
Réflexions sur le gouvernement consensuel au Nunavut

par Kevin O'Brien, député territorial

Le Nunavut est l'une des deux instances canadiennes (l'autre étant les Territoires du Nord-Ouest) dont l'assemblée législative ne compte aucun parti politique. Le présent article porte sur le gouvernement consensuel, qui est une variante nordique du modèle de gouvernement responsable de Westminster. On y décrit la théorie et la pratique du gouvernement consensuel dans le tout dernier territoire canadien.



De nombreux aspects du gouvernement consensuel sont semblables à ceux d'une assemblée législative avec partis politiques. Nous avons un premier ministre, des ministres et des députés, trois lectures pour l'adoption des projets de lois, le hansard, une période de questions, un président impartial, des motions de censure, etc. D'ailleurs, en matière de principes constitutionnels fondamentaux, nous suivons ceux du modèle parlementaire britannique de « gouvernement responsable ».

Pour détenir et conserver le pouvoir, le gouvernement, formé du premier ministre et des membres de son cabinet, doit garder la « confiance » de la Chambre, c'est-à-dire qu'il doit remporter les votes pour lesquels la confiance est un enjeu clair.

Lorsque le cabinet prend une décision, celle-ci doit être soutenue publiquement par tous les ministres, en dépit de leurs réserves personnelles ou des désaccords qu'ils ont pu exprimer au cours des réunions du cabinet. Le principe de « solidarité ministérielle » doit s'appliquer.

Kevin O'Brien est président de l'Assemblée législative du Nunavut. Le présent article est une version révisée du discours qu'il a prononcé lors du 26^e Colloque de la région du Canada de l'Association parlementaire canadienne, qui s'est tenu à Iqaluit du 16 au 19 octobre 2003.

Seuls les ministres peuvent engager des dépenses publiques et générer des recettes publiques au moyen des taxes et des impôts; les simples députés ont, bien sûr, le pouvoir d'approuver et de rejeter des mesures budgétaires lorsque l'Assemblée législative en est saisie, mais les proposer demeure la prérogative des ministres. De même, le contrôle et la direction de la structure bureaucratique permanente incombent au cabinet.

À la fois responsables de ministères et membres d'un cabinet uni, les ministres doivent répondre des politiques et des décisions de leur gouvernement devant l'Assemblée législative, ce qui assure le fonctionnement impartial de la fonction publique. Ainsi, les fonctionnaires répondent aux députés par le biais de leur ministre responsable.

Les gens se demandent souvent comment nous pouvons avoir un parlement reposant sur le modèle britannique de gouvernement responsable sans qu'il y ait de partis politiques. Certaines personnes présument que l'absence de partis est le signe d'un manque de « maturité » politique et que, lorsque nous aurons atteint le degré de maturité politique qui convient, nous aurons des partis. En passant, je ferai remarquer qu'on n'a jamais dit du Nebraska qu'il était un État politiquement immature, et pourtant son gouvernement est non partisan depuis longtemps.

Il est possible qu'il y ait un jour des partis politiques au Nunavut, mais, pour le moment, nos résidents estiment que le système fonctionne très bien sans partis. Selon nous, la maturité politique est associée au contrôle de nos affaires, ce qui ne requiert pas nécessairement la présence de partis politiques.

À ceux qui estiment que le modèle de Westminster exige la présence de partis, je dirai que les principes clés du gouvernement responsable que je viens de décrire étaient déjà bien en place en Grande-Bretagne et au Canada longtemps avant l'émergence, au milieu et à la fin du XIX^e siècle, des partis politiques organisés tels que nous les connaissons aujourd'hui.

Toutefois, si les principes constitutionnels sous-jacents sont identiques à ceux des assemblées législatives fondées sur le modèle de Westminster au Canada et ailleurs, la façon dont nous les mettons en pratique est assez différente.

Fonctionnement d'un gouvernement consensuel

Les gens du Sud qui examinent le fonctionnement de notre assemblée législative remarquent immédiatement deux choses. Tout d'abord, la majorité des travaux se déroulent en inuktitut. Ensuite, les débats se font de manière civilisée : les députés s'écoutent mutuellement et ils s'interrompent rarement les uns les autres.

Comme tous les autres hommes et femmes politiques, les députés du Nunavut sont parfois en colère, vexés ou critiques, mais, la plupart du temps, les délibérations se déroulent dans le calme et le respect. Tout comme l'usage fréquent du l'inuktitut, cette façon de faire s'inscrit dans la culture inuite, qui n'aime pas les confrontations directes et préconise l'écoute attentive du locuteur, que l'on évite d'interrompre.

Des débats politiques animés ont lieu dans les coulisses, mais le civisme et le respect des autres l'emportent. Pour le président, cela facilite certainement le maintien de l'ordre à la Chambre.

Tous les candidats aux élections territoriales, y compris les députés et les ministres qui veulent être réélus, se présentent à titre d'indépendants. Certains ont des liens solides et bien connus avec les partis politiques nationaux. Pourtant, bien que ces affiliations influent vraisemblablement sur l'attrait des candidats pour les électeurs, tous les candidats sont jugés selon leurs opinions et leur passé.

Il existe à la Chambre des regroupements et des alliances parmi les députés, mais il n'y a pas de ligne dure ou de voie accélérée qui serait imposée par une discipline de parti ferme qui diviserait les députés, comme cela se voit dans le Sud. Il n'y a pas non plus d'« opposition » traditionnelle, comme je l'expliquerai plus tard.

Les simples députés s'expriment et votent à la Chambre en fonction de ce qu'ils estiment être le mieux. Les ministres suivent habituellement une ligne de pensée commune dans leurs déclarations et leurs votes, mais, sur les questions sans lien direct avec la politique du gouvernement, ils prennent la parole et agissent à titre indépendant.

Notre façon de choisir nos ministres, y compris le premier ministre, est un aspect essentiel du gouvernement consensuel; le choix se fait par un scrutin secret auquel participent tous les

députés. Ainsi, contrairement à tous les parlements canadiens du Sud, où les ministres sont nommés directement par le premier ministre, les ministres du Nunavut sont nommés par les députés, et seuls les députés peuvent les démettre de leurs fonctions.

Le premier ministre confie des portefeuilles aux ministres et procède à des remaniements, mais il n'a pas le pouvoir de les démettre, comme en témoigne une situation récente. Le premier ministre a, en effet, mis au pas un ministre qui avait refusé de se soumettre à l'esprit de solidarité ministérielle et lui a retiré ses responsabilités ministérielles, sans toutefois pouvoir l'éliminer du cabinet.

Certaines personnes ont comparé notre gouvernement consensuel à un gouvernement minoritaire permanent, car les simples députés sont plus nombreux que les ministres (onze contre sept). Il y a une part de vérité dans cette perception, qui est toutefois erronée à d'autres égards. Il est clair que les simples députés peuvent renverser le gouvernement en tout temps, par un vote sur une politique particulière ou sur une question de confiance. Cela signifie que, comme pour tout gouvernement minoritaire, le cabinet doit s'assurer du vote de certains députés, ce qui, en retour, rend les ministres plus sensibles aux opinions des députés. Conformément à la tradition parlementaire britannique, le président ne vote que pour trancher.

Comme nous n'avons pas de partis, les députés travaillent ensemble et se soutiennent mutuellement, mais ils ne forment pas une opposition comme on en voit dans les parlements du Sud, c'est-à-dire un groupe discipliné de députés prêts à remplacer le gouvernement – et même impatients de le faire. Par ailleurs, les pratiques de l'opposition dans le Sud qui consistent à dénigrer constamment le gouvernement et à s'opposer à toutes les mesures qu'il prend, même si elles rallient les voix, sont pratiquement inexistantes dans notre chambre.

Les députés du Nunavut ne se gênent certes pas pour formuler des critiques à l'endroit du cabinet, mais ils ne le font pas dans le seul but de critiquer et de s'opposer.

Les délibérations de notre assemblée législative ne sont pas de nature aussi antagoniste que dans les chambres dominées par les partis. Les caucus sont un outil important pour aider les députés à travailler ensemble. Le mot « caucus » est familier à tous les parlementaires canadiens, mais il prend au Nunavut un sens plutôt inhabituel. Dans la plupart des autres assemblées législatives canadiennes, chaque parti a son caucus, auquel ne peuvent participer que les membres du parti. Au Nunavut, les 19 députés, y compris le président, participent au caucus.

Le caucus se réunit régulièrement (au moins une fois par semaine, lorsque la Chambre siège, et occasionnellement, lorsque l'Assemblée ne siège pas) pour discuter de questions politiques. Comme dans le Sud, les réunions du caucus se font à huis clos et la confidentialité est une règle tacite importante.

Dans le caucus, nous sommes tous conscients du rang qu'occupe le premier ministre et les ministres, mais le point de vue de chacun est pris au sérieux et tous les députés sont prêts à faire des concessions mutuelles. Comme l'a dit un député : « Les ministres, ça n'existe pas... Tous sont égaux et se sentent libres de s'exprimer. »

Lorsque des décisions sont prises en caucus, les débats à la Chambre sont plus courts, mais lorsqu'il n'y a pas de terrain d'entente, les discussions se poursuivent à la Chambre et en comité.

Je ne veux pas laisser entendre que le caucus est le véritable organe décisionnel qui dicte au cabinet ce qu'il doit faire, puisque ce n'est pas le cas. Cependant, les discussions en caucus permettent de clarifier la position de chacun et facilitent les compromis et la résolution de problèmes.

Nos comités législatifs prennent une forme plus traditionnelle, mais, là encore, ils sont plus en mesure d'influer sur les décisions du gouvernement que les autres parlements inspirés du modèle de Westminster. Compte tenu de la petite taille de notre chambre et du fait que les ministres ne siègent pas habituellement à des comités, les comités ne sont pas nombreux. En revanche, ils sont très actifs.

Outre deux comités responsables des affaires internes et un comité spécial occasionnel, nous avons quatre comités permanents qui traitent des politiques et de l'administration du gouvernement :

- Le Comité permanent de la santé et de l'éducation
- Le Comité permanent des opérations et des services gouvernementaux
- Le Comité permanent d'autonomisation des collectivités et du développement durable
- Le Comité permanent Ajauqtiit (questions liées aux revendications territoriales).

Ces comités ont de vastes mandats qui comprennent la surveillance de ministères précis, notamment l'examen de leurs prévisions des dépenses, des lois et de politiques spéciales. Le Comité permanent des opérations assume aussi les fonctions d'un comité des comptes publics.

Outre son mandat de veiller à la protection et à la mise en valeur de la culture inuite et de surveiller le ministère de la Culture, de la Langue, des Aînés et de la Jeunesse, le Comité permanent Ajauqtiit – dont le nom signifie grosso modo « ceux qui font avancer les choses » en inuktitut – a la responsabilité spéciale des questions découlant de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, ainsi que des conseils et institutions uniques établis en fonction de cet accord.

Comme dans d'autres parlements canadiens, les comités s'acquittent d'une bonne partie des affaires importantes de l'Assemblée, et une bonne part des particularités de leur travail serait familière à tous les parlementaires canadiens. Toutefois, là encore, le fonctionnement et l'influence de nos comités ont un tour différent.

Tout d'abord, le cabinet leur fournit régulièrement de l'information confidentielle que les comités à Ottawa et dans les capitales provinciales rêveraient de recevoir, notamment les projets de loi du gouvernement, les ébauches de budgets des dépenses et d'autres documents confidentiels. Le cabinet ne partage pas toute l'information avec les comités, mais le fait de remettre aux députés les documents stratégiques importants avant qu'ils ne soient finalisés et rendus publics permet au cabinet de connaître le point de vue des députés et d'y réagir. Les députés exercent donc une influence réelle, sans pour autant avoir le dernier mot, sur les décisions importantes du gouvernement.

Ainsi, l'une des forces de notre système de comités réside en sa capacité de favoriser des relations de coopération positives entre le cabinet et les simples députés, afin d'offrir aux électeurs le meilleur gouvernement possible.

Il ne faut pas croire que les comités sont soumis au cabinet ou que ce dernier les a « dans sa poche ». À vrai dire, étant donné que les comités législatifs ne sont pas contrôlés par le cabinet, contrairement à ce qui se passe dans les parlements où règnent les partis, ils agissent de manière indépendante lorsqu'ils le jugent nécessaire.

Si vous consultez sur le site Web de l'Assemblée certains des rapports percutants des comités, vous verrez que ces derniers n'hésitent pas à critiquer vertement le gouvernement lorsqu'ils estiment qu'il y a des défaillances dans les politiques ou l'administration. Les comités permanents ont le pouvoir de forcer le cabinet à faire ce qu'ils veulent.

Par l'entremise du Comité Ajauqtiit, les simples députés jouent un rôle central dans le recrutement et l'examen des candidats à des postes indépendants au sein de l'Assemblée, à savoir le greffier, le commissaire à l'intégrité, le commissaire aux langues, le directeur général des élections et le commissaire à l'information et à la vie privée. Lorsque le Comité Ajauqtiit a fait une recommandation, la nomination fait l'objet d'un vote par l'Assemblée.

Deux autres caractéristiques de l'Assemblée du Nunavut méritent d'être mentionnées. Tout d'abord, nous honorons notre engagement à demeurer près des gens en tenant régulièrement des séances à l'extérieur de la capitale, Iqaluit.

Ailleurs au Canada, il arrive que les audiences des comités législatifs et les journées de réflexion des caucus aient lieu dans des collectivités à l'extérieur du siège du Parlement, mais les Chambres siègent uniquement au Parlement.

Pour notre part, nous encourageons nos comités à voyager partout au Nunavut et nous tenons régulièrement des réunions de caucus dans tout le territoire, mais nous allons aussi plus loin. Chaque année, l'Assemblée au complet fait ses valises (députés, greffiers, interprètes et autres employés) et tient une séance dans une collectivité à l'extérieur d'Iqaluit. En juin dernier, nous avons tenu une séance à Baker Lake. Ces déplacements coûtent cher, tout en ayant d'importantes retombées économiques pour la collectivité hôte, mais nous pensons qu'il est important de conserver des liens étroits avec le peuple du Nunavut et de lui amener, littéralement, le gouvernement.

Évaluation du gouvernement consensuel

J'ai soutenu que le gouvernement consensuel, comme celui du Nunavut, est différent et unique. Mais ce système fonctionne-t-il vraiment? Je suppose que chaque député vous donnerait une réponse différente à cette question. Dans l'ensemble, je crois qu'il fonctionne, bien que ce ne soit pas sans problèmes.

Reconnaissons d'abord qu'aucun système politique n'est parfait : chacun a ses forces et ses faiblesses. Quant au gouvernement consensuel, il ne fait aucun doute qu'il permet aux simples députés d'exercer une influence plus grande que dans un système de partis. Ils ont le pouvoir (et sont prêts à l'utiliser) de nommer et de démettre des ministres, y compris le premier ministre. Tant dans les comités qu'à la Chambre, ils ont de leur côté le poids du nombre pour imposer leur volonté au cabinet. Pour reprendre les mots d'un simple député : « Si nous nous serrons les coudes, nous avons autant de pouvoir que le cabinet. »

Le gouvernement consensuel ne se résume toutefois pas à la question de savoir qui détient le pouvoir. L'institution du caucus, l'absence de partis et de discipline de parti et, à vrai dire, l'esprit même du gouvernement consensuel favorisent un cadre politique permettant aux ministres de travailler étroitement et en collaboration avec les simples députés.

Toutefois, pour ne pas vous donner l'impression que le gouvernement consensuel est un modèle sans faille, permettez-moi de vous en donner un portrait plus complet. Certains observateurs estiment que, dans un gouvernement consensuel, les députés ont la possibilité d'influencer le gouvernement et ses politiques, mais qu'ils ne font pas bon usage de cette possibilité. Ils sont trop souvent désorganisés ou n'ont pas la volonté ou la capacité de faire échec aux ministres.

Pour leur part, certains députés disent que les ministres parlent beaucoup de coopération et de consensus, mais qu'ils font semblant de prendre les simples députés au sérieux.

Certains estiment que le gouvernement a du chemin à faire pour inclure convenablement les députés et les collectivités dans la prise de décisions stratégiques importantes.

La perception qu'ont les députés de la valeur du caucus diffère aussi grandement. Tous s'entendent pour dire qu'il s'agit d'une réunion entre égaux, mais tous ne s'entendent pas sur le fait que « les discussions en caucus peuvent contribuer à résoudre des problèmes ». Selon certains députés, les caucus sont « une perte de temps » et bien peu de décisions y sont prises.

Les députés se plaignent constamment que le cabinet ne les consulte pas suffisamment et qu'il est moins intéressé à l'atteinte d'un consensus parmi les députés qu'à « diviser pour mieux conquérir ». Ils estiment aussi que les ministres s'intéressent plus aux fonctionnaires qu'aux députés élus et qu'ils sont souvent réticents à partager avec eux de l'information importante.

Certains ministres affirment que les députés ont accès à toute l'information dont dispose le cabinet, tandis que les simples députés estiment que l'information qu'ils obtiennent est incomplète et tarde à leur parvenir. Pour certains députés, notre système n'a rien en commun avec le processus décisionnel par consensus selon la tradition inuite. Ils soutiennent qu'il rejette la culture et les valeurs inuites plus qu'il ne les affirme. Plus d'un député qualifie les procédures parlementaires d'« étrangères ».

Le gouvernement consensuel a des forces et des lacunes notables en ce qui a trait à l'obligation de rendre compte. Dans le cadre de notre système, le cabinet a une obligation de rendre compte plus directe et plus authentique envers les députés que dans le cas des parlements qui suivent le modèle de Westminster. Toutefois, les électeurs ne peuvent choisir entre des séries de mesures concurrentes, comme peuvent le faire les électeurs dans les régimes reposant sur des partis. En général, ils ne savent même pas qui a des chances de se retrouver dans le cabinet et, même s'ils le savaient, ils n'ont pratiquement aucune influence sur ce processus. Lorsque vient la période des élections, les électeurs sont incapables de signifier leur accord ou leur désaccord en ce qui a trait au bilan du gouvernement, car ils doivent choisir un député, et non (comme c'est le cas dans les régimes reposant sur des partis) réélire ou défaire un gouvernement.

Au Nunavut, le passage à un système de partis n'a pas reçu beaucoup d'appuis à ce jour, mais un moyen très différent de renforcer l'obligation du gouvernement de rendre des comptes au peuple a surgi dans le passé : choisir le premier ministre lors d'une élection à l'échelle du territoire. Je ne serais pas surpris que cette idée refasse surface au cours de la prochaine période électorale.

Il a également été proposé de remanier notre système en élisant directement le premier ministre – ce qui, vous pouvez l'imaginer, s'accompagnerait de changements profonds – pour remédier à ce que certains estiment être une autre importante

lacune du gouvernement consensuel. D'aucuns soutiennent que, sans la discipline imposée par un puissant premier ministre, qui nomme et démet les ministres, et compte tenu du fait que les ministres doivent constamment rechercher les faveurs politiques des députés à cause de leur position minoritaire, le cabinet se trouve dans une position de faiblesse.

Selon ces critiques, dans un gouvernement consensuel, le cabinet manque de cohérence et de cohésion, car les ministres s'engagent souvent dans des voies distinctes. De plus, le cabinet pourrait hésiter à prendre des décisions difficiles sur d'importantes questions litigieuses, ce que doit parfois faire le gouvernement.

En tant que président de l'Assemblée, je garde pour moi mes opinions sur les diverses évaluations du gouvernement consensuel, qu'elles soient favorables ou non. Je désire toutefois vous laisser sur une réflexion concernant la pertinence du gouvernement consensuel à la manière du Nunavut par rapport à des parlements plus conventionnels au Canada.

Que le gouvernement consensuel vous plaise ou non, que vous soyez du côté de ses adversaires ou de ses partisans, vous conviendrez que les processus auxquels il fait appel, sa culture

et ses institutions *sont* différents. Pourtant, et je répète un élément central soulevé au début, ce système *est* fermement ancré dans les traditions et les principes d'un gouvernement parlementaire fondé sur le modèle de Westminster.

L'importante leçon à tirer est qu'un gouvernement parlementaire responsable n'est pas le système inflexible, plein de préjugés, décrit par certains détracteurs. Il est très adaptable et une grande diversité de processus politiques et de formes organisationnelles est parfaitement compatible avec ses principes fondamentaux.

Personne n'a l'intention de proposer que l'on reproduise le système de gouvernement consensuel du Nunavut dans le Sud du Canada, ce qui serait irréaliste pour maintes raisons évidentes. Plutôt, ce type de gouvernement indique aux Canadiens du Sud qu'il n'y a pas un seul et unique modèle de gouvernement parlementaire responsable : de nombreuses variantes sont possibles.

Le génie du modèle de Westminster repose sur son adaptabilité à un large éventail de situations politiques et de contextes culturels. Dans le Nord, nous l'avons adapté à nos besoins et à notre situation uniques.