

Maître chez soi : histoire de l'Assemblée législative des T.N.-O

Rosemary Cairns

Il y a plus d'un siècle, les Territoires du Nord-Ouest étaient dirigés par un gouvernement représentatif responsable. Mais ils couvraient alors une superficie beaucoup plus vaste. Les soixante-quinze dernières années ont vu cette partie du pays échapper progressivement à la tutelle administrative exercée par des hauts fonctionnaires fédéraux d'Ottawa et se doter d'un mode de gouvernement quasi autonome, quoique quelque peu différent de celui du reste du Canada.

Les anciens Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O), qui comprenaient les zones septentrionales et centrales du Canada, étaient déjà administrés par un gouvernement responsable en 1905 lorsque l'Alberta et la Saskatchewan se joignirent à la Confédération. Un lieutenant-gouverneur y représentait la Couronne, mais c'était une assemblée législative comptant vingt-deux députés qui fixait la politique et approuvait le budget sous la gouverne d'un conseil exécutif.

Après la création des provinces de la Saskatchewan et de l'Alberta (le Yukon est constitué en territoire distinct en 1898), les T.N.-O — ou plutôt ce qui reste — retombent sous la tutelle administrative fédérale qu'ils ont connue au début des années 1870. Le gouvernement est basé à Ottawa, entre les mains d'un commissaire nommé par le gouvernement fédéral et opérant sous l'autorité du ministre fédéral chargé de l'administration des T.N.-O.; bref, les habitants des Territoires sont privés de représentants élus.

Leur configuration actuelle remonte à 1912, date à laquelle sont concédées au Manitoba la région au sud du 60° parallèle jusqu'à la rive ouest de la baie d'Hudson et à l'Ontario et au Québec, les régions septentrionales contiguës à la baie d'Hudson et à la baie James.

De 1905 à 1918, le commissaire des T.N.-O. dirige également la Gendarmerie royale du Nord-Ouest dont les huit postes dans le Nord remplissent des fonctions à la fois policières et administratives. En 1919, le poste de commissaire est dévolu au sous-ministre de l'Intérieur; il le restera jusqu'en 1963.

Bien que la Loi sur les T.N.-O. adoptée en 1905 prévoit la création d'un conseil composé de quatre membres chargés d'aider le commissaire à administrer les Territoires, aucune nomination n'intervient jusqu'en 1921, date à laquelle on découvre du pétrole à Normal Wells. Le ministère fédéral de la Justice conteste alors le droit du commissaire de promulguer une ordonnance restreignant l'entrée de colons dans les T.N.-O., ce droit étant, d'après lui, du seul ressort du commissaire en conseil.



Le sous-commissaire aux T.N.-O., Robert S. Pilot (1^{er} rang, à l'extrême-gauche), le président, Donald Stewart (au centre) et des membres de la 9^e Assemblée législative.

On modifie la Loi et six hauts fonctionnaires représentant des ministères dont la compétence s'étend, à un titre ou un autre, au Nord sont nommés au Conseil. Mais celui-ci se comporte davantage comme un comité interministériel que comme un organisme législatif.

Quand le premier véritable résident du Nord entre au Conseil en 1947, les pouvoirs législatifs limités dévolus initialement au Conseil ont légèrement été accrus. Il faudra toutefois attendre encore quatre ans pour que des changements sensibles du mode de gouvernement dans le Nord apparaissent.

C'est en 1951 que sont constitués les trois premières circonscriptions électorales des T.N.-O., dans le district occidental (connu sous le nom de Mackenzie), et que le nombre de membres du Conseil est porté à huit, dont cinq nommés et trois élus. Les Indiens (les Dénés) et Esquimaux (aujourd'hui appelés Inuits) des Territoires ont droit de vote à ces élections. En outre, des amendements à la Loi sur les T.N.O. obligent le Conseil à tenir au moins deux sessions par an dont l'une dans le Nord.

Par la suite, le gouvernement fédéral adopte d'autres amendements à la Loi qui élargissent les pouvoirs législatifs et financiers du Conseil. En 1955, celui-ci peut autoriser le commissaire à conclure, avec l'approbation d'Ottawa, des ententes avec le gouvernement fédéral et il peut puiser dans un compte spécial au Trésor public pourvu qu'il n'y ait pas de déficit, et toujours sous réserve de l'approbation d'Ottawa. Le commissaire se voit accorder un droit de regard sur certaines terres domaniales, un tribunal territorial est créé et des parties importantes de la Loi sur les T.N.-O. sont abrogées pour faire place à des ordonnances territoriales.

En 1958, le Conseil obtient un pouvoir d'emprunt assujéti à l'agrément du gouvernement fédéral, et en 1960, de nouvelles modifications étendent l'application des ordonnances générales aux Inuits et confirment le pouvoir du Conseil d'adopter des lois sur la chasse touchant les Dénés et les Inuits.

En 1954, un quatrième membre élu a été ajouté au Conseil, portant à neuf le nombre de ses membres, qui demeurera le même jusqu'en 1966, année où sont constituées les premières circonscriptions électorales à l'extérieur du district du Mackenzie. Mais dès 1960, on assiste à des changements importants dans la composition du Conseil avec la nomination de membres n'appartenant pas à la fonction publique. Leur présence encourage le Conseil à adopter une attitude plus indépendante.

En 1961, les législateurs des T.N.-O. commencent à s'intéresser à une question toujours d'actualité deux décennies plus tard, à savoir la division du Nord en deux parties. Le débat autour de cette question favorisera la croissance politique du Nord.

Membre élu du Conseil, M. Knut Land, d'Aklavik, soulève la question au début de 1961 et la Chambre des communes en est saisie en 1962 et en 1963. Deux projets de loi gouvernementaux visant à créer les territoires du Mackenzie et de Nunassiat restent en plan au feuillet avec la prorogation du Parlement en décembre 1963. L'opposition à cette division était d'ailleurs très forte parmi les habitants du Nord.

L'année 1964 est riche en événements tant pour le gouvernement territorial que pour le Conseil. Le gouvernement des T.N.-O. obtient ses propres bureaux, le poste de commissaire devient un poste à temps plein et on entreprend de constituer le personnel de l'administration centrale dans le Nord. Un an plus tard, le sous-commissaire est nommé à temps plein et séparément par le gouverneur en conseil. Dès 1964, quatre des cinq membres nommés du Conseil venaient du secteur privé; seul le sous-commissaire était un fonctionnaire.

Plus tard cette même année, au cours de la session tenue à Frobisher Bay, le Conseil vote à l'unanimité une motion demandant au gouvernement fédéral de se pencher sur la question du développement politique du Nord. Par suite de cette initiative est créée, en juin 1965, la Commission consultative sur le développement du gouvernement des T.N.-O. (la commission Carrothers), composée de trois personnes. Le rapport qu'elle présenta l'année suivante

devait influencer considérablement sur le développement du Conseil pendant toute une décennie.

À la fin de 1965, un Inuit est nommé pour la première fois au Conseil. En 1966, c'est le premier Inuit élu que y fait son entrée, à l'occasion d'une augmentation du nombre des membres élus, porté de quatre à sept en raison de la formation des circonscriptions électorales de Keewatin, du Grand Nord et de l'Arctique oriental. Pour la première fois, les membres élus sont plus nombreux que les membres nommés. Cette même année, le commissaire en conseil est habilité à fixer les conditions de vote et de candidature aux élections et un fonds spécial pour les T.N.-O. est créé au Trésor public fédéral.

Le rapport Carrothers, paru en 1966, recommande une plus grande autonomie politique pour le Nord, mais ne juge pas souhaitable pour le moment la division des T.N.-O. En 1967, le gouvernement territorial s'installe dans la nouvelle capitale de Yellowknife, comme le recommandait le rapport, et le Conseil accueille son premier membre Déné nommé.

Après s'être établi de façon permanente dans le Nord, le Conseil, investi de pouvoir et de responsabilités accrues, s'attache à l'étude des questions intéressant l'ensemble des Territoires. Le développement économique, social et politique du Nord est devenu la principale préoccupation des conseillers, qui se dépensent pour veiller à ce que la croissance de la région profite à ses habitants.

En 1970, nouvelle modification de la Loi sur les T.N.-O. : le nombre des membres élus du Conseil est porté de 7 à 10 et celui des membres nommés réduit de 5 à 4; en outre, le mandat des conseillers passe de 3 à 4 ans, le commissaire en conseil est autorisé à fixer leurs indemnités et allocations et la période pendant laquelle Ottawa peut désavouer une loi territoriale est ramenée de deux ans à un an seulement.

Inquiet de la croissance d'une bureaucratie fédérale non responsable devant l'électorat, le Conseil entreprend d'obtenir que le gouvernement fédéral revoie sa conception du développement des Territoires. Conscient de son impuissance dans certains domaines, il réclame plus de pouvoir pour remplir sa mission.

Ce n'est qu'en 1975 que prend fin la procédure de nomination des membres du Conseil exécutif inaugurée en 1905 : désormais, le Conseil ne comptera plus que des membres élus. Par ailleurs, il peut élire son propre président et nommer deux de ses membres au Comité exécutif (ce nombre est porté à trois l'année suivante). En choisissant de s'appeler «assemblée législative» et de donner le titre de «ministres» aux membres du Comité exécutif, le Conseil prend en main son propre destin.

L'évolution depuis 1975

La 8^e Assemblée non seulement maintient les comités permanents (finances, législation, règles et indemnités) institués en 1970 mais confie à des comités spéciaux l'étude de questions comme celle du développement constitutionnel. Ces comités publient des documents (*Priorités dans le Nord* et *Position de l'Assemblée législative sur le développement constitutionnel des Territoires du Nord-Ouest*) exposant les vues du Conseil. On décide d'interpréter les délibérations de la chambre en inuktitut et en anglais pour permettre, aux députés inuits de participer pleinement aux travaux législatifs, et le Conseil continue de se réunir à l'extérieur de Yellowknife. Le commissaire et le sous-commissaire siègent toujours à la chambre, mais leur rôle diminue à mesure que s'intensifie celui des ministres élus.



Au milieu de 1967, le gouvernement territorial s'est installé à Yellowknife. Le discours inaugural, l'équivalent du discours du trône fut prononcé par le commissaire, Stuart Hodgson. L'Assemblée continue à se réunir dans un hôtel de Yellowknife mais tient aussi régulièrement des séances dans d'autres villes des Territoires.

L'Assemblée est ainsi devenue «un véritable corps législatif» investi par la loi d'une compétence exclusive dans à peu près les mêmes domaines que les provinces, à l'exception des ressources naturelles sur lesquelles le gouvernement fédéral continue d'exercer son autorité. Ses pouvoirs financiers demeurent toutefois limités : elle approuve le budget territorial, mais sans pouvoir en modifier ni les priorités ni les décisions en matière de dépenses.

Sa volonté d'œuvrer au développement économique et constitutionnel des Territoires se heurte souvent au veto du gouvernement fédéral. Ainsi, elle souhaite tenir des audiences publiques dans la vallée du Mackenzie pour discuter avec les habitants de la région du projet de gazoduc; or, le gouvernement fédéral décide de confier cette mission à la commission Berger. Dans le même ordre d'idées, elle veut effectuer elle-même une étude publique sur le développement politique, social et économique du Nord comme l'a recommandé la commission Carrothers, mais le premier ministre préfère nommer un représentant spécial pour la question du développement constitutionnel.

Les travaux de la 8^e Assemblée préparent la voie à une nouvelle modification de la Loi sur les T.N.-O. qui permet au commissaire en conseil de fixer le nombre des membres de l'Assemblée (entre 15 et 25). Une commission de révision des limites des circonscriptions électorales recommande un redécoupage en 22 circonscriptions, lesquelles choisissent leurs représentants lors de l'élection générale d'octobre 1979.

La constitution de la 9^e Assemblée est un événement historique encore plus important : les autochtones des Territoires obtiennent la majorité des sièges. Or, nombre d'entre eux sont étroitement liés aux organismes autochtones chargés de négocier avec le gouvernement fédéral au sujet des revendications territoriales et des droits autochtones.

Cinq députés forment le Comité exécutif et l'un d'eux est nommé porte-parole des membres élus du Comité, devenant ainsi le chef du gouvernement. Les cinq — puis sept — députés prennent la responsabilité de ministères précis : Santé et services sociaux, Justice et services publics, Services gouvernementaux, Éducation, Énergie et ressources renouvelables, Droits autochtones et développement constitutionnel, enfin Développement économique. La nomination, pour la première fois, en 1980, d'un ministre des Finances des Territoires indique l'importance du rôle joué par l'Assemblée dans l'établissement et la révision des priorités budgétaires du gouvernement.

C'est d'abord le comité permanent des finances qui étudie le budget présenté chaque année et transmet son rapport à l'Assemblée; puis celle-ci établit les priorités de dépenses du gouvernement. Il existe également des comités permanents, chargés d'étudier la législation, les droits et les privilèges des députés, ainsi qu'une commission des services aux députés.

Le chef des membres élus du Comité exécutif ainsi que les ministres parlent au nom du gouvernement. Le commissaire et le sous-commissaire ne siègent plus à l'Assemblée, bien que le premier continue de participer aux travaux du comité plénier.

Les sessions actuelles de l'Assemblée durent beaucoup plus longtemps qu'autrefois et se tiennent en dehors de Yellowknife au moins une fois l'an. Les Territoires ne possédant pas d'immeuble législatif, l'Assemblée se réunit dans un hôtel de Yellowknife lorsqu'elle siège dans cette ville et d'ordinaire dans l'auditorium d'une école quand elle se déplace.



Les 22 membres de la 9^e Assemblée législative sont des farouches défenseurs des droits autochtones, lorsque ceux-ci ont été rayés du projet de nouvelle constitution canadienne, ils se sont constitués en comité spécial et sont allés à Ottawa réclamer avec force leur rétablissement dans la constitution. On les voit ici en réunion avec le premier ministre, au cours de cette visite en 1981.

Les grandes questions qui retiennent l'attention des membres de l'Assemblée législative sont en grande partie les mêmes que celles qui préoccupaient l'Assemblée et les Conseils antérieurs.

La 9^e Assemblée s'intéresse aussi tout particulièrement au développement économique, au partage des ressources et à la gestion de la faune. En outre, elle s'attaque à de nouvelles questions telles que l'approvisionnement et le coût en matière d'énergie, les mégaprojets à l'étude dans diverses parties du Nord, la mise en œuvre d'un système scolaire adapté aux besoins du Nord et l'élaboration de programmes visant à favoriser l'utilisation des langues autochtones.

Aucun parti politique n'est représenté à l'Assemblée législative des Territoires, même si on y constate l'existence de certains regroupements de nature géographique. Dans le système de «gouvernement par consensus», les ministres relèvent de l'Assemblée tout entière, dont dépend leur nomination et dont ils sont chargés d'exécuter les décisions conformément aux instructions qu'ils en reçoivent.

Les bureaux de l'Assemblée législative sont situés dans un immeuble à un étage de Yellowknife, où se trouvent aussi les bureaux des députés et du personnel de soutien de l'Assemblée ainsi que des salles de réunion. Le personnel de soutien relevant du greffier et du greffier adjoint comprend un chercheur et un agent des relations publiques. C'est la Commission des services aux députés qui détermine la dotation en personnel.

Depuis 1979, le personnel forme un service distinct qui relève exclusivement du président et le greffier a rang de sous-ministre. Ce dernier a d'abord été rattaché au fonctionnaire fédéral chargé de l'administration du Nord, puis au sous-commissaire et au commissaire. De 1975 à 1979, son service a été placé sous l'autorité du président pendant les sessions et sous celle du commissaire en période d'intersession. Cette évolution constitue une autre manifestation de l'indépendance et de l'autonomie croissantes de l'Assemblée législative.

(traduit de l'anglais)