

Un exemple de gouvernement par consensus dans l'Arctique canadien

Hunter Tootoo

Le présent article se veut une introduction au territoire du Nunavut et à sa place dans la fédération canadienne. En outre, il donne un aperçu de la structure et du fonctionnement de l'Assemblée législative territoriale. Il se termine par un examen de certains défis et possibilités émergents.



Le territoire du Nunavut s'étend sur plus de deux millions de kilomètres carrés et sur trois fuseaux horaires. Environ 85 % des 33 000 résidents du Nunavut sont d'ascendance inuite. La langue inuite (qui comprend l'inuktitut et l'inuinnaqtun) et l'anglais sont les principales langues du territoire, qui compte également une petite communauté francophone à Iqaluit.

Le Nunavut compte 25 collectivités constituées. La capitale, Iqaluit, est la plus grande avec une population d'environ 7 000 habitants. Grise Fiord, qui compte environ 180 habitants, est la collectivité la plus septentrionale du Canada et la plus petite du Nunavut.

Évolution constitutionnelle

En 1971, l'Inuit Tapirisat du Canada (ITC) a été créé pour représenter les intérêts des Inuits du Canada. Au cours des années 1970, plusieurs propositions de négociation d'un règlement des revendications territoriales entre les Inuits et le gouvernement du Canada ont été étudiées.

En 1982, la responsabilité de la négociation des revendications territoriales avec le gouvernement fédéral a été transférée à la Tunngavik Federation of Nunavut (TFN), organisation régionale représentant les Inuits de l'Arctique de l'Est.

Hunter Tootoo est président de l'Assemblée législative du Nunavut. L'article est une version révisée de sa communication présentée lors de la 50^e Conférence régionale canadienne de l'APC, qui s'est tenue à Québec en juillet 2012.

En 1990, un accord de principe est signé entre la TFN et le gouvernement du Canada. Lors d'un référendum tenu en mai 1990, les électeurs des Territoires du Nord-Ouest ont approuvé la frontière proposée pour la division du territoire.

En novembre 1992, les Inuits de l'Arctique de l'Est ont voté afin de ratifier le projet d'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*. Après la ratification, le document a été officiellement signé le 25 mai 1993. Il compte 42 chapitres. Le chapitre 4, intitulé « Évolution politique du Nunavut », prévoit la création « du nouveau territoire du Nunavut, lequel sera doté de sa propre assemblée législative et de son propre gouvernement public »

La *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* et la *Loi sur le Nunavut* ont été adoptées en 1993 par le Parlement du Canada afin de ratifier l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, de créer le territoire et d'accorder à son gouvernement ses pouvoirs et ses responsabilités. Le territoire a vu le jour le 1^{er} avril 1999, et la première séance de l'Assemblée législative du Nunavut a été tenue à cette même date.

Contrairement aux provinces, le Nunavut ne possède pas le plein contrôle sur la gestion de ses ressources et les terres publiques. Le gouvernement du Nunavut est engagé dans la négociation d'un accord officiel de transfert d'attributions avec le gouvernement fédéral, pour obtenir un plus grand contrôle sur ses terres et ses ressources. Il négocie aussi un accord sur le partage des redevances provenant de l'exploitation des ressources naturelles, comme dans le domaine minier.

L'Assemblée législative du Nunavut

Trois assemblées ont été élues à ce jour :

- la 1^{re} Assemblée législative (1999-2004),

- la 2^e Assemblée législative (2004-2008) et
- la 3^e Assemblée législative (2008-).

Nous avons tenu au cours de la récente session du printemps la 500^e séance de notre assemblée.

La *Loi sur le Nunavut* fédérale établit les pouvoirs et les compétences de l'Assemblée législative et du gouvernement. L'Assemblée législative a, notamment, le pouvoir d'adopter des lois dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'administration municipale, de l'administration de la justice et de la taxation directe.

L'Assemblée législative compte 19 députés, dont 3 femmes. Le nombre de sièges est demeuré inchangé depuis 1999.

Une commission de délimitation des circonscriptions électorales a été créée par l'Assemblée législative à l'automne 2010. Son rapport final recommande que le nombre de sièges soit porté à 22.

L'an dernier, l'Assemblée législative a adopté une loi pour mettre en œuvre les recommandations de la Commission. Les changements seront en vigueur lors de la prochaine élection générale.

Le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest sont les deux seuls endroits au Canada qui ont adopté l'approche du gouvernement par consensus. Cette approche a souvent été décrite comme une combinaison de structures fondées sur le modèle de Westminster et sur l'optique des Autochtones en ce qui a trait aux délibérations et au processus de prise de décision.

Les candidats à la députation se présentent à titre indépendant et non comme membres d'un parti politique.

L'unanimité n'est pas nécessaire pour prendre des décisions à l'Assemblée législative, mais elle est jugée souhaitable. Les députés ordinaires de l'Assemblée, bien que perçus comme une « opposition non officielle », ne souhaitent pas s'opposer aux initiatives gouvernementales dans le simple but de jouer le rôle de l'opposition. Ils ne forment pas un « gouvernement en attente ».

Voici quelques-unes des caractéristiques particulières d'un gouvernement par consensus :

- le choix des dirigeants et la reddition de comptes;
- le processus budgétaire et législatif;
- le caucus et les comités;
- la nomination des hauts fonctionnaires indépendants;
- le ton des échanges et des débats à l'Assemblée.

Le président de l'Assemblée, le premier ministre et les ministres sont choisis par les députés de l'Assemblée législative lors d'un scrutin secret tenu à la suite de l'élection générale. Les députés membres du Conseil exécutif (le conseil

des ministres) sont officiellement nommés à leurs postes par le commissaire du Nunavut et demeurent en poste selon le bon vouloir de l'ensemble du caucus de l'Assemblée législative.

Pour garantir la reddition de comptes de l'organe exécutif du gouvernement à l'Assemblée législative, le commissaire ne peut nommer une majorité de députés de l'Assemblée au Conseil des ministres. Le conseil des ministres est actuellement composé de huit membres, dont le premier ministre, qui possède la prérogative d'attribuer les portefeuilles ministériels, mais ne peut limoger les ministres

Le commissaire du Nunavut est nommé par décret du gouvernement fédéral. Ce poste est semblable à celui de lieutenant-gouverneur d'une province. Un examen à mi-mandat du rendement des membres du conseil des ministres a été effectué au cours des trois assemblées élues à ce jour.

Le budget principal des dépenses du gouvernement et les plans d'activités des ministères sont présentés au cours de la session d'hiver de chaque année. Compte tenu du calendrier de navigation maritime, le budget des immobilisations est présenté au cours de l'automne de l'année civile précédente.

Les comités permanents ont l'occasion d'examiner les budgets et les plans d'activités des ministères lors de réunions à huis clos tenues avant chaque session budgétaire. Cela permet au gouvernement de tenir compte des recommandations formulées par les comités permanents au sujet des priorités en matière de dépenses avant de mettre la dernière main aux budgets et de les présenter à l'Assemblée.

Les comités permanents ont l'occasion d'examiner des textes en langages clairs portant sur des propositions de projets de loi et de formuler des commentaires sur leur contenu avant la rédaction et le dépôt des projets de loi à l'Assemblée législative.

Beaucoup de projets de loi sont amendés pendant le processus d'examen par un comité permanent, mais, en fin de compte, un nombre important d'entre eux sont adoptés par vote unanime de l'Assemblée législative. Il arrive parfois que des projets de loi soient abandonnés en raison des préoccupations soulevées par les membres des comités permanents et les députés.

Les lois adoptées par l'Assemblée législative du Nunavut doivent être transmises au gouvernement fédéral après avoir été sanctionnées par le commissaire du Nunavut. Bien qu'il n'ait jamais utilisé ce pouvoir, le gouvernement fédéral pourrait désavouer une loi adoptée par l'Assemblée législative dans l'année suivant son adoption.

Deux caucus sont officiellement reconnus dans la *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif*. Ces deux organes ne possèdent pas de pouvoirs officiels en vertu de la *Loi*. Le caucus plénier est composé de tous les députés, y compris le président.

Le caucus des députés ordinaires comprend tous les députés, sauf les membres du Conseil exécutif et le président.

Les deux caucus élisent un président et un vice-président.

Le caucus plénier permet à l'ensemble des 19 députés de discuter en confidence et d'égal à égal de divers sujets, notamment :

- l'ordonnancement des travaux de l'Assemblée;
- le choix des dates des élections générales, des élections partielles et des séances de l'Assemblée;
- l'établissement des priorités;
- l'examen des projets de loi de la Chambre et d'autres questions relevant de la compétence de l'Assemblée législative;
- l'examen des nominations des hauts fonctionnaires indépendants de l'Assemblée avant la présentation des motions officielles de nomination à l'Assemblée législative.

Le caucus des députés ordinaires se réunit périodiquement pendant les sessions de l'Assemblée législative afin de planifier ses activités à l'Assemblée. Son président peut assurer la liaison avec le leader parlementaire du gouvernement et le Bureau du greffier concernant la planification et l'ordonnancement des travaux de l'Assemblée. Il ne possède pas de pouvoirs formels de discipline sur les membres du caucus.

Les dix députés ordinaires (les députés qui ne sont pas ministres) de l'Assemblée législative sont membres de divers comités permanents. Ils étudient les projets de loi, examinent les dépenses du gouvernement, scrutent les propositions budgétaires et, de temps à autre, procèdent à des études spéciales.

Les comités permanents tiennent des audiences sur de nombreuses questions, y compris les rapports annuels du vérificateur général et d'autres hauts fonctionnaires indépendants. Le *Règlement de l'Assemblée législative du Nunavut* donne aux comités permanents le pouvoir d'exiger de la part du gouvernement le dépôt de réponses écrites à leurs rapports et à leurs recommandations.

La *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif* accorde aux comités permanents le pouvoir de délivrer des citations à comparaître afin d'obliger des individus à témoigner de vive voix ou à produire des documents. Au cours de la 2^e Assemblée législative, ces pouvoirs ont été utilisés par un comité à plusieurs reprises.

Un certain nombre de hauts fonctionnaires indépendants sont nommés par l'Assemblée législative et relèvent d'elle directement :

- le commissaire à l'intégrité;
- le commissaire aux langues;
- le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée
- le directeur général des élections.

Le vérificateur général du Canada agit à titre de vérificateur du Nunavut, comme c'est le cas également dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon.

Les visiteurs émettent souvent des commentaires au sujet du décorum qui prévaut à l'Assemblée législative. Il est intéressant de noter que, depuis le 1^{er} avril 1999, aucun député n'a été désigné par son nom et n'a été sommé de quitter l'enceinte de l'Assemblée par le président en raison d'une infraction au Règlement.

Bien que les députés interrogent les ministres de manière vigoureuse pendant la période des questions orales, le chahut est rare. La période des questions, d'une durée de soixante minutes au Nunavut, compte parmi les plus longues au Canada.

On obtient et on obtient souvent le consentement unanime des députés pour déroger au *Règlement de l'Assemblée législative du Nunavut*, afin de faciliter le déroulement des travaux. La période des questions est prolongée de temps à autre par consentement unanime.

Le principe de la solidarité ministérielle s'applique aux ministres lorsqu'ils votent à l'Assemblée, mais les députés ordinaires peuvent voter comme bon leur semble. Lorsque le président doit utiliser sa voix prépondérante, il l'exerce selon les principes procéduraux traditionnels. Des motions sont souvent présentées pour exprimer les sentiments des députés de l'Assemblée sur des questions de diverses natures.

Les débats de l'Assemblée se déroulent en langue inuite et en anglais. Le *Hansard* est publié quotidiennement en inuktitut et en anglais.

Le Bureau de régie et des services (BRS) est chargée de la gestion du Bureau de l'Assemblée législative, de la prestation de services aux députés, de l'administration des indemnités et des allocations versées aux députés, et d'autres responsabilités. Le BRS est semblable au Bureau de régie interne de la Chambre des communes.

Le BRS s'occupe des processus de recrutement et d'embauche des hauts fonctionnaires indépendants de l'Assemblée législative. Les recommandations du BRS au sujet des nominations font l'objet de discussions au caucus plénier avant qu'une motion formelle soit présentée à l'Assemblée.

Le Bureau est composé de cinq députés : le président de l'Assemblée, qui en dirige les délibérations, trois députés ordinaires et un ministre. L'approbation du BRS est requise pour modifier des lois qui relèvent de la compétence de l'Assemblée législative, comme la *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif*, la *Loi électorale du Nunavut* et la *Loi sur l'intégrité*.

Élections Nunavut, bureau indépendant de l'Assemblée législative, est chargé de l'administration des élections

générales, des élections partielles et des plébiscites du territoire. Ses bureaux sont situés dans la collectivité de Rankin Inlet.

L'Assemblée législative offre du soutien au Conseil consultatif de l'Ordre du Nunavut qui a été créé en 2010. Ce comité, composé du président de l'Assemblée législative, du juge principal de la Cour de justice du Nunavut et du président de la Nunavut Tunngavik Incorporated, examine les nominations à l'Ordre du Nunavut, la plus haute distinction de notre territoire.

Il y a dix ans à peine, les débats de notre assemblée étaient enregistrés sur cassettes. Nous avons récemment entrepris la conversion vers un format numérique qui sera conservé dans nos archives territoriales. Notre bibliothèque a converti des documents d'intérêt historique sur support numérique qui seront accessibles sur le Web.

La gestion efficace des technologies de l'information peut poser des défis en raison de notre éloignement. Les limites de bande passante entravent notre capacité à tirer pleinement avantage d'outils comme la diffusion en continu de nos travaux.

Les téléspectateurs de nos 25 collectivités peuvent suivre les débats télévisés de l'Assemblée législative sur leur chaîne de câblodistribution locale. Toutefois, les abonnés à un service de diffusion directe par satellite n'ont pas accès à cette programmation. En collaboration avec l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, nous avons demandé au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) de modifier ses règles afin que les fournisseurs de services de télévision par satellite diffusent nos débats.

Au cours de l'automne 2010, le Comité permanent du règlement, de la procédure et des privilèges s'est penché sur la question de l'utilisation des nouvelles technologies à la Chambre et lors des réunions des comités, y compris l'utilisation d'ordinateurs portables et d'appareils électroniques portatifs comme le BlackBerry et l'iPad. Un certain nombre de nos députés utilisent activement les outils de réseautage social.

Nous sommes actuellement en période d'essai. Par exemple, les députés peuvent utiliser leurs appareils électroniques pendant les travaux du Comité plénier, mais ces appareils doivent être éteints pendant la période des questions orales.

En préparation de l'ajout de sièges pour accueillir les députés supplémentaires qui seront élus lors de la prochaine élection générale, nous examinons également les mises à niveau technologiques qui devront être apportées aux pupitres des députés afin de faciliter l'utilisation accrue de la technologie.

En nous penchant sur l'expérience d'autres provinces ou territoires, nous avons noté qu'on a créé, à certains endroits, des postes liés à des dossiers comme la protection des dénonciateurs ou chargés d'offrir des services de protection du citoyen à l'ensemble de la population.

Compte tenu de notre petite population, le recrutement de hauts fonctionnaires indépendants dans des domaines très spécialisés demeure un défi constant.

Le Bureau de régie et des services a récemment mis sur pied des initiatives afin de renforcer le cadre de reddition de comptes des bureaux des hauts fonctionnaires indépendants concernant la gestion des ressources humaines et financières, tout en respectant leur indépendance dans les domaines de l'examen des plaintes et de la formulation de recommandations. Voici quelques-unes de ces initiatives :

- la clarification des pouvoirs du Bureau relativement à la publication de directives sur la gestion des ressources financières et humaines et les activités d'approvisionnement des hauts fonctionnaires indépendants, ainsi que sur la passation de contrats par ceux-ci;
- la tenue de réunions annuelles avec les hauts fonctionnaires indépendants, afin d'examiner leurs projets de budget et leurs plans d'activités avant de les intégrer au budget principal des dépenses de l'Assemblée législative;
- l'élaboration, pour tous les hauts fonctionnaires indépendants, de *profils de poste* officiels qui comprennent des attentes et des obligations redditionnelles clairement définies.

Enfin, l'Assemblée législative passera de 19 à 22 députés lors de la prochaine élection générale. Il faudra donc revoir la taille du conseil des ministres, le nombre, la taille et le mandat des comités permanents, et certaines règles procédurales, notamment la durée de la période des questions et le nombre de questions que chaque député peut poser. En ce moment, chaque député peut poser une question principale et trois questions supplémentaires.