

L'ADOPTION DES LOIS

L'Assemblée législative adopte les lois des Territoires du Nord-Ouest.

Les membres du Conseil exécutif, appelés ministres, définissent des politiques qui sont ensuite transposées en projets de loi. L'Assemblée législative peut aussi demander qu'on rédige un projet de loi. Un ministre doit ensuite déposer chaque projet de loi devant l'Assemblée. On discute le projet de loi qui devient loi, si la majorité des députés l'approuvent.

Un projet de loi doit franchir plusieurs étapes avant de devenir loi.

Un projet de loi est un texte législatif qu'on propose d'adopter. Règle générale, le Comité permanent sur la législation, composé de dix députés, examine le projet de loi avant que l'Assemblée législative ne l'étudie. Le comité peut suggérer des changements, des ajouts ou des suppressions. Le comité fait ses recommandations à l'Assemblée, épargnant ainsi du temps et du travail à tous les députés. Ceci permet à plus de députés d'une assemblée fonctionnant par consensus et sans opposition officielle de participer à l'élaboration des lois.

Chaque projet de loi fait l'objet de trois lectures par l'Assemblée législative à des jours différents, pour donner aux députés plusieurs chances de formuler leurs commentaires.

La première lecture constitue le dépôt réglementaire du projet de loi devant l'Assemblée. Les députés n'en discutent pas à ce moment-là, mais votent sur une motion tendant à la première lecture.

S'il y a une deuxième lecture d'un projet de loi, le ministre en décrit brièvement le but. Lors de la deuxième lecture le débat se limite aux principes sous-tendant le projet de loi, à son fond et à ses objectifs. On ne peut pas discuter du détail du projet de loi à cette étape. Si la motion tendant à la deuxième lecture est adoptée, on renvoie le projet de loi au comité plénier, composé de tous les députés, pour une étude détaillée. On peut apporter des changements à ce stade si une majorité des députés y consentent.

La troisième lecture d'un projet de loi est habituellement une formalité comportant peu de discussion.

Une fois la motion tendant à la troisième lecture approuvée, la sanction par le commissaire constitue la dernière étape, et le projet de loi devient loi. Les lois peuvent entrer en vigueur le jour où le commissaire les sanctionne, ou à une date fixée par le Conseil exécutif et approuvée par le commissaire.

Un projet de loi s'appelle loi après son adoption par l'Assemblée législative.

LES COMITÉS DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

L'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest compte six comités permanents : le Comité permanent des finances, le Comité permanent sur les comptes publics, le Comité permanent sur la législation, le Conseil de la régie et des services, le Comité permanent sur le règlement, la procédure et les privilèges, et le Comité permanent sur les organismes, les conseils et les commissions.

L'Assemblée crée au besoin des comités spéciaux. Lors de la Dixième Assemblée, l'Assemblée législative a créé un comité spécial sur le règlement, la procédure et les privilèges pour étudier les pouvoirs et l'organisation de l'Assemblée législative, et le Comité spécial sur le logement pour étudier la situation du logement et le fonctionnement de la Société de logement des T.N.-O. La Onzième Assemblée a établi un comité spécial pour étudier l'économie septentrionale. L'Assemblée définit le mandat de ces comités spéciaux.

Les comités, permanents ou spéciaux, mènent à bonne fin une grande partie du travail de l'Assemblée faisant ainsi gagner un temps considérable aux députés pendant les sessions et permettant la consultation et la contribution de tous les députés.

Le Comité permanent sur les finances étudie les prévisions financières et budgétaires du gouvernement, formule à l'Assemblée des recommandations sur les aspects financiers des politiques et des programmes gouvernementaux, définit les domaines de dépenses prioritaires, et mène des études sur les secteurs qui peuvent influencer sur les finances des Territoires.

Le Comité permanent sur les comptes publics étudie chaque année les comptes territoriaux et le rapport annuel du vérificateur général du Canada à l'Assemblée législative, et apporte à l'Assemblée des recommandations sur la conduite de l'administration financière au sein du gouvernement.

À l'exception des projets de loi sur les finances, le Comité permanent sur la législation étudie tous les avant-projets de loi proposés par le Conseil exécutif avant leur dépôt à l'Assemblée, et recommande des amendements, des ajouts ou des suppressions à chaque projet de loi. Souvent le Conseil exécutif apporte les changements proposés par le comité avant que l'Assemblée n'étudie un projet de loi.

Le Conseil de la régie et des services, sous la présidence du président de l'Assemblée, gère les services de soutien de l'Assemblée et conseille celle-ci sur des questions comme les indemnités et les allocations versées aux députés. Le personnel de l'Assemblée constitue une entité distincte qui relève du Conseil de la régie et des services.

Le comité sur le règlement, la procédure et les privilèges, nouveau comité mis sur pied par la Onzième Assemblée législative, examine les pouvoirs, le règlement, la procédure, les pratiques et l'organisation de l'Assemblée législative, et formule à celle-ci les recommandations pertinentes.

Le Comité permanent sur les organismes, les conseils et les commissions, chargé de conseiller l'Assemblée sur l'organisation et les responsabilités des organismes, des conseils et des commissions territoriales, est un autre nouveau comité mis sur pied par la Onzième Assemblée législative.

FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

Pendant les sessions, l'Assemblée fonctionne selon les règles parlementaires standard régissant les débats en y apportant quelques modifications pour tenir compte du contexte septentrional. L'Assemblée renvoie fréquemment des questions au comité plénier où on peut tenir une discussion plus informelle, par exemple. Ceci convient bien à une Assemblée dont les députés ne représentent aucun parti politique, et où les décisions sont prises par consensus.

Les sessions ont lieu deux fois par année et durent au total environ douze semaines, dépendamment de la quantité d'affaires à traiter. La session la plus longue de l'année est celle du budget, qui se tient au début du printemps, lorsque les députés étudient le budget annuel du gouvernement.

À Yellowknife, les installations de l'Assemblée comprennent la Chambre, des salles de réunion et de caucus ainsi que les bureaux des députés et du personnel. Le greffier de l'Assemblée et son personnel fournissent des conseils professionnels sur la procédure de l'Assemblée au président de l'Assemblée, au président du comité plénier et aux députés eux-mêmes. De plus, le bureau de l'Assemblée fournit aux députés des services dans les domaines des finances et de l'administration, de la recherche et des affaires publiques. Un membre du personnel parlant inuktitut vient en aide aux députés de l'Arctique de l'est.

L'anglais et les sept langues autochtones des Territoires du Nord-Ouest sont les langues employées à l'Assemblée législative, le personnel du Bureau des langues du gouvernement assurant l'interprétation simultanée. Unique en son genre en Amérique du Nord, ce service est offert depuis 1975 alors que neuf députés autochtones furent élus à l'Assemblée. D'abord un essai, l'interprétation simultanée est maintenant disponible à toutes les sessions et à la plupart des réunions des comités. On ajoutera l'interprétation simultanée en français, d'ici 1989.

La Onzième Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest se compose de 24 députés qui représentent des régions considérées comme petites selon les normes du sud du Canada, mais qui reflètent la diversité géographique et climatique du Nord. Les députés sont élus pour des mandats de quatre ans.

Même si l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest n'a pas les mêmes pouvoirs législatifs que les assemblées provinciales, elle fonctionne à la plupart des égards de la même façon qu'une assemblée provinciale.

Légalement, le gouvernement fédéral peut toujours ne pas reconnaître les lois territoriales jusqu'à un an après leur adoption, et le commissaire, un fonctionnaire qui relève du ministre des Affaires indiennes et du Nord, est toujours le chef de l'Exécutif du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Cependant, bien que le commissaire sanctionne les lois, Ottawa n'a jamais annulé une loi territoriale et le commissaire, John H. Parker, a indiqué qu'il suivrait les directives de l'Assemblée législative.

Les députés assument de plus en plus un rôle de chefs de file et le commissaire celui de lieutenant gouverneur. Les ministres déposent les projets de loi que l'Assemblée peut adopter ou rejeter. Les députés peuvent déposer des projets de loi ne portant pas sur des mesures financières.

Les députés de l'Assemblée législative discutent et adoptent des motions donnant des directives à l'Exécutif. Ils discutent et édictent les lois, notamment l'approbation des dépenses visant à fournir différents services publics de type provincial. Ils présentent des pétitions au nom de leurs électeurs, et ils questionnent l'Exécutif dans le but de savoir où il en est dans la mise en oeuvre de leurs directives ou sur toute autre question d'intérêt public.

Les activités des comités permanents et spéciaux constituent maintenant une partie importante des responsabilités des députés. L'Assemblée met sur pied des comités spéciaux pour recueillir des renseignements et recevoir l'apport du public sur des questions ou des sujets d'intérêt particulier. Ils font ensuite rapport à l'Assemblée qui en discute et adopte ou modifie leurs recommandations. Les comités permanents s'occupent des travaux à caractère permanent de l'Assemblée.

LE CONSEIL EXÉCUTIF DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Le Conseil exécutif, ou Cabinet, est le principal organe décisionnel du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Ses membres, tout comme ceux d'un cabinet provincial, sont responsables des décisions sur les politiques et les programmes, des relations avec le gouvernement fédéral et de la conduite générale du gouvernement.

Le Conseil exécutif se compose de huit ministres parmi lesquels tous les députés de l'Assemblée législative élisent le chef du gouvernement. Chaque ministre est responsable des politiques et des programmes à l'intérieur de son ministère ou de ses organismes.

Le rôle du commissaire, nommé par le gouvernement fédéral, a changé ces dernières années, alors que les membres élus du Conseil exécutif assument de plus en plus de responsabilités ministérielles et administratives.

Depuis janvier 1986, le chef élu du gouvernement agit en tant que président du Conseil exécutif, poste qu'occupait auparavant le commissaire. De même, les représentants élus sont maintenant responsables de tous les ministères gouvernementaux.

À l'origine, le conseil ne comprenait que le commissaire, le sous-commissaire et le commissaire adjoint dont aucun ne répondait directement à l'Assemblée législative de la conduite du gouvernement.

Il en fut ainsi de 1968 jusqu'à 1975, alors que l'Assemblée législative recommanda que deux membres élus siègent à un comité exécutif. Un troisième membre élu s'y ajouta, en 1976. Ces députés détenaient des portefeuilles ministériels et conseillaient le commissaire quant aux politiques touchant leurs ministères. Leur participation à l'établissement des politiques au niveau de l'exécutif constitua une étape importante vers la mise en place d'un gouvernement responsable.

En 1981, tant le nombre que les responsabilités des membres élus au sein du comité exécutif avaient augmenté alors que ce comité comptait sept membres élus, le commissaire et le sous-commissaire. On franchit une étape importante cette année-là lorsqu'un député fut nommé, chef de l'Exécutif et un autre ministre des Finances.

Deux ans plus tard, le sous-commissaire quitta le Conseil exécutif pour être remplacé par un autre député. Le rôle du sous-commissaire est maintenant en grande partie un rôle de circonstance. En 1985, on remplaça le titre de chef élu du comité exécutif par celui de chef du gouvernement.

D'autres changements se sont récemment opérés. Le Comité exécutif est devenu Conseil exécutif et, plus récemment, Cabinet, et le ministre des Finances est devenu le président de la Commission de la gestion financière, remplaçant le commissaire.

Les chefs administratifs des ministères, appelés sous-ministres, relèvent directement des ministres. Il revient aux ministres de suivre les orientations générales établies par l'Assemblée, d'élaborer les politiques devant être ratifiées par le Conseil exécutif, de décider comment mettre les politiques en oeuvre et de s'assurer que l'administration emboîte le pas.

Les ministres déposent les projets de loi sur des questions touchant les services de leur ministère et répondent aux questions en Chambre sur les activités et les budgets de leur ministère. Les portefeuilles des ministres élus englobent maintenant la plupart des programmes qu'un gouvernement provincial fournit normalement.

Le Conseil exécutif possède ses propres comités internes et services de soutien. Il existe plusieurs secrétariats spéciaux et consultatifs qui assurent la coordination et apportent leur contribution dans des secteurs comme l'énergie et la mise en valeur des ressources, les droits des autochtones et l'évolution constitutionnelle ainsi que les opérations régionales.

Le Conseil exécutif compte trois comités. Le Comité des priorités et de la planification se compose de tous les membres de l'Exécutif et est présidé par le chef du gouvernement. Il examine les points déterminants en matière de politiques, les changements à apporter aux programmes et l'ensemble des secteurs prioritaires du gouvernement, et formule des recommandations au Conseil exécutif.

La Commission de la gestion financière, présidée par le ministre des Finances, est responsable de la planification financière globale du gouvernement et fournit aux ministères et organismes des directives touchant la gestion financière.

Le Comité sur la législation et la planification de la Chambre examine toutes les lois proposées pour s'assurer qu'elles respectent l'orientation du Conseil exécutif, il élabore les lois et règlements demandés par l'Assemblée et planifie le dépôt des lois et la présentation en Chambre des affaires émanant du gouvernement.

En plus d'être le porte-parole des députés sur des questions ne relevant pas d'un portefeuille particulier, le chef du gouvernement intervient pour tenter d'établir des consensus parmi eux.

La Onzième Assemblée législative a de plus confié au chef du gouvernement la gestion et la direction globales de l'exécutif du gouvernement, et lui a accordé le droit de prendre les mesures disciplinaires que, selon lui, la conduite des ministres rend nécessaires. Le chef joue, de bien des manières, un rôle semblable à celui d'un premier ministre provincial.

COMPARAISON D'UN GOUVERNEMENT PROVINCIAL ET D'UN GOUVERNEMENT TERRITORIAL.

Les constitutions des provinces du Canada remontent à une loi du Parlement britannique qui s'intitule l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*, appelée *Loi constitutionnelle de 1867* depuis l'adoption de la nouvelle Constitution canadienne, en 1982.

En 1867, les provinces fondatrices et le gouvernement fédéral convinrent de répartir les différents pouvoirs législatifs entre les provinces et le gouvernement fédéral. Quatre ans plus tard, soit en 1871, on accorda au Parlement fédéral le pouvoir de créer de nouvelles provinces à partir des territoires existants. Le gouvernement fédéral exerça ce pouvoir en 1905, pour créer les provinces de la Saskatchewan et de l'Alberta.

La *Loi constitutionnelle* définit aussi le pouvoir exécutif des provinces. On lit : « Il y aura dans chaque province un agent, intitulé de cause le lieutenant gouverneur, nommé par le gouverneur général du Canada en conseil sous le grand sceau du Canada ». L'*Acte constitutionnel de 1867* ne définit pas clairement les pouvoirs du lieutenant gouverneur. De nos jours, le premier ministre provincial, chef du parti possédant la majorité des sièges à l'Assemblée législative, assume la plupart des pouvoirs exécutifs de sa province.

Le premier ministre provincial forme un cabinet avec des députés élus de son parti. Le lieutenant gouverneur s'appuie sur les conseils du premier ministre et du cabinet. Bien que le lieutenant gouverneur ait le droit de refuser de sanctionner les projets de loi, ça se produit rarement, voire jamais. Son rôle est devenu plus un rôle de circonstance que de direction.

Le corps exécutif des Territoires du Nord-Ouest prend la forme d'un conseil exécutif composé de huit membres élus par tous les députés de l'Assemblée législative. Le chef du gouvernement, lui aussi choisi parmi les députés, agit en tant que président.

La *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, qui délègue l'autorité fédérale aux Territoires, désigne le commissaire comme premier dirigeant des Territoires. Ce commissaire dirige les affaires du gouvernement selon les directives que lui donnent à l'occasion le gouverneur en conseil ou le ministres des Affaires indiennes et du Nord.

Malgré le vocabulaire restrictif des dispositions de la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, l'évolution du pouvoir exécutif dans les Territoires a fait que le Commissaire agit sur les avis du Conseil exécutif.

Contrairement aux provinces cependant, les membres élus du Conseil exécutif n'appartiennent pas à un parti politique détenant la majorité des sièges à l'Assemblée. Celle-ci constitue une chambre non partisane où les députés sont élus en tant qu'indépendants. Le Conseil exécutif doit donc établir un consensus parmi tous les députés sur toutes les questions d'importance du gouvernement.

Aucune loi constitutionnelle n'accorde des pouvoirs législatifs aux Territoires. Le Parlement du Canada a reçu le pouvoir spécial de gouverner les Territoires. Ce pouvoir est défini dans la *Loi constitutionnelle de 1871*, qui stipule que « le Parlement du Canada pourra de temps à autre établir des dispositions concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement de tout territoire ne formant pas alors partie d'une province ».

Le Parlement du Canada exerce ce pouvoir en le déléguant au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Cette délégation de pouvoir se retrouve dans la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest* qui énumère les pouvoirs législatifs dont disposent les Territoires du Nord-Ouest. Elle stipule que « sous réserve des autres dispositions de la présente loi et de toute autre loi fédérale, le commissaire en conseil peut, pour le gouvernement des territoires, prendre des ordonnances concernant les matières entrant dans les domaines suivants »

En assujettissant les domaines de compétence législative des Territoires aux autres lois du Parlement, la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest* n'accorde pas au gouvernement territorial le même droit de légiférer dans ses domaines de compétence que celui des provinces. Les relations de travail donnent un exemple de cette situation. Le Parlement du Canada a adopté le Code du travail du Canada qui traite des relations industrielles et de la création d'un Conseil canadien des relations du travail. Comme résultat, même si on peut dire que les relations du travail dans les Territoires du Nord-Ouest sont de « nature purement locale ou privée », le gouvernement des Territoires ne peut pas légiférer dans ce domaine parce que le gouvernement fédéral l'a déjà fait.

Les deux plus importantes différences entre les pouvoirs législatifs des Territoires et ceux des provinces sont que les provinces peuvent modifier leurs constitutions, ainsi que gérer et vendre les terres publiques.

La *Loi constitutionnelle de 1982* permet à chaque province d'adopter des lois modifiant sa constitution. La «constitution» des Territoires du Nord-Ouest est la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, une loi fédérale. Par conséquent, seul le Parlement du Canada a le droit d'en modifier les dispositions, ce qui fait que les Territoires n'ont aucune autorité dans ces domaines.

L'*Acte constitutionnel de 1867* traite de la vente et de la gestion des terres publiques. Il n'existe aucun article de la sorte dans la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, et la plupart des terres des Territoires demeurent propriété de la Couronne. La *Loi sur les terres territoriales*, une autre loi fédérale, permet au gouverneur en conseil d'autoriser la vente, la location ou toute autre utilisation des terres territoriales de sorte que, contrairement aux provinces, les Territoires ne possèdent pas le pouvoir d'administrer toutes les terres à l'intérieur de leurs frontières. Cela fait une différence déterminante dans le secteur des richesses renouvelables, par exemple.

Il existe plusieurs autres secteurs où les Territoires n'ont pas les mêmes pouvoirs que les provinces. Une province peut emprunter de l'argent sur son seul crédit, alors que le pouvoir d'emprunter des T.N.-O. est assujéti à l'approbation du gouverneur en conseil. Également, le pouvoir de constituer des sociétés est restreint dans les Territoires du Nord-Ouest de sorte que certaines compagnies, telles celles dans les domaines du téléphone ou du transport aérien, ne peuvent pas être constituées en vertu d'une loi territoriale.

Quand les Territoires seront prêts à devenir une province, il faudra modifier la Constitution du Canada afin d'intégrer les Territoires comme province. Il faudra de plus obtenir le consentement du Parlement du Canada et de toutes les assemblées législatives provinciales si les dispositions de l'accord constitutionnel du lac Meech sont adoptées.