



# Groupe canadien d'étude des parlements

Le gouvernement de consensus des Territoires du Nord-Ouest :  
un modèle de Westminster « à saveur nordique »

Tim Mercer  
Greffier de l'Assemblée législative  
des Territoires du Nord-Ouest

Étude des assemblées législatives provinciales et territoriales  
2015

## Série de documents sur les assemblées législatives provinciales et territoriales

Le Groupe canadien d'étude des parlements (GCEP), pour favoriser la connaissance et la compréhension des institutions parlementaires canadiennes, publie une série de documents décrivant et analysant les treize assemblées législatives provinciales et territoriales. On peut consulter ces documents gratuitement, dans les deux langues officielles, sur le site Web du GCEP. Les points de vue et les opinions qui y figurent sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux du GCEP.

Les frontières actuelles des Territoires du Nord-Ouest (TNO) englobent ce qui reste d'une vaste superficie achetée, à l'origine, par le Dominion du Canada à la Compagnie de la Baie d'Hudson en 1870. Ce territoire, qui portait le nom de Terre de Rupert au moment de sa vente et de son acquisition, couvrait la majeure partie de l'étendue actuelle des TNO, du Nunavut et du Yukon, ainsi que des provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan, en plus de la presque totalité du Manitoba, du nord de l'Ontario et du Québec. À la fin des années 1800, le tout premier premier ministre des Territoires du Nord-Ouest, Frederick Haultain, s'opposait activement à l'entrée de la politique partisane dans sa législature naissante. Lorsque la Saskatchewan et l'Alberta ont quitté les TNO en 1905, le gouvernement représentatif et responsable des Territoires du Nord-Ouest a été aboli et remplacé par un commissaire et un conseil désignés. Pendant près d'un demi-siècle, le commissaire et les membres du conseil étaient exclusivement des fonctionnaires fédéraux résidant à Ottawa. Par conséquent, il s'agissait davantage d'un comité interministériel du gouvernement fédéral que d'une instance législative représentative.

Les années subséquentes ont vu le lent retour du gouvernement représentatif et responsable aux Territoires du Nord-Ouest, à commencer par l'ajout de trois membres élus du District du Mackenzie en 1951. La taille du conseil a augmenté progressivement et d'autres membres élus s'y sont joints jusqu'en 1975; dès lors, tous les membres du conseil, au nombre de 15, sont élus. Il est intéressant de noter que, pour la première fois dans l'histoire du Canada, un corps législatif était constitué d'une majorité de membres autochtones. Ce n'est qu'en 1987 qu'un membre élu a assumé la présidence du conseil exécutif, ou cabinet, et que le commissaire nommé par le gouvernement fédéral a abandonné le reste de ses responsabilités pratiques.

La politique partisane ne s'est pas enracinée dans un groupe aussi hybride où se mélangeaient membres désignés et membres élus. Bien que des candidats de partis politiques se soient présentés aux élections territoriales ces dernières années, ils ont tous été rejetés au moment du scrutin. Dans une large mesure, les habitants des Territoires du Nord-Ouest voient les partis politiques comme des « institutions politiques étrangères importées du Sud et qui pourraient empêcher le Nord de se développer selon ses caractéristiques propres sur le plan politique »<sup>i</sup>. Il a souvent été suggéré que le type de démocratie parlementaire ayant évolué aux TNO en l'absence de partis politiques, souvent appelée « gouvernement de consensus », reflète les valeurs politiques des Autochtones, qui forment la majorité de la population : aversion pour la confrontation, préférence pour la décentralisation du pouvoir, croyance selon laquelle les meilleures décisions résultent d'un dialogue approfondi et respectueux, manque d'enthousiasme envers la démocratie représentative par opposition à la démocratie directe<sup>ii</sup>. Bien que cette hypothèse puisse donner matière à débat, il reste qu'on n'entrevoit aucun effort concerté visant à introduire la politique partisane au sein de l'Assemblée législative des TNO.

## La structure et le fonctionnement

La structure et le fonctionnement de l'Assemblée législative sont demeurés plutôt constants depuis le retour du gouvernement responsable au milieu des années 1980. Après la partition des TNO en 1999, le Nunavut et ce qui restait des Territoires du Nord-Ouest ont conservé en grande partie les mêmes systèmes de gouvernement. À date fixe tous les quatre ans se tient une élection générale pour faire élire un député pour chacune des 19 circonscriptions électorales. En l'absence de partis politiques, les candidats se présentent à titre d'indépendants. Les résultats dépendent largement de la force de caractère des candidats et de leur parcours individuel plutôt que de leur adhésion à un parti, à une idéologie ou à un ensemble de propositions de politiques. En effet, trois des quatre premiers ministres élus depuis la partition ont été envoyés à l'Assemblée par acclamation. La proportion de députés sortants réélus après chaque élection générale tourne autour de 66 %.

Les 19 membres élus représentent des circonscriptions comptant entre 800 et 3 200 habitants et dont la superficie varie de moins d'un kilomètre carré à une étendue dépassant celle de certaines provinces canadiennes. Plusieurs des petites villes sont essentiellement autochtones tandis que d'autres, Yellowknife tout particulièrement, sont multiethniques. Depuis 1975, toutes les législatures ont compté une majorité de membres d'origine autochtone. Dans l'Assemblée actuelle, 11 des 19 membres sont de descendance dénée, métisse ou inuvialuite. Bien que Nellie Cournoyea soit devenue en 1991 la deuxième femme à occuper le poste de première ministre d'une province ou d'un territoire du Canada, les femmes sont considérablement sous-représentées aux TNO. À l'heure actuelle, deux femmes siègent à l'Assemblée et le cabinet n'en compte aucune. Quant au métier exercé par les membres avant leur élection, la palme revient à la fonction publique territoriale, ainsi qu'aux gouvernements municipaux ou autochtones. Seulement quatre avocats ont été élus à l'Assemblée législative depuis 1951 et un seul professionnel, un pharmacien, y siège.

Après chaque élection générale et avant la nomination du premier ministre et du cabinet, les 19 membres se réunissent en privé pendant plusieurs jours pour définir la vision et les priorités stratégiques qui guideront le cabinet dans sa gouvernance des TNO tout au long du mandat de l'Assemblée. Ces discussions ont lieu en caucus et c'est là l'une des caractéristiques les plus distinctives du gouvernement de consensus. En l'absence de partis politiques, le caucus est formé des 19 membres, y compris du président de l'Assemblée. En plus d'établir l'orientation stratégique générale de l'Assemblée législative, le caucus se réunit régulièrement pendant la session parlementaire pour discuter de l'horaire des séances, du calendrier des grands débats, de la nomination d'agents indépendants de la Chambre et des questions administratives qui concernent tous les membres. Les affaires disciplinaires font également l'objet des discussions du caucus et, de temps en temps, des enjeux délicats sur le plan politique et touchant

l'ensemble des TNO sont mis à l'ordre du jour. En théorie, on attend des membres qu'ils participent aux discussions du caucus sans se laisser influencer par les liens de solidarité tissés au sein du cabinet et par les attentes qui pèsent souvent sur certaines fonctions, comme le premier ministre, le président de l'Assemblée ou le président d'un comité. Comme les réunions du caucus ont lieu exclusivement à huis clos, elles ne sont pas la tribune adéquate pour prendre des décisions ou demander des comptes au gouvernement.

Une fois que le caucus a défini ses priorités, le président de l'Assemblée est élu par vote secret. Les membres procèdent ensuite, toujours par vote secret, à l'élection d'un cabinet formé d'un premier ministre et de six ministres. Le premier ministre n'a pas besoin de provenir d'une circonscription particulière, mais deux des ministres doivent représenter l'une des trois régions géographiques des TNO, c'est-à-dire Yellowknife, ainsi que le nord et le sud du Grand lac des Esclaves. Bien qu'il revienne au premier ministre d'assigner les différents portefeuilles à chaque ministre, il ne choisit pas les membres du cabinet et n'a pas le pouvoir de révoquer les nominations. Toutefois, le premier ministre peut exprimer une perte de confiance envers certains ministres en leur retirant tous leurs portefeuilles, ce qui s'est déjà produit.

Contrairement au premier ministre du Canada ou aux premiers ministres provinciaux, le premier ministre des Territoire du Nord-Ouest n'a pas le pouvoir de dissoudre l'Assemblée législative, c'est-à-dire de déclencher des élections. Seul le commissaire, sur recommandation de la majorité des membres, peut dissoudre l'Assemblée législative avant la fin du terme fixé. Sans le pouvoir structurel généralement accordé aux premiers ministres dans la tradition de Westminster, le premier ministre ou la première ministre des Territoires du Nord-Ouest est véritablement premier parmi ses pairs. Pour être un bon leader, il ou elle doit puiser dans un mélange d'inspiration, de persuasion, de dur labeur et d'expérience<sup>iii</sup>.

Les 11 autres membres ou « membres réguliers » sont assignés à différents comités permanents de la Chambre et, dans une certaine mesure, travaillent ensemble pour demander des comptes au cabinet. Toutefois, ils ne sont pas un « gouvernement en attente ». Leur but ultime n'est pas de discréditer, d'embarrasser et de défaire le gouvernement. Au contraire, les membres réguliers, que ce soit individuellement ou collectivement en comités et en caucus, travaillent en étroite collaboration avec le gouvernement pour élaborer les politiques publiques. Le cabinet cherche normalement à obtenir un appui unanime à ses propositions législatives et budgétaires et, règle générale, il y parvient. Le concept d'« opposition officielle » n'existe pas, ce qui ne signifie aucunement que le cabinet a carte blanche pour gouverner sans la moindre surveillance ou obligation de rendre des comptes. En fait, comme les membres réguliers ne s'opposent pas au gouvernement uniquement pour le principe, les critiques qu'ils formulent sont considérées comme sincères et sensées. Il arrive que des ministres soient relevés de leurs fonctions et que des désaccords débordent et laissent place à l'animosité et à la méfiance, mais ce n'est ni courant, ni attendu. Comme l'a observé Graham White, de

l'Université de Toronto, « c'est la possibilité et la fréquence de l'accommodement, de la coopération et du compromis qui définissent le gouvernement de consensus » [traduction].

## **Les comités**

Conformément au *Règlement de l'Assemblée législative*, les comités permanents de l'Assemblée législative sont organisés en fonction des budgets alloués aux politiques. Le Comité permanent des programmes sociaux est formé de cinq membres réguliers nommés par motion de la Chambre. Comme son nom le suggère, il est chargé de la surveillance des agences et des ministères gouvernementaux qui offrent des programmes sociaux à la population des TNO, notamment le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, et le ministère de la Justice. Le Comité permanent du développement économique et de l'Infrastructure supervise les ministères et les agences qui offrent des services de « briques et de mortier » comme le ministère des Transports, le ministère des Travaux publics et des Services, la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest et le ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement, qui s'occupe du développement économique aux TNO. Le Comité permanent des opérations gouvernementales est composé de cinq membres réguliers et se concentre sur la surveillance des ministères qui offrent des services centraux au gouvernement, notamment les ministères de l'Exécutif, des Finances et des Ressources humaines. En plus d'agir de facto à titre de Comité des comptes publics, le Comité permanent des opérations gouvernementales reçoit et examine les rapports produits par les agents indépendants de la législature, notamment le commissaire à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels, le commissaire aux langues et la Commission des droits de la personne.

Le Comité permanent des priorités et de la planification est formé des 11 membres réguliers et sert en quelque sorte de caucus pour les membres qui ne siègent pas au cabinet. Son rôle principal est de coordonner les activités des comités permanents et l'étude des affaires du gouvernement pendant la session parlementaire officielle. Les sujets d'importance stratégique générale, comme le budget et le cadre fiscal, sont habituellement soumis à l'examen de ce comité. Il réalise aussi l'évaluation périodique du rendement du cabinet et de chacun des ministres. Le Comité permanent des priorités et de la planification se réunit à huis clos tous les matins avant le début des procédures formelles de la journée pour passer en revue les affaires traitées le jour précédent, coordonner les déclarations et les questions, déterminer l'ordre du jour du Comité plénier et prendre connaissance des exposés des ministres.

Les deux derniers comités permanents sont le Comité permanent des règles et procédures et le Bureau de régie de l'Assemblée législative. Le premier compte quatre membres réguliers et un ministre agissant à titre de vice-président. En plus d'étudier les ordres permanents de l'Assemblée législative et de la conseiller sur ces questions, le Comité est le vecteur grâce

auquel le directeur général des élections et le commissaire aux conflits d'intérêts font rapport à l'Assemblée. Le Bureau de régie se compose de deux membres réguliers et de deux ministres; le président de l'Assemblée législative assume aussi la présidence du Bureau de régie. Il s'occupe de l'administration de l'Assemblée législative et de l'établissement de politiques et de règlements encadrant les services offerts aux membres et leur utilisation des fonds publics.

Les comités permanents jouent un important rôle actif dans la création de politiques et la prestation de services publics dans les Territoires du Nord-Ouest. En l'absence d'adhésion et de discipline partisans, les membres sont libres d'engager un dialogue franc et honnête avec les ministres au sujet des propositions en matière de législation, de budget ou de politiques. Naturellement, les ministres consultent leurs comités respectifs avant de mettre la touche finale à des initiatives importantes ou de les annoncer. Dans une assemblée législative partisane, les non-membres du gouvernement n'ont accès aux détails d'un projet de loi ou d'un budget pour la première fois qu'au moment de son dépôt officiel à la Chambre, alors que, dans un gouvernement de consensus, on sollicite les commentaires des membres des comités permanents sur les versions préliminaires des projets de loi et des budgets avant qu'ils ne soient approuvés par le cabinet et déposés à l'Assemblée législative pour ensuite faire l'objet d'un débat public. Les membres des comités permanents se déplacent beaucoup dans tous les TNO pour consulter la population au sujet des projets de loi que leur a renvoyés la Chambre, et leurs consultations mènent souvent à des modifications des projets de loi avec, ou plus rarement sans, le consentement du gouvernement. Aucune exigence formelle n'oblige les ministres à obtenir l'approbation des comités pour chacun de leurs faits et gestes, mais s'ils omettent de travailler en étroite collaboration avec le comité sur les grandes questions touchant les politiques publiques, ils enfreignent alors les principes du gouvernement de consensus.

Lorsque l'Assemblée n'est pas en session, les membres réguliers passent environ le même nombre de jours chaque année à siéger dans des comités permanents qu'ils en passent à participer aux séances officielles de la Chambre. En 2014, la session parlementaire officielle de l'Assemblée législative a duré 48 jours; les comités se sont réunis pendant 44 jours durant les journées où la Chambre ne siégeait pas. Chaque comité bénéficie du soutien d'un greffier, qui travaille en étroite collaboration avec le président pour coordonner les horaires et la logistique des réunions, ainsi que d'un analyste, qui offre des services de recherche indépendants et objectifs. L'Assemblée législative emploie à l'heure actuelle trois greffiers de comités et quatre analystes à temps plein. Le budget annuel des comités permanents, excluant le salaire des membres et du personnel, est légèrement supérieur à 400 000 \$ et la majeure partie est consacrée aux déplacements.

## **Le budget**

Pour 2014-2105, le budget de fonctionnement total de l'Assemblée législative était de 19 millions de dollars. Soixante et un pour cent de ce montant a servi à payer la rémunération et les avantages sociaux des 19 membres, des 30 membres du personnel de l'Assemblée législative et des 6 agents indépendants qui travaillent pour l'Assemblée, c'est-à-dire le directeur général des élections, le commissaire aux langues officielles, le commissaire aux conflits d'intérêts, le commissaire à l'information et à la protection des renseignements personnels, le commissaire à l'équité salariale et la Commission des droits de la personne des TNO. Les dépenses totales encourues par les membres sont budgétées à 6,2 millions de dollars. En plus de la rémunération et des avantages sociaux, la majorité de ce financement est utilisé pour fournir à chaque membre une allocation annuelle couvrant les dépenses de circonscription, qui sont d'environ 85 000 \$ en moyenne. Les membres peuvent utiliser ces fonds pour engager du personnel, acheter de l'équipement et communiquer avec leurs électeurs par l'intermédiaire de sites Web, de bulletins d'information et d'assemblées de circonscription. Le coût de la location et de l'exploitation d'un bureau de circonscription est couvert par le budget de l'Assemblée législative, de même que les coûts de déplacement pour assister aux séances de la Chambre et aux réunions des comités.

## **Les caractéristiques distinctives**

Bien que l'apparence et l'ambiance de l'Assemblée législative des TNO soient manifestement inspirées de Westminster, de la toge des greffiers à l'adoption presque totale des règles de procédure britanniques, il existe des différences notables importantes. Les plus évidentes sont la conception et le fonctionnement de l'enceinte législative, tous deux imprégnés de symbolisme autochtone. La pièce est circulaire, comme la base d'un tipi ou d'un igloo traditionnel. Cette forme unique vise à éviter l'impression d'opposition qui se dégage de la plupart des parlements et symboliser l'unité d'action. On y encourage les membres à porter des habits autochtones traditionnels et, outre le français et l'anglais, neuf langues autochtones y ont un statut officiel.





Étant donné la taille des TNO et la faible densité de sa population, de grands efforts ont été réalisés pour garantir à tous les membres du public un accès aux délibérations de l'Assemblée législative. En plus des consultations régulières menées par les comités permanents à l'extérieur de la capitale, le caucus tient une retraite estivale annuelle dans l'une des petites collectivités. Ainsi, non seulement les résidents de ces collectivités peuvent avoir un accès unique à leurs élus, mais les membres sont exposés à la réalité de la vie dans les régions les plus rurales et les plus isolées des Territoires du Nord-Ouest. Au cours des dernières années, le président de l'Assemblée et le sergent d'armes ont visité plusieurs petites collectivités avec la masse officielle de l'Assemblée législative et ils ont discuté de gouvernement de consensus avec les résidents et les élèves des écoles. Les élèves du secondaire de partout aux TNO sont invités à devenir pages pendant la session parlementaire et, une année sur deux, le Bureau du président de l'Assemblée organise un Parlement jeunesse et un Parlement des aînés.

La majorité des débats se déroule en anglais; toutefois, les délibérations quotidiennes de la Chambre sont interprétées en simultané dans deux des onze langues officielles à tour de rôle. Si un membre demande des services d'interprétation dans l'une des langues officielles autres que celles prévues, tous les efforts sont faits pour répondre à la demande. Les délibérations de la Chambre et certaines réunions des comités sont diffusées dans l'ensemble des TNO à la radio et à la télévision, ainsi que partout au Canada grâce à la réception directe par satellite et par Internet. Les délibérations sont rediffusées à la télévision dans chaque langue officielle choisie pour être interprétée ce jour-là.

En plus de l'accès au contenu audio et visuel des délibérations de l'Assemblée, en direct ou en différé, le site Web de l'Assemblée législative offre un accès public à toute une variété de documents, notamment aux projets de loi, motions, documents déposés à l'Assemblée, rapports des comités et rapports détaillés de la présence des membres, de leurs déplacements et de leurs dépenses. Un projet pilote réalisé en 2010 donnait aux résidents de partout aux TNO la possibilité de lancer et de signer des pétitions sur le site Web de l'Assemblée. L'initiative a eu

du succès et, en 2012, le Règlement a été modifié : les Territoires du Nord-Ouest sont donc devenus le second endroit au Canada à rendre les pétitions électroniques possibles pour ses habitants.

Pour ceux qui ont l'habitude des débats parlementaires houleux, la relative civilité de l'Assemblée législative des TNO se démarque immédiatement. Lorsqu'un membre parle, les interruptions, le chahut ou les conversations en aparté sont mal vus. Il est rare que le président doive intervenir pour ramener l'ordre dans un débat, mais lorsque la conduite d'un membre est jugée indigne, des excuses sincères sont généralement présentées et acceptées. La plupart du temps, les députés profitent de la période de questions pour demander aux ministres des réponses ou des engagements publics et non pour tenter de les discréditer, de les embarrasser ou de marquer des points politiques. Il est rare qu'un échange entre un membre régulier et un ministre ne soit pas ponctué des mots « s'il vous plaît » et « merci ». Les membres partagent une loge commune à l'arrière de la Chambre où ils socialisent et mangent ensemble pendant les pauses des journées de session.

Non seulement le débat est courtois, mais il est aussi relativement sincère et réfléchi. En l'absence de discipline partisane, les membres peuvent s'exprimer librement au nom de leurs électeurs ou présenter leurs points de vue individuels sur les questions débattues. Les avis et les positions changent souvent pour permettre de trouver des solutions qui gagneront l'appui de la majorité. Les règles de la Chambre permettent de prolonger le débat sur les enjeux à l'étude. Il n'y a que peu de limites de temps imposées aux exposés des membres, et elles sont habituellement mises de côté par consentement unanime. En effet, il n'est pas rare que les membres acceptent à l'unanimité de prolonger la période de questions au-delà de la généreuse heure quotidienne déjà prévue. Bien que tout membre puisse proposer la clôture du débat, ce carcan procédural est peu utilisé. Les règles de la Chambre favorisent davantage le débat approfondi et libre que l'efficacité ou la gestion du temps. En ce sens, l'Assemblée législative des TNO est plus fidèle à la notion de parlement comme plateforme d'expression libre et ouverte d'idées que les assemblées législatives partisans.

### **Le gouvernement de consensus**

Le gouvernement de consensus donne à tous les membres élus l'occasion de jouer un rôle direct et significatif dans l'élaboration des politiques publiques. Comme il en a été question précédemment, la vision stratégique et les priorités du gouvernement sont établies par tous les membres avant l'élection du cabinet; de cette façon, le mandat du gouvernement tient compte du point de vue de toutes les régions et de toute la population des TNO. En l'absence de partis politiques, tous les députés ont la même possibilité de se présenter comme candidat et de servir au cabinet. Étant donné la situation de minorité perpétuelle qui règne au cabinet, l'opinion de tous les membres est sollicitée et souvent accommodée. Les comités permanents

offrent aux députés qui ne font pas partie du cabinet l'occasion unique d'examiner et d'influencer les budgets, les projets de loi et les propositions de politiques bien avant leur rédaction ou leur présentation officielle à la Chambre. Lorsque les projets de loi et les budgets sont enfin déposés à l'Assemblée législative, ils ont généralement été soumis à l'examen minutieux des membres réguliers et des comités permanents. La possibilité qu'ont tous les membres élus de jouer un rôle direct et significatif dans l'élaboration des politiques publiques, sans égard à l'idéologie ou à l'adhésion à un parti, constitue pour plusieurs l'essence même du gouvernement de consensus.

Dans une assemblée législative partisane, les membres de l'opposition doivent souvent attendre que le gouvernement soit remplacé pour apporter de véritables changements; dans le gouvernement de consensus adopté dans les TNO, le tir peut être corrigé plus fréquemment, même par les membres qui n'ont pas joint les rangs du cabinet. Les projets de loi émanant d'un député se voient accorder la même priorité que ceux qui sont parrainés par le gouvernement et ils constituent un moyen efficace pour la Chambre d'imposer sa volonté à un cabinet réticent. Le fait que ce type de projets de loi soit rarement utilisé indique vraisemblablement que les membres arrivent à atteindre leurs objectifs législatifs en travaillant étroitement avec les ministres et le cabinet. Comme les ministres sont nommés par toute la Chambre, ils ont une forte obligation de rendre des comptes et de répondre aux demandes des membres. Comme dans tout gouvernement minoritaire, le cabinet doit avoir l'appui d'une partie au moins des membres réguliers pour gouverner. Il ne peut imposer ses propres idées à l'Assemblée législative. Étant donné que le premier ministre n'a pas le pouvoir de dissoudre le parlement, le cabinet ne peut pas s'adresser directement à l'électorat sans consulter d'abord les membres réguliers. Les deux « côtés » de la Chambre doivent travailler de concert pour gouverner efficacement.

Dans cette version toute nordique du modèle de Westminster, les députés ont fait savoir qu'ils désiraient ardemment conserver les caractéristiques qui la distinguent et, plus précisément, qu'ils rejetaient la politique partisane. En effet, dans un sondage récent réalisé auprès des membres de la 16<sup>e</sup> Assemblée législative, 100 % d'entre eux se sont dits d'avis que le gouvernement de consensus continuerait de servir les besoins des Territoires du Nord-Ouest. Ils s'opposaient à 87 % à l'introduction au parlement de la politique partisane<sup>iv</sup>. Les quelques tentatives de faire élire des candidats sous la bannière d'un parti ont échoué. Il est difficile de savoir si ces échecs électoraux sont dus à un rejet des candidats eux-mêmes, de leurs partis ou de la politique partisane en général. Il semblerait que le gouvernement de consensus constitue une adaptation du système de Westminster permettant de servir aux mieux les valeurs et les traditions des habitants des TNO. Cependant, comme dans tout système politique, les avantages perçus du gouvernement de consensus s'accompagnent de certains compromis et ces mêmes avantages ont, parfois, été exagérés.

L'idée voulant que, dans un gouvernement de consensus, tous les membres fassent preuve d'un respect et d'une courtoisie absolus se situe quelque part entre le mythe et la réalité. Il est vrai que les débats de l'Assemblée législative sont généralement plus respectueux et moins puérils que dans les législatures partisans; malgré tout, on y constate parfois de l'acrimonie et des échanges enflammés. Comme ces occurrences ne font pas partie du paysage habituel d'un gouvernement de consensus, ils tendent à dégénérer en affaires personnelles et se transportent souvent à l'extérieur des murs de la Chambre. Des insultes ont été proférées, des tasses de café lancées et des messages et gestes de menace ont été portés à l'attention du président. La désignation du premier ministre et du cabinet par vote secret entraîne parfois des sentiments de trahison qui perdurent. Plusieurs motions de censure ont été présentées contre des premiers ministres en exercice et il arrive que des ministres soient démis de leurs fonctions ou forcés de démissionner par leurs collègues. Bien que les échanges de la période de questions soient relativement respectueux et francs, les membres profitent souvent du préambule à leurs questions pour faire des déclarations politiques, poursuivre les débats ou influencer des ministres pour qu'ils fassent des aveux officiels qu'ils n'auraient pas faits autrement. De leur côté, les ministres sont aussi doués que leurs homologues de la politique partisane pour formuler des réponses qui servent leurs intérêts politiques.

Dans un gouvernement de consensus, bien que l'obligation de rendre des comptes soit forte entre les ministres et les membres réguliers, ainsi qu'entre les députés et leurs électeurs, il n'en va pas nécessairement de même entre le gouvernement et le grand public<sup>v</sup>. En l'absence de partis politiques, le public n'a pas l'occasion de choisir entre des visions contrastantes de l'avenir des TNO au moment des élections. Les différents candidats peuvent présenter l'idéologie ou les politiques qu'ils préconisent, mais les électeurs ne peuvent jamais vraiment savoir à l'avance à quoi s'attendre si leur candidat préféré est élu puisque la vision stratégique et les priorités du gouvernement sont définies par tous les membres après les élections. En fait, la corrélation entre le vote des électeurs et la sélection du premier ministre et du cabinet est très faible, puisque ces décisions sont prises par les membres eux-mêmes après les élections. Il en résulte un cabinet généralement composé de sept personnes qui ont des parcours, des priorités et des prédispositions idéologiques très différents. De la même façon, le public n'a pas la possibilité de commenter l'efficacité du gouvernement dans son ensemble au moment des élections. Les membres tendent à fonder leurs campagnes de réélection sur des enjeux touchant la circonscription plutôt que sur les agissements du gouvernement en général. Comme l'a fait remarquer un observateur il y a 25 ans environ, la population « n'a pas la possibilité de choisir la manière dont elle sera gouvernée. Il est permis de penser qu'elle ne fait que sélectionner des individus en qui elle a confiance pour obtenir sa "juste" part de l'argent disponible »<sup>vi</sup>.

Étant donné que le gouvernement n'a pas à défendre collectivement ses actions au moment des élections, le cabinet et les ministres tentent plutôt de conserver la confiance des membres réguliers. Il a été suggéré que cette préoccupation envers le maintien de l'appui d'une partie des membres réguliers entraîne la création d'alliances instables entre le cabinet et les membres réguliers. Étant donné que les membres cherchent principalement à obtenir leur juste part des sommes destinées aux programmes et aux infrastructures au nom de leurs collectivités respectives, la gouvernance et la reddition de comptes sont davantage concernées par la distribution équitable des ressources limitées plutôt que par la mise en œuvre de politiques et de programmes touchant l'ensemble du territoire. Les cyniques pourraient alléguer qu'un gouvernement de consensus est davantage préoccupé par l'arithmétique – chercher à convaincre trois membres réguliers de voter de son côté, quel que soit l'enjeu ou le moment du vote – que par la création d'un consensus en tant que tel.

Comme il en a été question précédemment, la capacité des membres réguliers de jouer un rôle direct et significatif dans l'élaboration des lois, des budgets et des politiques est considérée comme l'une des caractéristiques déterminantes du gouvernement de consensus. C'est également une arme à double tranchant. Les versions préliminaires des lois, des budgets et des politiques sont présentés aux membres réguliers avant leur dépôt officiel à la Chambre sous condition de stricte confidentialité. Cela confère aux membres qui ne siègent pas au cabinet la chance unique d'influencer le résultat final, mais cela leur donne aussi accès à de l'information qu'ils doivent garder secrète pendant plusieurs mois malgré les répercussions négatives possibles pour leurs circonscriptions. En outre, les débats de fond qui ont lieu entre le cabinet et les membres réguliers sur les questions de politiques publiques se produisent souvent derrière des portes closes plutôt qu'à la Chambre. Lorsque les lois, les budgets et les politiques sont enfin rendus publics, les membres réguliers sont, en règle générale, satisfaits du résultat final ou de leur capacité à entraîner d'autres changements. Selon certains, les débats qui ont ensuite lieu à la Chambre sont « une version théâtrale de la discussion qui a déjà eu lieu en privé »<sup>vii</sup>.

Il ne fait aucun doute que le gouvernement de consensus des TNO concède une moindre part du pouvoir au premier ministre et au cabinet que les gouvernements conventionnels. Il a été suggéré que cette dilution du pouvoir décourage l'établissement d'un leadership fort et visionnaire. Étant donné que le premier ministre n'a que peu de pouvoir structurel, sa capacité d'imposer une orientation au cabinet et à la Chambre s'en trouve considérablement affaiblie, ce qui se manifeste principalement par son incapacité de nommer et de renvoyer à sa discrétion les membres du cabinet et de dissoudre le parlement pour déclencher des élections s'il se retrouve devant une législature non coopérative. Bien que le cabinet obtienne souvent l'appui nécessaire des membres réguliers sur la plupart des enjeux, la mise en œuvre de politiques impopulaires, quel que soit leur mérite, représente un défi de tous les instants. On le

constate principalement lorsqu'un gouvernement doit mettre en place de vastes mesures d'austérité fiscale ou des changements de politiques qui ont des répercussions négatives sur de puissants groupes d'intérêts.

Les premiers ministres des TNO ont tendance à ne pas briguer de second mandat; de l'avis de certains, cela entraîne un manque de continuité dans les politiques d'un gouvernement à l'autre. D'autres arguent toutefois le contraire, c'est-à-dire qu'il y a justement une trop grande continuité à cause de l'absence de partis politiques rivaux. Tous les premiers ministres élus ont siégé au cabinet de l'Assemblée précédente. Invariablement, le cabinet de chaque gouvernement successif comprend des membres qui en ont déjà fait partie sous le gouvernement précédent. Comme il s'agit souvent des députés les plus expérimentés et les plus influents de l'Assemblée législative, leurs opinions et priorités ont plus de poids au cabinet. Étant donné qu'il n'y a pas de partis pour présenter une pluralité de visions de l'avenir des Territoires du Nord-Ouest, on assiste rarement à une refonte générale des politiques publiques, chose qui se produit souvent au moment d'un changement de gouvernement. De la même façon, en l'absence de plateformes et d'idéologies de partis, les gouvernements nouvellement élus ne disposent d'aucun tronc commun pour évaluer les choix de politiques qui s'offrent à eux. Le cabinet prend le pouvoir sans avoir reçu de mandat clair et unanime de la part de l'électorat; par conséquent, les services publics doivent coordonner le processus d'établissement des priorités avec les membres après les élections. Il s'agit là d'une tâche difficile pour une fonction publique professionnelle qui tire sa fierté de sa neutralité politique. Ce n'est certainement pas le meilleur moyen d'encourager des politiques publiques audacieuses et innovatrices.

Pour toutes ces raisons, le gouvernement de consensus a été largement critiqué par les universitaires, les experts et le grand public. Bien que les discussions portant sur le développement constitutionnel aient cédé la place à d'autres priorités au cours des dernières années, il est clair que les TNO vivent une situation de déséquilibre politique. La mise en œuvre des accords sur l'autonomie gouvernementale autochtone, le transfert de plus de pouvoirs semblables à ceux des provinces par le gouvernement fédéral et la croissance du patrimoine de ressources naturelles vont exercer de la pression sur le système dans sa forme actuelle. En l'absence d'un dialogue franc et ciblé sur la manière dont l'institution politique prédominante des TNO doit évoluer pour s'adapter à ces changements, la politique partisane est vue par certains comme le remède aux problèmes perçus de l'institution et la seule réponse viable à ses lacunes. Aucune loi n'empêche les partis politiques de faire leur entrée à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest. Si plus d'un candidat du même parti devait être élu, les effets sur les processus et les traditions de l'Assemblée seraient considérables et, selon toute vraisemblance, irréversibles. C'est la raison pour laquelle la population des Territoires du Nord-Ouest doit veiller à procéder à un changement aussi monumental de son propre chef et

s'assurer de bien comprendre les conséquences de sa mise en œuvre. Le même conseil s'applique aux personnes qui croient que l'adoption d'autres structures fondées sur le consensus constitue la solution aux problèmes perçus qui affligent de nos jours les parlements conventionnels.

---

<sup>i</sup> Graham White, « Westminster in the Arctic: The Adaptation of British Parliamentarism in the Northwest Territories », *Canadian Journal of Political Science*, vol. XXIV, n° 3 (Canada, septembre 1991), 503 [TRADUCTION].

<sup>ii</sup> *Ibid.*, 521.

<sup>iii</sup> Graham White, *Cabinets and First Ministers* (Vancouver, UBC Press 2005), 60.

<sup>iv</sup> Stephen Dunbar, *Seeking Unanimous Consent: Consensus Government in the Northwest Territories*, mémoire de maîtrise, Université Carleton, Département des sciences politiques (2008), 82.

<sup>v</sup> Jim Bell, « A Time for Candour: Could the NWT's Noble Experiment in Consensus be in Trouble? » *Arctic Circle* (septembre-octobre 1991), 11.

<sup>vi</sup> Graham C. Eglinton, « Matters of Confidence in the Legislative Assembly of the Northwest Territories », *Third Report of the Special Committee on Rules, Procedures and Privileges*, octobre 1986 [TRADUCTION].

<sup>vii</sup> Tim Querengesser, « The (Non) Vicious Circle », *Up Here* (janvier-février 2009), 56 [TRADUCTION].