apparemment approuvé une telle ligne de conduite puisqu'en 1974, 9 indépendants et 3 néo-démocrates étaient élus.

Au cours de la première séance du nouveau conseil, les membres ont débattu des questions constitutionnelles non inscrites. L'Assemblée a décidé de modifier le nom du Conseil législatif du Yukon en Assemblée législative du Yukon et demandé que ses représentants auprès du comité exécutif soient reconnus comme "ministres".

Ottawa a ignoré ces deux mesures et les ministres et ministères fédéraux ont continué de parler du Conseil du Territoire et refusé de reconnaître à ses membres le titre de ministres. On a soutenu que les décisions du conseil n'étaient pas inscrites dans la Loi

sur le Yukon et qu'elles étaient, par conséquent, illégales. Lors d'une séance, le Commissaire a reçu l'ordre de refuser de sanctionner une ordonnance faisant mention de l'Assemblée législative du Yukon.

Le gouvernement fédéral a attendu cinq ans avant de reconnaître le nouveau contexte constitutionnel. Il a fallu attendre jusqu'au 9 octobre 1979 pour que le Ministre des Affaires indiennes et du Nord annonce que l'expression Assemblée législative du Yukon figurerait dans la Loi sur le Yukon; qu'un comité exécutif serait constitué et serait composé de ministres élus qui exerceraient un contrôle plus direct des affaires publiques du Yukon.

La seconde étape dans l'évolution du comité exécutif est survenue en janvier 1975 lorsque l'un des commissaires adjoints nommés a renoncé à son siège en démissionnant de poste au sein du gouvernement; cela a ainsi permis à un troisième élu de siéger au sein du comité. Les portefeuilles ont été redistribués et les membres élus ont accédé à des fonctions ministérielles touchant directement la vie quotidienne de leurs commettants.

Il s'agit des ministères de la Santé, du Bien-être et de la Réadaptation (en matière fédérale, de l'Éducation, des Affaires municipales et des Routes et des Travaux publics). Les fonctionnaires fédéraux nommés continuent d'exercer le contrôle des ministères directement reliés aux revenus du gouvernement, notamment les finances, les alcools, le tourisme, le Secrétariat des Territoires et la Commission de la fonction publique.

L'organisation du comité exécutif a de nouveau été modifiée en 1977 afin de permettre la venue de quatre membres élus et de membres nommés, mais le Commissaire a conservé, en tant que président du comité, un droit de veto sur toute mesure adoptée par le comité.

Le nombre de sièges de l'Assemblée législative a été porté à 16 juste avant les élections de novembre 1978. Il s'agissait de la première élection à laquelle participaient les trois partis politiques nationaux; à l'issue

du scrutin, 11 conservateurs, 2 libéraux, 1 néo-démocrate et 2 indépendants ont été assermentés à titre de membres de l'Assemblée législative.

Le changement d'attitude qui a précipité la première campagne électorale partisane dans le Territoire est imputable aux membres élus eux-mêmes et, en particulier, à ceux qui s'étaient opposés à des activités partisans au cours de l'élection précédente. Les membres du comité exécutif ont dû conserver une attitude défensive dans l'Assemblée élargie, sans que leurs collègues ne leur accordent l'appui ferme et soutenu nécessaire à l'adoption des mesures législatives gouvernementales.

On a constaté que le seul système viable au sein de l'Assemblée législative était le système traditionnel des partis qui assure au gouvernement un nombre de voix suffisantes pour faire adopter ses nouveaux programmes et politiques.

L'élection, en novembre 1978, d'une majorité progressiste conservatrice à l'Assemblée législative du Yukon a permis aux membres du parti conservateur de former le gouvernement et de nommer leurs collègues, et leur chef, à des postes au sein du comité exécutif.

Le Ministre des affaires indiennes et du Nord a permis qu'un cinquième membre élu soit nommé en janvier 1979; la nomination a été effectuée par le chef du gouvernement et non par la voie de résolution législative. Le choix du chef du gouvernement a été confirmé par le Commissaire; cette décision a permis à la constitution du Yukon, non écrite mais en pleine évolution, de franchir une nouvelle étape.

En janvier 1979, le ministre a apporté de nouveaux changements d'ordre politique en envoyant au Commissaire une lettre d'instructions lui ordonnant de se conformer à toutes les décisions du comité exécutif relevant exclusivement de la juridiction du gouvernement du territoire. Toutefois, le Commissaire conserve un droit de veto sur toutes les questions intéressant directement

le gouvernement fédéral, notamment les finances, les questions constitutionnelles et les affaires indiennes; en outre, le Commissaire continue d'agir à titre de principal représentant fédéral d'un certain nombre de ministères au Yukon.

Le changement de gouvernement survenu à Ottawa, à l'issue des élections générales de mai 1979, a ouvert de nouvelles perspectives d'institution d'un gouvernement responsable au Yukon et le chef du gouvernement du territoire a personnellement donné une lettre au Ministre des Affaires indiennes et du Nord, M. Jack Epp, lors de leur rencontre à Vancouver le 18 juin.

La lettre expose au Ministre la façon de donner suite à la création d'un gouvernement responsable, notamment en créant un conseil exécutif entièrement électif en remplacement du comité exécutif, le transfert des portefeuilles détenus par le Commissaire aux membres du conseil exécutif et l'abolition du poste de sous-commissaire; la lettre contient aussi des instructions concernant la diminution de l'importance du rôle du Commissaire dans l'administration quotidienne des affaires du gouvernement du Yukon.

Selon le gouvernement du Yukon, le Commissaire devrait se conformer aux mêmes usages constitutionnels que ceux suivis par le lieutenant-gouverneur d'une province dans des situations équivalentes et le chef du gouvernement élu devrait jouer le rôle de président de cabinet du gouvernement du territoire.

Le ministre a donné suite à ces souhaits dans une nouvelle lettre d'instructions datée du 9 octobre 1979. Le 22 octobre, on réalisait les changements demandés lors de l'assermentation du premier conseil exécutif entièrement électif du Yukon par l'administrateur du Yukon, M. Doug Bell, qui avait occupé le poste de sous-commissaire.

Les membres du conseil exécutif recommandés par le chef du gouvernement ont été confirmés par l'administrateur en l'absence d'un commissaire.

Le Yukon n'a pas terminé son évolution, mais son gouvernement, jusque là lié par des directives constitutionnelles écrites rigides, comme dans le système américain, fonctionne maintenant selon la tradition du système parlementaire britannique.

Le Yukon n'obtiendra pas le statut de province à part entière, tel que nous le connaissons au Canada, tant que ses habitants n'auront pas obtenu l'entière responsabilité de la gestion de leurs finances et le plein contrôle de leurs ressources naturelles, deux éléments intimement liés au développement actuel des projets énergétiques du Nord.

En attendant, les cinq représentants et représentantes du Yukon, membres du conseil

exécutif, tentent de démontrer que les représentants locaux élus agissent de façon responsable et peuvent diriger le gouvernement du Yukon avec compétence.

Comme l'écrivait Lord Durham dans son fameux rapport sur les problèmes du Haut-Canada en 1834, "les colons ne légifèrent peut-être pas toujours dans le meilleur de leur intérêt et ne sont peut-être pas à même de désigner ceux de leurs concitoyens les plus aptes à gérer leurs affaires; néanmoins, ils sont les plus intéressés à prendre les décisions les plus sages à cet égard et feront mieux en sorte d'y parvenir que ceux dont les intérêts sont peu touchés par des lois bonnes ou mauvaises adoptées dans cette partie de l'empire."
