

Aperçu du statut des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon en droit constitutionnel canadien

Dominique Melançon

Volume 29, Number 3, 1988

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042902ar>
DOI: <https://doi.org/10.7202/042902ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)
1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Melançon, D. (1988). Aperçu du statut des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon en droit constitutionnel canadien. *Les Cahiers de droit*, 29(3), 599–636. <https://doi.org/10.7202/042902ar>

Article abstract

The 1987 Constitutional Accord between the prime minister and the ten provincial premiers has caused discontent amongst the Northwest Territories and Yukon governments. They object to various elements in the Accord which do not confer on them rights identical to those of the provinces, to other elements which are likely to affect their future political evolution and to the fact that the Accord was concluded without their participation. By challenging the Accord before the courts, they have drawn national attention to their status within Confederation.

Furthermore, some progress in the status of the Territories was made by the signing of a boundary and constitutional agreement by the Constitutional Assembly of the Western Region and that of Nunavut in Iqaluit on January 15, 1987 for purposes of dividing the Northwest territories. Although the agreement could not be ratified by referendum, it contains the basic principles for guiding the drafting of respective constitutions for the two new entities that will be created.

Within the framework of recent events, the author first presents the main stages in the evolution of governmental organization in the Territories and then goes on to analyse their present legal status. This study makes it possible to see if recent evolution will cause the territorial governments increasingly to resemble provincial governments. Nonetheless, in many ways they still remain in a state of dependency vis-à-vis federal authorities. In conclusion, the author observes that the evolution of the Territories with regard to legislative and executive powers and bodies does not mean that they will necessarily obtain provincial status. Their accession to greater political autonomy could possibly become a reality by the implementation of original solutions, distinct from those of southern Canada and better adapted to the specific needs of the North and its important native population.

Aperçu du statut des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon en droit constitutionnel canadien

Dominique MELANÇON *

The 1987 Constitutional Accord between the prime minister and the ten provincial premiers has caused discontent amongst the Northwest Territories and Yukon governments. They object to various elements in the Accord which do not confer on them rights identical to those of the provinces, to other elements which are likely to affect their future political evolution and to the fact that the Accord was concluded without their participation. By challenging the Accord before the courts, they have drawn national attention to their status within Confederation.

Furthermore, some progress in the status of the Territories was made by the signing of a boundary and constitutional agreement by the Constitutional Assembly of the Western Region and that of Nunavut in Iqaluit on January 15, 1987 for purposes of dividing the Northwest territories. Although the agreement could not be ratified by referendum, it contains the basic principles for guiding the drafting of respective constitutions for the two new entities that will be created.

Within the framework of recent events, the author first presents the main stages in the evolution of governmental organization in the Territories and then goes on to analyse their present legal status. This study makes it possible to see if recent evolution will cause the territorial governments increasingly to resemble provincial governments. Nonetheless, in many ways they still remain in a state of dependency vis-à-vis federal authorities. In conclusion, the author observes that the evolution of the Territories with regard to legislative and executive powers and bodies does not mean that they will necessarily obtain provincial status. Their accession to greater political

* LL. M., avocat, Québec. Cet article est inspiré en partie d'un essai qui a permis à l'auteur d'obtenir de l'Université Laval le diplôme de maîtrise en droit. Rédigé sous la direction du professeur Guy Tremblay, cet essai s'intitule *Le statut des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon et la question du contrôle du domaine public et des ressources naturelles*.

autonomy could possibly become a reality by the implementation of original solutions, distinct from those of southern Canada and better adapted to the specific needs of the North and its important native population.

	<i>Pages</i>
Introduction	600
1. Historique	604
1.1. Acquisition par le gouvernement fédéral et modifications subséquentes des limites des territoires	605
1.2. Développement de l'organisation gouvernementale et administrative des territoires	610
1.2.1. Évolution de l'administration fédérale des territoires	611
1.2.2. Évolution des organes législatifs et exécutifs des territoires : vers des gouvernements représentatifs et responsables	613
2. Un statut constitutionnel limité	619
2.1. Des gouvernements territoriaux aux responsabilités accrues, mais encore caractérisés par un état de tutelle fédérale	619
2.2. Faiblesse de l'insertion dans les institutions fédérales et intergouvernementales	629
Conclusion	632

Introduction

Toute la Confédération est [...] en cause dans une réflexion sur le Nord.¹

Cette étude s'inscrit dans la perspective de l'évolution politique et constitutionnelle des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon qui s'est accélérée au cours des deux dernières décennies et plus particulièrement depuis le début des années 80. Ce phénomène est dû, entre autres facteurs principaux, à la maturation politique progressive du Nord lui-même², ainsi

1. L.-E. HAMELIN, *Nordicité canadienne*, 2^e éd., La Salle, Éd. Hurtubise HMH, 1980, p. 12.

2. À titre d'exemple de cette maturation politique, on peut mentionner les élections de novembre 1983 dans les Territoires du Nord-Ouest, alors que pour la première fois, la population a élu une majorité autochtone à l'Assemblée législative : voir *The Public Sector*, 29 nov. 1983, vol. 7, n^o 47, p. 3.

qu'à l'important débat constitutionnel qu'a connu le Canada de 1980 à 1982. À cet égard, la formule de L.-E. Hamelin citée au début apparaît tout aussi vraie lorsqu'on l'inverse : le Nord est évidemment en cause dans toute réflexion d'importance sur la Confédération. On l'a vu lors du rapatriement de la Constitution en 1982, puisqu'il en est notamment résulté une série de conférences constitutionnelles concernant les droits des peuples autochtones du Canada, une question qui touche directement à l'avenir du Nord où l'on trouve une forte concentration d'autochtones. On l'a également vu lors des négociations portant sur l'adhésion du Québec à la *Loi constitutionnelle de 1982* qui ont donné lieu à la signature à Ottawa de l'Accord constitutionnel de 1987 par le gouvernement fédéral et les dix gouvernements provinciaux. En effet, les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest³ et du Yukon ne manquèrent pas de souligner que cet accord conclu sans leur participation les affecte directement⁴ et ce fut pour eux l'occasion de poser avec plus d'acuité le problème du statut des deux territoires au sein de la Confédération, ceux-ci aspirant à devenir un jour des provinces.

Depuis leur admission au sein du Canada peu après la Confédération, l'administration des vastes régions situées au nord du soixantième parallèle et présentement désignées sous les noms de Territoires du Nord-Ouest et de territoire du Yukon⁵ relève au premier chef du gouvernement central.

-
3. L.-E. HAMELIN, *supra*, note 1, p. 60, n. 23, écrit « Territoires-du-Nord-Ouest » et précise que « vu qu'il s'agit d'un régionyme administratif, l'on doit employer trois traits d'union ». La *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, S.R.C. 1970, c. N-22 et modif., met cependant la minuscule à « territoires » et n'utilise qu'un seul trait d'union. Nous nous conformerons toutefois à l'usage de la plupart des auteurs qui écrivent : « Territoires du Nord-Ouest ».
 4. Les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon ont surtout critiqué les dispositions de l'Accord constitutionnel de 1987 qui permettent aux provinces de participer à la nomination des sénateurs et des juges de la Cour suprême du Canada, mais qui ne prévoient aucun rôle pour les territoires à cet égard ; la disposition qui soumet à la règle de l'unanimité toute modification de la Constitution concernant la création de nouvelles provinces ou le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires fut aussi, on le conçoit aisément, la cible de leurs critiques. Ces gouvernements ont d'ailleurs intenté devant la Cour suprême de leur territoire un recours judiciaire qui soulève ces questions : voir *infra*, note 116 et le texte correspondant.
 5. Ces territoires n'ont pas toujours été ainsi désignés. Au XIX^e siècle, ils faisaient partie de régions plus étendues appelées le territoire du Nord-Ouest et la terre de Rupert. Par ailleurs, si se réalise dans l'avenir la division actuellement envisagée des Territoires du Nord-Ouest en deux territoires distincts, la présente appellation serait remplacée par celles des deux nouvelles entités qui seraient créées, le Nunavut (« notre terre » en inuktitut) pour la région de l'Arctique de l'est et un nom dont le choix n'est pas encore arrêté dans le cas de l'Arctique de l'Ouest, quoique celui de Denendeh ait été avancé (sens analogue, chez les amérindiens du Nord-Ouest, à celui du nom retenu par les Inuit).

Jusqu'à une époque relativement récente, cette primauté fédérale s'est généralement exercée, à des degrés divers, dans la plupart des secteurs, notamment en ce qui concerne la gestion des terres et des ressources.

Le statut du gouvernement régional, appelé « territorial » en l'absence d'un qualificatif plus spécifique, ne s'est en effet développé que peu à peu, suivant une lente évolution jusqu'à il y a environ vingt ans, puis à un rythme beaucoup plus rapide par la suite. On trouve maintenant dans chacun des deux territoires une assemblée législative composée d'élus et un gouvernement dont le degré de responsabilité politique s'est largement accru depuis le début de la présente décennie, sinon formellement, du moins dans les faits, dans l'administration d'une part toujours grandissante des affaires régionales. Les compétences de ces organes territoriaux leur sont toutefois encore déléguées en vertu de simples lois fédérales.

Le secteur des ressources naturelles des territoires est encore aujourd'hui dans une très large mesure contrôlé par le gouvernement fédéral, alors qu'en vertu du partage des pouvoirs établi par la Constitution entre le gouvernement central et les provinces, il s'agit avant tout d'une responsabilité de type provincial⁶. En aspirant à devenir membres à part entière de la fédération canadienne, les gouvernements territoriaux sont ainsi naturellement portés à voir l'administration des ressources comme pouvant leur être éventuellement attribuée à titre de gouvernements régionaux, puisqu'il leur apparaît clairement que la primauté fédérale dans ce secteur ne correspond pas à la répartition traditionnelle des compétences entre les législatures et le Parlement fédéral⁷. De plus, à leurs yeux, un transfert de responsabilités en matière de ressources contribuerait probablement à réduire, du moins en partie, leur dépendance financière et budgétaire par rapport au gouvernement fédéral⁸.

Ce dernier s'est engagé depuis quelques années à instaurer graduellement un gouvernement pleinement responsable sur le plan politique dans les deux territoires. Comme nous le verrons, il existe cependant quelques différences entre le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest dans la façon dont ils sont parvenus à leur niveau de responsabilité politique actuel, l'évolution ayant été un peu plus rapide au Yukon à cet égard. Malgré tout, il semble que ce soit surtout dans les Territoires du Nord-Ouest que des développements majeurs

6. Au sujet du contrôle provincial des biens du domaine public et des ressources naturelles situés dans une province, voir surtout les articles 92(5) et 92a de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30-31 Vict., c. 3 (R.-U.), (S.R.C. 1970, app. II, n° 5) en ce qui concerne la compétence législative, de même que les articles 108, 109 et 117 en ce qui concerne les droits de propriété.

7. E.M.R. COTTERILL, « The Territorial North », (1984) 27 *Adm. Pub. Can.* 188, 193.

8. *Ibid.*

pourraient survenir au cours des prochaines années en raison du projet de division éventuelle de cette entité géopolitique en deux nouveaux territoires distincts. Des progrès importants ont été réalisés relativement à ce projet au début de 1987 par la signature d'une entente entre les représentants des deux régions concernées, celles de l'Arctique de l'Est et de l'Arctique de l'Ouest, portant sur l'emplacement de la frontière entre ces deux régions et sur les principes devant guider l'élaboration de leur constitution respective⁹.

Ces propositions d'évolution constitutionnelle et les développements réalisés jusqu'ici sont dûs en bonne partie à l'initiative des résidents du Nord, dans la poursuite de leur objectif légitime d'une plus grande responsabilité politique du gouvernement territorial. En plus d'encourager et de soutenir ces efforts en vue de changements politiques basés sur un consensus des habitants du Nord, le gouvernement fédéral a amorcé depuis un certain nombre d'années un processus de transfert progressif de pouvoirs législatifs et administratifs en faveur des territoires, dans les matières qui relèvent encore de sa compétence. Le secteur des ressources naturelles et du domaine public ne fait pas exception à ce processus. En témoigne le récent transfert de compétence sur les ressources forestières entre le gouvernement fédéral et celui des Territoires du Nord-Ouest réalisé le 1^{er} avril 1987 et, au Yukon, lorsqu'une entente sera conclue avec le gouvernement territorial.

C'est dans ce contexte général que cette étude présente, dans une première section, un survol du développement des territoires sur le plan gouvernemental, puis, dans une deuxième section, une analyse du statut actuel des territoires — essentiellement dans ses aspects constitutionnels organiques —, ainsi que des limites juridiques que ce statut impose à l'action des assemblées législatives et des gouvernements territoriaux. Cela permettra de voir que si l'évolution récente a fait en sorte que les gouvernements territoriaux ressemblent de plus en plus à des gouvernements provinciaux, ils demeurent toutefois encore sous plusieurs aspects, en vertu des textes qui les régissent, dans un état de dépendance juridique par rapport au gouvernement fédéral, contrairement à ceux des provinces, qui ont normalement la pleine maîtrise des affaires qui relèvent de leur compétence. Une telle analyse

9. *Boundary and Constitutional Agreement for the Implementation of Division of the Northwest Territories between the Western Constitutional Forum and the Nunavut Constitutional Forum*, Iqaluit, Nunavut, January 15, 1987 (publié par le Canadian Arctic Resources Committee en coopération avec le Nunavut Constitutional Forum et le Western Constitutional Forum). Le plébiscite prévu pour ratifier cette entente n'a cependant pu être tenu en raison de mésententes ultérieures entre les parties à propos de la frontière : voir « Scheme to divide Northwest Territories collapses », *Toronto Star*, April 1, 1987, p. A10; « NWT plebiscite cancelled », *Winnipeg Free Press*, April 3, 1987, p. 9.

soulève la question de l'accèsion des territoires à une plus grande autonomie gouvernementale, compte tenu des désirs et des aspirations de leurs résidents à cet égard.

Le présent texte comprend donc d'abord un rappel historique qui retrace les principales étapes de l'évolution du statut des territoires, apportant l'éclairage du passé à la description qu'il présente ensuite de leur statut constitutionnel actuel.

1. Historique

Le territoire étatique d'une fédération devrait théoriquement correspondre exactement à l'ensemble formé par les territoires des États membres. Plusieurs fédérations, par exemple l'Australie, comprennent cependant dans les faits des territoires non organisés en provinces ou États, lesquels, de façon générale, sont placés sous la responsabilité des instances fédérales. Ainsi en est-il au Canada des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon qui, depuis leur admission dans la Confédération en 1870, relèvent du Parlement fédéral, celui-ci s'étant vu conférer la compétence de légiférer à l'égard de tout territoire ne formant pas partie d'une province¹⁰. Depuis que le Parlement fédéral a pourvu à la formation de structures pour administrer chacun des deux territoires, les gouvernements territoriaux ont vu leur représentativité et leurs responsabilités s'accroître sensiblement par rapport à leur situation d'origine, mais sans aller jusqu'à devenir des membres à part entière de la fédération. De sorte que le statut territorial demeure au Canada un statut « infra-provincial ».

Il ne s'agit pas ici d'exposer de façon détaillée l'ensemble des événements et des facteurs qui ont contribué au développement politique et administratif des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon. Il importe cependant, avant de présenter le statut juridique actuel des territoires, de rappeler succinctement l'admission de ceux-ci au sein de la fédération canadienne, les transformations qu'ils ont connues, sous forme d'extension et de morcellements avant d'atteindre leurs dimensions actuelles, ainsi que les grandes lignes de l'évolution de leur organisation gouvernementale.

10. Voir l'article 4 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871*, 34-35 Vict., c. 28 (R.-U.); S.R.C. 1970, app. II, n° 11, renommé *Loi constitutionnelle de 1871* par la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982 c. 11 (R.-U.), a. 52.2(2) b).

1.1. Acquisition par le gouvernement fédéral et modifications subséquentes des limites des territoires

Au moment de la Confédération, les espaces qui allaient devenir les présents Territoires du Nord-Ouest et le territoire du Yukon étaient inclus dans des entités plus vastes appelées la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest. Deux siècles plus tôt, la Couronne britannique avait concédé la terre de Rupert par lettres patentes à la Compagnie de la Baie d'Hudson¹¹. Celle-ci s'était principalement occupée de la traite des fourrures et, selon l'expression de W.L. Morton, « [...] was at once a commercial corporation and a colonial government, created by the Crown of England »¹². Alors que la terre de Rupert, dont les limites n'étaient toutefois pas bien définies^{12a}, correspondait *grosso modo* au bassin versant de la baie d'Hudson, le territoire du Nord-Ouest s'étendait sur une bonne partie du bassin versant de l'océan Arctique, au nord-ouest du Canada central, comme son nom l'indique ; constitué essentiellement de terres inoccupées, il relevait de la Couronne impériale en 1867^{12b}.

L'expansion vers l'ouest et l'intégration de ces territoires au sein du Canada figuraient parmi les intentions des Pères de la Confédération. Ainsi, les Résolutions de Québec de 1864 prévoyait-elles leur admission dans l'union fédérale à naître¹³. C'est ce que vint préciser l'article 146 de la loi qui créait l'union, la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁴, en permettant l'adjonction au Canada de la terre de Rupert et du territoire du Nord-Ouest sur adresses des deux chambres du Parlement canadien et à des conditions à déterminer. À la suite de négociations menées en 1868-1869 entre les représentants du gouvernement fédéral, le secrétaire d'État aux Colonies et les directeurs de la Compagnie de la Baie d'Hudson, celle-ci céda ses droits et privilèges sur la terre de Rupert à Sa Majesté la reine Victoria en novembre 1869. Préalablement

11. *The Royal Charter Incorporating the Hudson's Bay Company, 1670*, dans E.E. RICH (éd.), *Minutes of the Hudson's Bay Company, 1671-1674*, coll. The Publications of the Hudson's Bay Record Society, v. 5, Nendeln/Liechtenstein, Kraus Reprint, 1968, Annexe A, p. 129-148.

12. W.L. MORTON, *The West and Confederation, 1857-1871*, Historical Booklet n° 9, Ottawa, Canadian Historical Association, 1958, p. 3.

12a. Voir G.V. LA FOREST, *Natural Resources and Public Property Under the Canadian Constitution*, Toronto, U. of T. Press, 1969, p. 27.

12b. Voir C. MARTIN, « *Dominion Lands* » Policy, Toronto, McClelland and Stewart, 1973 (éd. orig. 1938), p. 1.

13. W.L. MORTON, *supra*, note 12, p. 16 ; M. ZASLOW, *The Opening of the Canadian North, 1870-1914*, The Canadian Centenary Series : A History of Canada, vol. 16, 1971, p. 3.

14. *Supra*, note 6.

autorisée par une loi du Parlement britannique¹⁵, la Couronne impériale accepta cette cession le 22 juin 1870 et le lendemain, par décret pris conformément aux dispositions de cette loi et de la *Loi constitutionnelle de 1867*, elle ordonna l'admission de la terre de Rupert ainsi que du territoire du Nord-Ouest au sein du Canada à compter du 15 juillet 1870¹⁶. Aux termes mêmes de ce décret, le Parlement du Canada, à partir de cette date, obtenait « [...] plein pouvoir de légiférer pour le bien-être et le bon gouvernement futurs du dit territoire ». Dès leur entrée dans la fédération, les territoires cédés, désormais dénommés Territoires du Nord-Ouest¹⁷, étaient donc placés sous la responsabilité directe du Parlement et du gouvernement fédéraux. En effet, ils ne furent admis dans le Dominion qu'à titre de simple « territoire » et non à titre de colonie ou de province, comme ce fut le cas de la Colombie-Britannique et de l'Île du Prince Édouard, qui y firent leur entrée respectivement en 1871 et en 1873¹⁸.

Les Territoires du Nord-Ouest d'alors ne comprenaient cependant pas l'archipel Arctique. C'est en 1880 que le gouvernement impérial céda par décret au gouvernement canadien tous les territoires et possessions britanniques en Amérique du Nord qui ne faisaient pas déjà partie du Canada, ainsi que leurs îles adjacentes, à l'exception de la colonie de Terre-Neuve¹⁹. Ce décret visait essentiellement le transfert des Îles de l'Arctique. Les droits de la Grande-Bretagne sur ces îles résultaient des voyages de découverte de navigateurs anglais et d'autres explorations et expéditions britanniques réalisées notamment au cours de la première moitié du XIX^e siècle²⁰.

15. *Acte de la Terre de Rupert, 1868*, 31-32 Vict., c. 105 (R.-U.); S.R.C. 1970, app. II, n° 6. En plus de permettre à la reine d'accepter la cession des terres de la Compagnie de la Baie d'Hudson, cette loi l'autorisait à en édicter par décret l'admission dans la nouvelle fédération canadienne.

16. Voir le *Décret en conseil sur la terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest*, 23 juin 1870, S.R.C. 1970, app. II, n° 9.

17. Voir l'*Acte concernant le gouvernement provisoire de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest après que ces territoires auront été unis au Canada, 1869*, 32-33 Vict., c. 3 (Canada); S.R.C. 1970, app. II, n° 7, a. 1. L.-E. HAMELIN, *supra*, note I, p. 60, n. 23, observe à propos de l'appellation « Territoires-du-Nord-Ouest » que « [...] le français ne semble pas avoir fait la distinction entre North-Western Territory (avant 1869), North-West Territories (utilisé surtout de 1870 à 1912) et Northwest Territories ».

18. *Conditions de l'adhésion de la Colombie-Britannique*, 16 mai 1871, S.R.C. 1970, app. II, n° 10; *Conditions de l'adhésion de l'Île-du-Prince-Édouard*, 26 juin 1873, S.R.C. 1970, app. II, n° 12. Voir aussi la *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra*, note 6, a. 146.

19. *Décret en conseil sur les territoires adjacents*, 31 juillet 1880, S.R.C. 1970, app. II, n° 14.

20. Voir à ce sujet M. ZASLOW, *Les Territoires du Nord-Ouest, 1905-1980*, brochure historique n° 38, Ottawa, Société historique du Canada, 1984, p. 4, 6.

La cession de 1880 était cependant rédigée en des termes vagues²¹ et ne pouvait comprendre que les îles « qui étaient alors connues »²². On découvrit ultérieurement d'autres îles septentrionales et le Canada dut établir sur l'ensemble de l'archipel Arctique sa souveraineté — aujourd'hui acquise et non contestée — en y parrainant des expéditions à compter du début du siècle, en faisant occuper et patrouiller la région et en prenant diverses mesures de contrôle et de réglementation²³.

Malgré ces gains territoriaux du côté de l'Arctique, l'évolution des premiers Territoires du Nord-Ouest fut marquée par d'importantes réductions

21. M. ZASLOW, *id.*, p. 4, écrit : « [...] le décret en conseil britannique du 31 juillet 1880 [...] transmettait vaguement au Canada tous les territoires et possessions britanniques en Amérique du Nord n'étant pas déjà la propriété du Dominion du Canada, sans jamais préciser de quels territoires il s'agissait ». Pour un résumé des discussions entre les gouvernements britannique et canadien et des débats parlementaires au sujet de ce transfert, voir, du même auteur, *The Opening of the Canadian North, 1870-1914*, *supra*, note 13, p. 251-255. Il y indique notamment que l'une des raisons majeures expliquant l'imprécision des termes du décret de 1880 était la crainte d'une réaction négative aux États-Unis, puisque plusieurs explorateurs et ressortissants américains étaient actifs dans l'archipel Arctique depuis quelques décennies (p. 251 et 254).

Le choix de l'instrument de transfert, un simple arrêté en conseil britannique plutôt qu'une loi du Parlement du Royaume-Uni, souleva des interrogations quant à la validité d'une telle cession : R. DUSSAULT et L. BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. II, Québec, P.U.L., p. 33, n. 96. Certes, l'article 146 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoyait l'admission au sein du Canada de certaines colonies, de la terre de Rupert et du territoire du Nord-Ouest, ajoutant que « [...] les dispositions de tous ordres en conseil rendus à cet égard, auront le même effet que si elles avaient été décrétées par le Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande » ; mais il faut noter que les possessions cédées en 1880 n'étaient pas clairement visées par cet article. Voir aussi H. BRUN et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, Cowansville, Éd. Y. Blais, 1982, p. 113, 114. M. ZASLOW, *supra*, note 13, p. 254, 255, ajoute que l'on nota d'autres irrégularités concernant ce décret :

In 1904, [...] the chief astronomer, W.F. King, pointed out that there were other defects in the proceedings besides the failure to challenge international recognition with an act of Parliament. The British order in council itself was open to objection in failing to enumerate the islands claimed or to state how far they extended from the coasts of Canada. Canada had compounded the ambiguity by failing to issue its own order in council accepting the transfer. In fact, according to King, under the terms of the British North America Act, Canada's authority to deal with the territory remained in some doubt until 1895, when a British statute regularized the alteration of colonial boundaries by simple orders in council or letters patent.

Il s'agit du *Colonial Boundaries Act, 1895*, 58-59 Vict., c. 34 (R.-U.).

22. L.-E. HAMELIN, *supra*, note 1, p. 192.

23. Voir sur toute cette question M. ZASLOW, *supra*, note 13, p. 255-277 et *id.*, *supra*, note 20, p. 4-8 ; G.W. SMITH, *L'archipel Arctique — territoire canadien depuis un siècle*, Ottawa, Aff. indiennes et du Nord Canada, 1980 ; D. PHARAND, « Sovereignty and the Canadian North », dans M.S. WHITTINGTON, (éd.), *The North*, Toronto, U. of T. Press, 1985, p. 141, 142.

de territoire au profit des provinces existantes et de provinces additionnelles nouvellement créées à même ceux-ci, de sorte que les Territoires du Nord-Ouest d'aujourd'hui apparaissent comme le résidu du processus de formation des provinces actuelles²⁴.

Ainsi, peu avant l'annexion des territoires de la Compagnie de la Baie d'Hudson, la révolte des Métis de la rivière Rouge en 1869, dirigée par Louis Riel, força le gouvernement fédéral à constituer une partie de ces terres en province en faisant voter la *Loi de 1870 sur le Manitoba*²⁵. La province d'origine ne correspondait cependant qu'à une petite portion de l'actuel Manitoba.

Étant donné que la validité de cette loi et les pouvoirs du Parlement canadien d'établir des provinces dans les territoires admis ou à être admis furent mis en doute, le Parlement du Royaume-Uni édicta l'année suivante la *Loi constitutionnelle de 1871*²⁶. Cette loi ratifiait la *Loi de 1870 sur le Manitoba* adoptée l'année précédente par le Parlement canadien et conférait à ce dernier le pouvoir d'établir de nouvelles provinces dans les territoires faisant partie du Canada, mais non compris dans une province, et de décréter des dispositions pour la constitution de celles-ci²⁷. Elle confirmait aussi la compétence générale de légiférer à l'égard des territoires non organisés en province que le décret de 1870 confiait au Parlement fédéral²⁸. Elle lui octroyait également la compétence législative pour « [...] augmenter, diminuer ou autrement modifier les limites [...] » d'une province, avec le consentement de la législature de cette province²⁹.

En application de cette loi, le Parlement canadien prit diverses mesures législatives. En 1898, à la suite de la ruée vers l'or du Klondike, il détacha le district du Yukon³⁰ des Territoires du Nord-Ouest, mais en ne lui accordant

24. Selon l'expression de E.M.R. COTTERILL, *supra*, note 5, p. 190.

25. 33 Vict., c. 3 (Canada); S.R.C. 1970, app. II, n° 8.

26. *Supra*, note 10.

27. *Ibid.*, a. 2 et 5. De plus, l'article 6 prescrivait l'absence de compétence du Parlement fédéral pour modifier la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, *supra*, note 25, et toute autre loi établissant à l'avenir de nouvelles provinces, sauf quant à la modification des frontières provinciales (a. 3).

28. *Loi constitutionnelle de 1871*, *supra*, note 10, a. 4.

29. *Id.*, a. 3.

30. En 1895, les Territoires du Nord-Ouest avaient été divisés en districts provisoires, dont celui du Yukon; les autres étaient ceux de Franklin, de Mackenzie et d'Ungava; voir l'arrêté en conseil fédéral du 2 octobre 1895 cité par M. ZASLOW, *supra*, note 13, p. 255. Le district de Keewatin, redélimité en 1895, avait pour sa part été établi à titre de district séparé dès 1876; il fut réannexé aux Territoires du Nord-Ouest par proclamation en 1905: voir l'*Annuaire du Canada 1988*, Ottawa, Approvisionnement et services, p. 19-27.

qu'un statut territorial séparé et non celui de province³¹. La même année, le Québec connut une extension partielle de ses frontières vers le nord par le rattachement à son territoire d'une partie de l'ancienne terre de Rupert, en vertu d'une loi fédérale et de sa contrepartie provinciale au même effet³². En 1905, à partir des trois districts du sud des Territoires du Nord-Ouest³³ et du district d'Athabasca situé plus au nord³⁴, le Parlement fédéral créa par voie législative les deux provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan³⁵. L'évolution de la région des Prairies, qui au cours de la période de 1870 à 1905 voyait son peuplement augmenter, « [...] devenait autonome et se dotait de ses propres institutions (assemblée législative élue, conseil des ministres, administration territoriale) »³⁶ fut la cause de sa transformation en deux nouvelles provinces.

-
31. *Acte du Territoire du Yukon, 1898*, 61 Vict., c. 6 (Canada); S.R.C. 1970, app. II, n° 18.
32. Voir l'*Acte concernant la délimitation des frontières nord-ouest, nord et nord-est de la province de Québec*, S.C. 1898, c. 3 et la loi québécoise du même nom, S.Q. 1898, c. 6. Par le même mécanisme — l'adoption d'une loi fédérale et d'une loi provinciale —, les limites de la province du Manitoba avaient été étendues en 1881 en y greffant une nouvelle portion des Territoires : voir, pour ce qui est de la loi fédérale, l'*Acte ayant pour objet de pourvoir à l'extension des limites de la province de Manitoba*, S.C. 1881, c. 14. En 1889, les frontières de l'Ontario ont également été prolongées, à même les Territoires, vers l'ouest jusqu'au lac des Bois et vers le nord jusqu'à la rivière Albany : voir à ce sujet et, plus généralement, sur l'évolution territoriale du Canada à cette époque, *L'Atlas national du Canada*, 4^e éd., Toronto, Macmillan, et Ottawa, Information Canada, 1974, p. 85, 86.
33. Ces trois districts provisoires, qui se nommaient Assiniboine, Saskatchewan et Alberta, avaient été créés avec celui d'Athabasca en 1882 « pour la commodité des colons et du service postal » : *Annuaire du Canada 1888*, *supra*, note 30, p. 19–27.
34. Par l'inclusion du district d'Athabasca, les frontières des nouvelles provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan s'étendaient au nord jusqu'au soixantième parallèle. La province du Manitoba ne connut cependant en 1905 aucune extension de ses frontières. Sur cette question, voir M. ZASLOW, *supra*, note 13, p. 16 et 209.
35. *Loi sur l'Alberta*, 1905, 4-5 Ed. VII, c. 3 (Canada), S.R.C. 1970, app. II, n° 19 ; *Loi sur la Saskatchewan*, 1905, 4-5 Ed. VII, c. 42 (Canada), S.R.C. 1970, app. II, n° 20. En vertu de l'article 21 de chacune de ces deux lois, le gouvernement fédéral s'était cependant gardé le contrôle des ressources naturelles à l'intérieur des deux nouvelles provinces. Il avait fait de même lors de la formation de la province du Manitoba en 1870 : *Loi de 1870 sur le Manitoba*, *supra*, note 25, a. 30. Cette situation dura jusqu'en 1930, année où le Parlement fédéral vota les lois qui pourvoaient à la cession aux trois provinces des Prairies de la propriété des richesses naturelles de leur territoire : voir la *Loi des ressources naturelles de l'Alberta*, S.C. 1930, c. 3 ; la *Loi des ressources naturelles du Manitoba*, S.C. 1930, c. 29 ; et la *Loi des ressources naturelles de la Saskatchewan*, S.C. 1930, c. 41. Voir aussi la *Loi constitutionnelle de 1930*, 20-21 Geo., V, c. 26 (R.-U.) ; S.R.C. 1970, app. II, n° 25.
36. M. ZASLOW, *supra*, note 20, p. 3. Sur les Territoires du Nord-Ouest de 1870 à 1905 et l'évolution de la région des Prairies vers le statut de province, voir *infra*, notes 51–63 et le texte correspondant.

Enfin, en 1912, «[f]ace aux pressions des provinces existantes [...]»³⁷, des parties importantes des Territoires du Nord-Ouest furent ajoutées aux provinces limitrophes du Québec, de l'Ontario et du Manitoba, par l'édiction de trois lois fédérales et des lois provinciales correspondantes³⁸, conformément à la procédure établie par la *Loi constitutionnelle de 1871*³⁹.

Ces modifications législatives repoussaient les frontières nordiques de ces provinces jusqu'aux rives de la baie d'Hudson et incluaient notamment l'Ungava dans le territoire québécois⁴⁰.

Les redélimitations successives des Territoires du Nord-Ouest, que nous venons d'évoquer, influèrent nécessairement sur l'évolution de leur organisation gouvernementale et administrative, ainsi que sur celle du Yukon.

1.2. Développement de l'organisation gouvernementale et administrative des territoires

Nous traiterons surtout de l'évolution gouvernementale et administrative des Territoires du Nord-Ouest, parce que ceux-ci nous apparaissent actuellement comme une entité pouvant connaître dans l'avenir des changements de nature politique peut-être plus importants que ce ne serait le cas au Yukon, par certains de leurs traits comme la vastitude du territoire et la présence majoritaire des autochtones, notamment si l'on songe au projet de division éventuelle des Territoires. Comme le fait d'ailleurs remarquer E.M.R. Cotterill, le Yukon, dont les frontières n'ont pas été modifiées depuis sa création en 1898, a été de façon générale plus marqué par le sens de la continuité

37. M. ZASLOW, *id.* À ce sujet, L.-E. HAMELIN, *supra*, note 1, p. 192, écrit : « Les Territoires-du-Nord-Ouest que la constitution de 1867 avait confiés sans trop de précautions au gouvernement central semblent avoir servi de monnaie fédérale face à certaines exigences des Provinces ; pendant un demi-siècle, les Territoires-du-Nord-Ouest par leur espace ont fait une partie des frais de l'équilibre entre les deux pouvoirs ».

38. Voir les lois fédérales suivantes : *Loi de l'extension des frontières du Manitoba, 1912*, S.C. 1912, c. 32 ; *Loi de l'extension des frontières de l'Ontario, id.*, c. 40 ; *Loi de l'extension des frontières du Québec, 1912, id.*, c. 45. Voir également, dans le cas du Québec, la *Loi concernant l'agrandissement du territoire de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava*, S.Q. 1912, c. 7.

39. *Supra*, note 10, a. 3.

40. Par la même occasion, en 1912, on redélimita les districts de Keewatin, Mackenzie et Franklin, qui demeuraient rattachés aux Territoires du Nord-Ouest : voir L.-E. HAMELIN, *supra*, note 1, p. 395. Un décret fédéral adopté en 1918, mais entré en vigueur le 1^{er} janvier 1920, établit les frontières de ces trois districts dans leurs limites actuelles : voir l'*Annuaire du Canada 1988, supra*, note 30.

historique que ne l'ont été les Territoires du Nord-Ouest⁴¹. Malgré tout, l'exposé qui suit vaut aussi dans une large mesure pour le Yukon. Nous soulignerons cependant les différences les plus importantes dans le développement des gouvernements des deux territoires. Une présentation de cette question ne saurait toutefois être complète sans évoquer brièvement au départ l'évolution de la présence et du rôle du gouvernement fédéral à l'égard des territoires.

1.2.1. Évolution de l'administration fédérale des territoires

Comme nous l'avons vu, le gouvernement fédéral a hérité de la propriété de ces vastes espaces en 1870 et, du même coup, il obtenait sur ceux-ci la plénitude des compétences législatives. En fait, la responsabilité fédérale à l'endroit des territoires était déjà apparente dans l'article 146 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui confiait au seul Parlement du Canada le soin de présenter à la reine une adresse demandant leur admission dans l'union, alors que dans le cas des autres colonies mentionnées dans cet article — Terre-Neuve, l'Île du Prince-Édouard et la Colombie-Britannique —, la demande devait provenir de leurs législatures respectives en plus de provenir du Parlement fédéral. Il s'agit là d'un choix qu'avaient fait les artisans du texte constitutionnel. Nous avons vu cependant que dès 1870, le Parlement canadien dut accorder le statut de province à la colonie de la Rivière Rouge qui, détachée de la terre de Rupert, devint le Manitoba d'alors.

Les régions situées plus au nord et qui correspondent aux actuels Territoires du Nord-Ouest et au Yukon sont pour leur part demeurées sous le contrôle direct du gouvernement fédéral jusqu'à nos jours.

La période de l'histoire des territoires couvrant les quarante-cinq premières années qui ont suivi leur admission au sein du Canada, soit jusque vers 1914, a donné lieu à une certaine activité fédérale dans cette partie du pays. Les mesures prises ont consisté notamment à assurer une présence canadienne dans la région en réalisant des expéditions et des explorations, en particulier dans les Îles de l'Arctique comme nous l'avons vu, et par d'autres actes d'occupation du territoire comme l'envoi de détachements de la Police à cheval du Nord-Ouest (*North-West Mounted Police*) et leur établissement dans certains postes afin de veiller au respect des lois. Il s'agissait surtout de mettre en place un début d'organisation administrative. À cet égard, il fallut notamment répondre aux pressions du développement généré par la prospection minière au Yukon en y créant une administration territoriale séparée en 1898.

41. *Supra*, note 5, p. 190.

Résumant les quelque trente-cinq ans qui suivirent la première Guerre mondiale, L.-E. Hamelin constate que jusqu'au début des années 50, l'action administrative du gouvernement fédéral à l'égard des territoires n'a connu qu'un faible accroissement et demeura somme toute assez réduite⁴². Malgré certaines réalisations comme la construction d'infrastructures aéroportuaires et de communication, entre autres à la faveur de la deuxième grande Guerre, on a plutôt délaissé les territoires sur le plan administratif au cours de cette période.

C'est à compter de 1950 environ que les structures gouvernementales fédérales ont connu des développements remarquables afin de permettre de mieux affronter les questions reliées à la gestion du Nord. La création d'un ministère fédéral chargé en propre des affaires nordiques, appelé à l'époque ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, date en effet de 1953⁴³. Celui-ci se voyait plus particulièrement confier la responsabilité des deux territoires, notamment celle d'assurer l'administration et le contrôle de leurs ressources naturelles⁴⁴. Il devenait l'interlocuteur fédéral privilégié du niveau territorial de gouvernement, qui était appelé à se développer dans les années qui suivraient. En 1966, on détacha de ce ministère le secteur des ressources, sauf celles des territoires⁴⁵, et on lui rattacha la responsabilité des affaires indiennes⁴⁶; depuis lors, il est connu sous le nom de ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien⁴⁷. Malgré la mise sur pied d'un tel ministère, il va sans dire que plusieurs autres ministères et organismes fédéraux continuaient à exercer diverses fonctions administratives à l'égard du Nord. C'est en ayant en tête la nécessité d'une coordination des multiples

42. *Supra*, note 1, p. 164. Voir aussi sur cette période M. ZASLOW, *supra*, note 20, p. 9-12.

43. *Loi sur le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales*, S.C. 1953-54, c. 4.

44. Pour une présentation de l'évolution de l'administration par le gouvernement fédéral des ressources naturelles des territoires, voir D. JUDD, « Seventy-five years of Resource Administration in Northern Canada », *The Polar Record*, Vol. 14, N° 93, 1969, p. 791-806.

45. La majeure partie du secteur des ressources nationales allait désormais relever du nouveau ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, à l'exception des ressources naturelles des territoires, sur lesquelles le ministère du Nord canadien continuait d'avoir juridiction. Avant que l'appellation « ministère du Nord » n'apparaisse pour la première fois en 1953, les ressources des territoires avaient été placées sous la responsabilité des ministères des Mines et des Ressources de 1936 à 1950 et des Ressources et du Développement de 1950 à 1953 : Voir M. ZASLOW, *supra*, note 20, p. 17. Voir aussi de façon générale sur les changements d'appellation de ces ministères, BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ, *Répertoire des ministères canadiens depuis la Confédération, 1^{er} juillet 1867 — 1^{er} février 1982*, Ottawa, Approvisionnement et services, 1982.

46. *Loi de 1966 sur l'organisation du gouvernement*, S.C. 1966-67, c. 25.

47. *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, S.R.C. 1970, c. 1-7.

interventions fédérales dans le Nord qu'on a formé à l'intérieur de l'Administration fédérale, à partir de 1947-1948, un Comité consultatif sur le développement du Nord (*Advisory Committee for Northern Development*) qui s'est maintenu jusqu'à nos jours⁴⁸.

Depuis une vingtaine d'années, le Fédéral s'est grandement préoccupé du développement et de l'avenir des gouvernements des territoires, mais plus spécialement du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, qui, comme nous le verrons, a connu depuis le début du siècle et jusqu'à une époque récente une évolution plus lente que celui du Yukon. Mentionnons surtout la création en 1964 d'une commission consultative sur le développement du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (Commission Carrothers) qui remit son rapport au gouvernement fédéral en 1966⁴⁹ et dont celui-ci mit en œuvre plusieurs des recommandations, sur lesquelles nous reviendrons, ainsi que la Commission Drury qui, un peu plus d'une décennie après, étudia à nouveau les possibilités d'évolution constitutionnelle des Territoires du Nord-Ouest, à la suite des pressions en faveur de l'autonomie territoriale provenant notamment des mouvements autochtones⁵⁰.

Il convient donc de présenter les principaux développements qu'ont connus les gouvernements territoriaux depuis 1870, afin de mieux comprendre leur organisation actuelle et de la situer dans une juste perspective.

1.2.2. Évolution des organes législatifs et exécutifs des territoires : vers des gouvernements représentatifs et responsables

Comme nous l'avons indiqué précédemment, nous traiterons avant tout des Territoires du Nord-Ouest et, à l'occasion, du Yukon.

Il faut d'abord distinguer deux grandes périodes dans l'évolution des organes étatiques des Territoires du Nord-Ouest. La première s'étend de 1870 à 1905 et correspond aux Territoires du Nord-Ouest d'avant la provincialisation

48. Voir L.-E. HAMELIN, *supra*, note I, p. 175, 176, 397. Sur l'évolution, le rôle et le déclin de ce comité et sur l'apparition d'autres comités et mécanismes de coopération interministérielle concernant les affaires nordiques au fédéral, voir F. ABELE, E.J. DOSMAN, « Interdepartmental Coordination and Northern Development », (1981) 24 *Adm. Pub. Can.* 428. Voir aussi G.B. DOERN, *The Role of Interdepartmental Committees in the Policy Process*, Master of Arts Thesis (Public Administration), School of Public Administration, Carleton University, Ottawa, 1966, chap. 4.

49. *Rapport de la Commission consultative sur l'évolution du gouvernement dans les territoires du Nord-Ouest*, (Commission Carrothers), Ottawa, 1966.

50. *L'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest*, (rapport Drury), Ottawa, 1980.

de l'Alberta et de la Saskatchewan. La deuxième concerne les territoires restants, non organisés en province et situés au nord du soixantième parallèle, et va de 1905 à aujourd'hui.

Dès 1869, le Parlement fédéral vota une loi qui établissait un début d'organisation gouvernementale pour les Territoires du Nord-Ouest, *l'Acte concernant le gouvernement provisoire de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest après que ces territoires auront été unis au Canada*⁵¹. Comme on avait édicté cette mesure législative avant même l'annexion des territoires à la fédération et que certains élevèrent des doutes sur le pouvoir du Parlement fédéral de l'adopter, elle fit l'objet d'une ratification par le Parlement britannique dans la *Loi constitutionnelle de 1871*⁵². Au cours de cette même année, le Parlement canadien remplaça la loi de 1869, qui n'était que temporaire, par une loi permanente⁵³ : elle prévoyait une administration dirigée par un gouverneur nommé par le gouvernement fédéral et assisté d'un Conseil dont les membres étaient également nommés par le gouvernement central. Le lieutenant-gouverneur de la petite province du Manitoba créée dans l'intervalle en 1870 cumula ses fonctions avec celles de lieutenant-gouverneur des Territoires jusqu'en 1875-1876⁵⁴.

Comme le précise L.H. Thomas⁵⁵, les libéraux de Mackenzie, qui avaient remplacé en 1873 le parti conservateur de Macdonald à la tête du gouvernement à Ottawa, firent adopter en 1875 une nouvelle Loi sur les Territoires du Nord-Ouest⁵⁶ qui dotait ceux-ci pour la première fois d'un lieutenant-gouverneur résident et contenait «[...] une clause permettant l'élection de nouveaux membres au Conseil des Territoires à mesure que la population augmenterait»⁵⁷. La loi de 1875 ne prévoyait cependant pas l'élection de représentants des Territoires au Parlement fédéral, ce droit ne leur étant reconnu qu'en 1886⁵⁸. Globalement, la réforme de 1875 constituait cependant déjà un début d'émancipation politique pour les Territoires.

51. *Supra*, note 17.

52. *Supra*, note 26, a. 5. Cette ratification visait également la *Loi de 1870 sur le Manitoba* : voir *supra*, note 27 et le texte correspondant.

53. Voir *l'Acte pour continuer pendant un temps limité les actes y mentionnés*, S.C. 1871, c. 29 ; *l'Acte portant de nouvelles dispositions pour le gouvernement des territoires du Nord-Ouest*, *id.*, c. 16. Voir aussi L.H. THOMAS, *Les Territoires du Nord-Ouest, 1870-1905*, brochure historique n° 26, Ottawa, Société historique du Canada, 1972, p. 4.

54. L.H. THOMAS, *id.*

55. *Id.*, p. 4, 5.

56. S.C. 1875, c. 49.

57. L.H. THOMAS, *supra*, note 53, p. 5.

58. *Id.*, p. 5, 10.

Le peuplement augmentant, une loi fédérale votée en 1888 transforma le Conseil en une Assemblée législative composée de vingt-deux députés élus et de trois experts en droit sans droit de vote⁵⁹. À la suite de revendications, les représentants élus à l'Assemblée acquièrent une participation au sein du gouvernement territorial lorsqu'une modification à la loi, en 1891, permit la formation d'un Comité exécutif composé d'élus⁶⁰. L'évolution des Territoires vers l'autonomie politique et constitutionnelle se poursuivit alors jusqu'à la conquête du gouvernement responsable en 1897, culminant avec l'obtention du statut de province en 1905⁶¹.

Cette année-là, l'Assemblée législative et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest furent remplacés par les législatures et les gouvernements respectifs des deux nouvelles provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan. Quant à la partie des Territoires du Nord-Ouest située au nord de ces deux provinces, qui n'était représentée par aucun député élu à l'Assemblée législative d'avant 1905 siégeant à Regina⁶², elle conserva un statut territorial. Des modifications à la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest, introduites dans le cadre de la réforme de 1905, dotèrent cette partie restante des Territoires d'une organisation gouvernementale sommaire, sur le modèle de celle de 1870, comprenant un commissaire chargé de l'administration des affaires et un Conseil de quatre membres, les cinq personnes étant nommées par le gouvernement fédéral⁶³.

Ce dernier procéda à la nomination du commissaire, mais le Conseil de quatre membres ne fut cependant jamais formé. Ce n'est qu'après le décès du premier commissaire, que l'on créa par voie législative⁶⁴, en 1921, un nouveau Conseil de six membres désignés par le gouvernement fédéral, afin d'aider le commissaire dans sa tâche de gouvernement des Territoires. Ce Conseil, qui se réunit pour la première fois en cette même année 1921, ne comprenait alors que des fonctionnaires fédéraux^{64a}. Il fallut encore attendre plusieurs années avant qu'il ne devienne progressivement représentatif et

59. *Acte modifiant les Statuts révisés du Canada, chapitre cinquante, concernant les territoires du Nord-Ouest*, S.C. 1888, c. 19.

60. Voir L.H. THOMAS, *supra*, note 53, p. 12.

61. Pour un exposé plus détaillé de l'évolution politique et constitutionnelle des Territoires du Nord-Ouest de 1870 à 1905, c'est-à-dire jusqu'à la formation des provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan, voir L.H. THOMAS, *id.*, et du même auteur, *The Struggle for Responsible Government in the North-West Territories, 1870-97*, 2^e éd., Toronto, U. of T. Press, 1978.

62. Voir M. ZASLOW, *supra*, note 13, p. 209.

63. Voir l'*Acte modificatif de l'Acte des territoires du Nord-Ouest, 1905*, S.C. 1905, c. 27.

64. *Loi modifiant la Loi des territoires du Nord-Ouest*, S.C. 1921, c. 40.

64a. Voir L.-E. HAMELIN, *supra*, note 1, p. 194.

électif. Ainsi, le gouvernement fédéral nomma un premier résidant du Nord au Conseil en 1947 et la loi autorisa pour la première fois en 1951 l'élection de trois des membres du Conseil, dont le nombre était alors porté à huit⁶⁵. Cette année 1951 marquait un nouveau départ pour le Conseil, qui se réunit pour la première fois dans le Nord et tint désormais deux sessions annuellement, l'une à Ottawa et l'autre dans le Nord^{65a}. Cette alternance dura jusqu'en 1967, année à partir de laquelle le Conseil ne siégea plus que dans les Territoires du Nord-Ouest.

« Après 1960, écrit M. Zaslow⁶⁶, on a commencé à choisir les membres désignés à l'extérieur de la fonction publique fédérale jusqu'à ce que seuls le commissaire et son adjoint fassent partie de cette dernière ». Auparavant, les membres non élus étaient tous des fonctionnaires ou employés du gouvernement fédéral. De plus, par des modifications législatives successives, on continua à augmenter le nombre de membres du Conseil, ainsi que la proportion des élus, jusqu'à la situation actuelle où l'on trouve une Assemblée législative composée de vingt-quatre membres, élus pour quatre ans et représentant toutes les régions des Territoires. C'est en 1974 que le Conseil est devenu une « Assemblée législative » entièrement élective⁶⁷. L'accroissement du nombre de députés de l'Assemblée est allé de pair avec celui de ses responsabilités. Les autochtones y obtinrent pour la première fois la majorité des sièges aux élections de novembre 1983⁶⁸.

Par contre, le territoire du Yukon, créé en 1898^{68a}, fut pour sa part doté d'un Conseil pleinement électif de dix membres dès 1908⁶⁹, en raison de l'expansion démographique que la région avait connue à la suite de la ruée vers l'or. Ces conditions de développement ne se maintinrent cependant pas, les activités minières chutant ainsi que la population, de sorte qu'en 1919 on établit un nouveau Conseil réduit à trois membres élus⁷⁰. Après 1950, ce nombre augmenta graduellement et le Conseil fut, comme dans les Territoires du Nord-Ouest, transformé en Assemblée législative. Le nombre de députés passa de douze à seize en 1978, à la suite de modifications législatives adoptées

65. *Loi modifiant la Loi des territoires du Nord-Ouest*, S.C. 1950-51, c. 21. En vertu de cette modification, les trois nouveaux membres du Conseil n'étaient élus que par les résidents de la région du Mackenzie.

65a. Voir M. ZASLOW, *supra*, note 20, p. 20.

66. *Ibid.*

67. *Loi modifiant la Loi sur le Yukon, la Loi sur les territoires du Nord-Ouest et la Loi électorale du Canada*, S.C. 1974, c. 5, a. 10.

68. Voir *supra*, note 2.

68a. Voir l'Acte du Territoire du Yukon, *supra*, note 31.

69. *Loi modifiant la Loi du Yukon*, S.C. 1908, c. 76, a. 6.

70. *Loi modifiant la Loi du Yukon*, S.C. 1919, c. 9, a. 1.

par le Parlement fédéral quelques années plus tôt, lesquelles prévoient une possibilité d'extension à vingt membres élus⁷¹.

Pour ce qui est des organes exécutifs des territoires, ils comprennent à la tête du gouvernement territorial, depuis le nouveau départ de 1905, un commissaire non élu, nommé par le gouvernement fédéral. De 1905 à 1963, le poste de commissaire des Territoires du Nord-Ouest fut occupé par des haut-fonctionnaires fédéraux d'Ottawa qui cumulaient cette tâche avec leurs autres responsabilités. Le premier commissaire à plein temps ne fut désigné qu'en 1963.

À la suite des recommandations de la Commission Carrothers, qui, en 1966, présenta au gouvernement fédéral son rapport sur l'évolution constitutionnelle des Territoires du Nord-Ouest, Yellowknife fut choisie comme capitale territoriale et l'on y transféra en permanence le gouvernement des Territoires ainsi que le commissaire en 1967. Au Yukon, par contre, le Conseil et le gouvernement territorial ont toujours eu leur siège au sein du territoire depuis sa création en 1898.

Quand le Conseil des Territoires du Nord-Ouest devint en 1974 une Assemblée législative, qui comptait alors quinze députés, le commissaire cessa de prendre part à l'élaboration de la législation territoriale, conservant cependant le rôle de lui donner la sanction finale.

C'est à compter de cette même année 1974 (au Yukon, à partir de 1970) que quelques députés de l'Assemblée législative ont été invités à faire partie du Conseil exécutif des Territoires du Nord-Ouest, dirigé par le commissaire, leur nombre augmentant rapidement au cours des années qui suivirent. Les deux territoires sont maintenant pourvus d'un cabinet entièrement composé d'élus, le Yukon depuis 1979 et les Territoires du Nord-Ouest depuis 1983.

Aujourd'hui, le Conseil exécutif du Yukon comprend cinq ministres-députés dont chacun est titulaire d'un ou de plusieurs ministères; celui d'entre eux que l'on désigne sous le nom de leader ou chef du gouvernement préside le Conseil. Le commissaire ne fait plus partie de l'Exécutif. Des instructions données par le ministre fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien en 1979 indiquent au commissaire de suivre l'avis du Conseil exécutif, agissant ainsi comme un lieutenant-gouverneur provincial, même s'il n'a pas formellement ce statut.

71. Voir la *Loi sur le Yukon*, S.R.C. 1970, c. Y-2, a. 9.1 ajouté par S.C. 1974, c. 5, a. 2. Voir aussi l'*Annuaire du Canada 1988*, *supra*, note 30, p. 19-16.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, le Conseil exécutif comprend huit ministres, membres de l'Assemblée législative, qui dirigent maintenant l'ensemble des ministères du gouvernement territorial. Jusqu'à récemment, le commissaire était encore membre du Conseil exécutif qu'il présidait, la vice-présidence étant confiée au « chef de l'Exécutif élu », choisi parmi les huit ministres. Malgré l'absence d'une lettre d'instruction du ministre fédéral au commissaire — comme celle reçue par son homologue du Yukon —, le présent commissaire des Territoires du Nord-Ouest a tout de même cédé en février 1986 la présidence du Conseil exécutif au chef élu du gouvernement ^{71a}. Ainsi, son rôle a également évolué dans les faits vers celui d'un lieutenant-gouverneur.

L'obtention du gouvernement responsable est donc en pratique un fait acquis dans les deux territoires, bien que cette situation ne fasse l'objet d'aucune reconnaissance législative dans les deux lois fédérales qui créent les territoires, celles-ci ne prévoyant même pas l'existence des cabinets ou conseils exécutifs territoriaux ^{71b}.

C'est le cas du Yukon qui ressemble le plus à ceux des gouvernements du Canada du sud, car les membres de l'Exécutif y sont désignés parmi les députés du parti majoritaire à l'Assemblée législative où l'on trouve des partis politiques depuis 1978, de sorte que, dans les faits, le gouvernement yukonais fonctionne comme un gouvernement responsable devant la Chambre. Au sein de la législature des Territoires du Nord-Ouest, il n'existe toutefois pas de partis politiques dans l'état actuel des choses, les députés se faisant élire à titre indépendant. Les membres de l'Exécutif sont ainsi choisis par l'ensemble des députés formant l'Assemblée législative et ne sont pas formellement tenus de respecter une ligne de parti. Comme l'a fait remarquer M.S. Whittington, cette situation a empêché jusqu'à présent d'appliquer dans les Territoires du Nord-Ouest les principes de responsabilité et de solidarité ministérielles avec la même stabilité qu'ailleurs au Canada, mais a permis l'apparition de ce qu'on a appelé un gouvernement et une Assemblée « par consensus » ⁷².

71a. Voir GOUV. DU CANADA, *Budget des dépenses 1987-1988, Partie III : Affaires indiennes et du Nord Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services, p. 3-19.

71b. Les conseils exécutifs territoriaux sont cependant prévus par la législation des territoires : voir le *Legislative Assembly and Executive Council Act*, S.N.W.T. 1985 (2), c. 4, a. 54 s. ; *Legislative Assembly Act*, R.S.Y.T. 1986, c. 102, a. 41.

72. « Political and Constitutional Development in the N.W.T. and Yukon : The Issues and the Interests », dans *The North*, *supra*, note 23, p. 53, 71. Pour un exposé plus détaillé sur la formation de partis politiques au Yukon et sur la situation particulière existant dans les territoires du Nord-Ouest à cet égard, voir J.P. BOYER, *Election Law in Canada : The Law and Procedure of Federal, Provincial and Territorial Elections*, vol. 1, Toronto, Butterworths, 1987, p. 90, 91.

Il convient maintenant de décrire de façon plus précise les structures et le statut constitutionnel actuels des gouvernements des territoires.

2. Un statut constitutionnel limité

Comme nous venons de le voir, l'évolution du statut territorial au Canada au cours des vingt dernières années est allée dans le sens de l'établissement d'une Assemblée représentative élue et d'un gouvernement responsable. Malgré ces développements, il faut toutefois noter, d'une part, la persistance de l'emprise de l'autorité fédérale sur les administrations territoriales dans le cadre juridique actuel et, d'autre part, le fait que le système de gouvernement territorial, contrairement à celui des provinces, ne fait l'objet d'aucune reconnaissance ou protection constitutionnelle formelle, puisqu'il n'existe qu'en vertu de simples lois fédérales.

Aussi, en décrivant les structures actuelles des gouvernements des territoires, nous attacherons-nous à faire ressortir les limites de leur statut constitutionnel, qui nous apparaissent être en premier lieu un état de tutelle fédérale et en deuxième lieu la faiblesse de leur insertion dans les institutions de la Confédération.

2.1. Des gouvernements territoriaux aux responsabilités accrues, mais encore caractérisés par un état de tutelle fédérale

Les Territoires du Nord-Ouest et le territoire du Yukon ne possèdent pas sur le plan juridique le statut de province. Ils relèvent toujours entièrement du pouvoir législatif du Parlement fédéral, dont le fondement se trouve dans l'article 4 de la *Loi constitutionnelle de 1871* qui énonce 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

L'évolution de l'organisation gouvernementale des Territoires du Nord-Ouest après 1905 et celle du Yukon ont été retracées notamment par M. S. WHITTINGTON, *The North, id.*, p. 68-73 ; M. ZASLOW, *supra*, note 20, p. 8, 9, 20, 22 et par L.-E. HAMELIN, *supra*, note 1, p. 194-197, 393 s., textes auxquels nous nous sommes référés pour cette période de notre rappel historique. Sur l'évolution des législatures territoriales, voir aussi J.P. BOYER, *Political Rights : The Legal Framework of Elections in Canada*, Toronto, Butterworths, 1981, p. 17, 18. Sur le développement du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, voir de plus F.A.E. CSEREPY, « New Styles in Administration Since 1945 », dans M. ZASLOW (éd.), *Un siècle des îles arctiques du Canada 1880-1980*, La Société royale du Canada, 23e colloque, Ottawa, Imp. Le Droit-Leclerc 1981 p. 275 ; P. ITTINUAR, « Inuit Participation in Politics », *id.*, p. 291.

partie d'une province». Soulignant bien cet assujettissement des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon au contrôle législatif fédéral, H. Brun et G. Tremblay écrivent que « Les organes fédéraux jouissent à leur endroit de la plénitude des compétences étatiques »⁷³. Il faut toutefois noter que cette compétence fédérale plénière est maintenant restreinte par la *Charte canadienne des droits et libertés* dont l'article 32 énonce qu'elle s'applique entre autres « au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest ».

Ces deux territoires sont donc administrés en vertu de lois fédérales, principalement la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*⁷⁴ et la *Loi sur le Yukon*⁷⁵, que le Parlement fédéral a la faculté de modifier ou même d'abroger en tout temps, parce qu'il s'agit de lois ordinaires ne possédant pas de valeur constitutionnelle ou supra-législative. C'est dire que les gouvernements territoriaux créés par ces deux lois n'ont pas une existence garantie par la Constitution, alors que celle des gouvernements provinciaux l'est parce que ceux-ci sont établis en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La structure générale de la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, identique à celle de la *Loi sur le Yukon*, comporte trois parties principales concernant le gouvernement (partie I), l'administration de la justice (partie II) et des généralités (partie III). La partie ayant trait au gouvernement contient les dispositions les plus importantes, relatives notamment au commissaire fédéral pour chaque territoire⁷⁶, ainsi qu'aux conseils législatifs électifs⁷⁷ dont nous avons précédemment tracé l'évolution. Les deux lois demeurent cependant silencieuses quant aux conseils exécutifs ou cabinets territoriaux, qui proviennent d'une évolution politique qui s'est réalisée dans les faits, sans être consacrée sur le plan législatif, comme nous l'avons vu. Rappelons qu'à la faveur de l'évolution vers le gouvernement responsable au cours des quinze dernières années, les cabinets territoriaux ont acquis davantage de pouvoirs et d'autorité dans la politique territoriale, alors que le commissaire voyait pour sa part son rôle diminuer. Ainsi note-t-on dans les Territoires du Nord-Ouest à compter de 1983 « [...] the de facto abolition of the position of deputy commissioner, the removal of the commissioner from the chair of all executive committees except the Executive Council itself, and the placing of all

73. *Supra*, note 21, p. 119.

74. *Supra*, note 3.

75. *Supra*, note 71.

76. *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, *supra*, note 3, a. 3-6 ; *Loi sur le Yukon*, *supra*, note 71, a. 3-7.

77. *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, *id.*, a. 8 s. ; *Loi sur le Yukon*, *id.*, a. 9 s.

administrative portfolios except the department of personnel in the hands of elected ministers »⁷⁸. Depuis lors, le commissaire a également abandonné la présidence de l'Exécutif, comme nous l'avons vu, ainsi que la responsabilité du ministère du Personnel aux mains des ministres élus. Toutefois, le commissaire demeure encore le fonctionnaire exécutif en chef du gouvernement des Territoires et relève directement du ministre fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien. Il n'est donc pas un représentant de Sa Majesté, car bien que ses fonctions aient évolué vers celles d'un lieutenant-gouverneur, il n'en a pas le statut. Enfin, observons que les deux lois constitutives des territoires désignent la branche exécutive du pouvoir par l'expression « gouvernement des territoires » (« du territoire » pour le Yukon).

Malgré cette importante évolution vers des cabinets de type provincial, on peut encore affirmer, lorsqu'on examine la législation, qu'il s'agit de gouvernements subordonnés. Bien qu'ils aient connu un accroissement de leurs responsabilités, les gouvernements territoriaux restent en effet soumis, en droit, à un état de tutelle fédérale, apparent lorsqu'on réfère notamment aux vastes attributions et pouvoirs dont le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien est investi à l'égard de l'administration des affaires des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon en vertu de la loi constitutive de son ministère⁷⁹. On trouve plusieurs autres manifestations de cette situation de tutelle dans la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*⁸⁰ et dans la *Loi sur le Yukon*⁸¹. En effet, si le gouvernement fédéral a au fil des ans octroyé plus de pouvoirs aux territoires, se montrant ainsi favorable à leur évolution politique, il a cependant conservé jusqu'à maintenant en vertu de la législation actuelle divers moyens de contrôle direct sur les affaires territoriales. C'est ce que l'on peut constater notamment à propos des organes institutionnels des territoires, des pouvoirs législatifs de ces derniers, de même qu'en matière financière et budgétaire.

En ce qui concerne les institutions territoriales, on remarque ainsi que le gouvernement central détient le pouvoir de nomination du commissaire⁸², qu'il peut lui donner, de même que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, des instructions concernant l'administration du gouvernement territorial⁸³, qu'il décide du siège de ce gouvernement⁸⁴, et qu'il possède le

78. M. S. WHITTINGTON, *The North*, *supra*, note 23, p. 71.

79. *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, *supra*, note 47, a. 4-5.

80. *Supra*, note 3.

81. *Supra*, note 71.

82. *Loi sur les territoires Nord-Ouest*, *supra*, note 3, a. 3; *Loi sur le Yukon*, *id.*, a. 3.

83. *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, *id.*, a. 4; *Loi sur le Yukon*, *id.*, a. 4.

84. *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, *id.*, a. 7; *Loi sur le Yukon*, *id.*, a. 8.

pouvoir de dissoudre « à tout moment » le Conseil législatif territorial et d'en faire élire un nouveau⁸⁵. Par contre, le pouvoir d'augmenter ou de diminuer le nombre de membres du conseil à l'intérieur d'un minimum et d'un maximum fixés par la loi fédérale a été dévolu aux instances territoriales⁸⁶. Mentionnons également que les territoires ne peuvent conclure plusieurs types d'ententes intergouvernementales sans approbation fédérale : celle du gouverneur en conseil est notamment requise dans le cas d'ententes entre un territoire et le gouvernement du Canada en vertu et aux fins d'une loi autorisant ce dernier à conclure des ententes avec les provinces⁸⁷, et celle du ministre fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien est nécessaire dans le cas d'ententes des territoires avec des provinces relativement à certaines questions en matière de santé et de services sociaux⁸⁸.

En ce qui a trait aux pouvoirs législatifs des territoires, la dominance fédérale est également apparente. Les conseils législatifs des territoires — maintenant désignés sous le nom d'Assemblées législatives⁸⁹ — ont compétence, en vertu de la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*⁹⁰ et de la *Loi sur le Yukon*⁹¹, sur un ensemble de matières correspondant dans une large mesure à celles confiées aux provinces aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*, notamment l'éducation, les hôpitaux, l'administration de la justice et les institutions municipales. Il existe cependant une exception majeure à propos des compétences dévolues aux territoires, le gouvernement fédéral conservant en effet, sauf dans certains cas prévus par la loi, la pleine propriété et responsabilité des terres publiques et des ressources naturelles, bien qu'ailleurs au Canada il s'agisse d'un domaine qui relève en principe de la juridiction provinciale.

Sur le plan de la procédure législative, ce sont maintenant les ministres élus qui présentent les principaux projets de loi, un simple député ne pouvant présenter que des mesures législatives non financières. Une fois adoptés par la législature territoriale, les projets de loi sont sanctionnés par le commissaire.

85. *Loi sur les territoires du Nord-Ouest, id.*, a. 8(2); *Loi sur le Yukon, id.*, a. 9(2).

86. *Loi sur les territoires du Nord-Ouest, id.*, a. 8.1; *Loi sur le Yukon, id.*, a. 9.1.

87. *Loi sur les territoires du Nord-Ouest, id.*, a. 15; *Loi sur le Yukon, id.*, a. 18.

88. *Loi sur les territoires du Nord-Ouest, id.*, a. 49 et 51; *Loi sur le Yukon, id.*, a. 49 et 51.

89. Voir dans le cas des Territoires du Nord-Ouest, *An Act to Amend the Interpretation Act*, S.N.W.T. 1985 (1), c. 4, dont les articles 7 et 10 remplacent dans la législation territoriale les expressions « Conseil des territoires » par « Assemblée législative » et « Commissaire en conseil » par « commissaire agissant sur l'avis et du consentement de l'Assemblée législative ». Pour ce qui est du Yukon, voir, au même effet, l'*Interpretation Act*, R.S.Y.T. 1986, c. 93, a. 21(1). Les deux lois fédérales constitutives des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon continuent cependant à utiliser le terme « Conseil » territorial.

90. *Supra*, note 3, a. 13.

91. *Supra*, note 71, a. 16.

Comme l'indique L.E. Hamelin, « La sanction est une coutume née, en 1953 seulement, dans le but de donner du style à la politique du Nord et un air de parité avec les gestes des législations provinciales »⁹². Il faut toutefois noter que copie de la législation territoriale doit être transmise au gouvernement fédéral dans les trente jours de son établissement et qu'elle doit ensuite être déposée devant les deux chambres du Parlement⁹³. Le gouvernement fédéral possède le pouvoir de désavouer les mesures législatives des territoires dans un délai d'un an après qu'elles ont été prises, mais en pratique il n'a pas recours à ce pouvoir de désaveu⁹⁴.

Malgré ces restrictions, il importe de faire ressortir que les compétences législatives des territoires sont de nature semblable à celles du Parlement fédéral. On a en effet déjà jugé que, comme dans le cas des législatures des provinces, la maxime *delegatus non potest delegare* ne s'applique pas aux Assemblées législatives territoriales⁹⁵, de sorte que celles-ci ont pu entre autres valablement créer diverses instances régionales et locales et leur octroyer des pouvoirs en matière municipale⁹⁶. Les compétences de ces assemblées ne sont donc pas de la nature de « pouvoirs délégués » par le Parlement fédéral, ni du type de ceux qu'une législature provinciale peut accorder aux municipalités ou aux commissions scolaires. On parle plutôt dans le cas des territoires de dévolution de pouvoirs législatifs, de l'octroi d'un certain degré de gouvernement autonome⁹⁷. Bien que les législatures des territoires ne soient pas, comme

92. *Supra*, note 1, p. 202. Aujourd'hui, la sanction des lois est prévue dans la législation territoriale; voir, par exemple dans le cas du Yukon, l'*Interpretation Act*, *supra*, note 89, a. 29.

93. *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, *supra*, note 3, a. 16(1); *Loi sur le Yukon*, *supra*, note 71, a. 20(1).

94. *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, *id.*, a. 16(2); *Loi sur le Yukon*, *id.*, a. 20(2).

95. L'arrêt *Hodge c. La Reine*, (1883-84) 9 A.C. 117 (C.P.) a établi que les pouvoirs législatifs des provinces ne sont pas des pouvoirs délégués et que celles-ci sont tout aussi souveraines, dans leurs domaines de compétence, que peut l'être le Parlement de Londres dans l'exercice de ses pouvoirs pléniers. Le même raisonnement peut être appliqué à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest : c'est ce qui se dégage implicitement de l'*obiter* du juge Duff dans *Re Gray*, (1918) 57 R.C.S. 150, 170, 171, quoique ses remarques appuyaient avant tout la validité de la délégation même effectuée par le Parlement fédéral en faveur des Territoires. Ce principe a également été appliqué à l'Assemblée du Yukon dans *R. v. Lynn Holdings Ltd.*, (1969) 68 W.W.R. 64 (Cour de Magistrat du Yukon); voir H. BRUN et G. TREMBLAY, *supra*, note 21, p. 418. Au sujet de la souveraineté provinciale, voir le même ouvrage, p. 304. En ce qui concerne les législatures des territoires, voir également des mêmes auteurs, *Droit public fondamental*, Québec, P.U.L., 1972, p. 189, 190.

96. *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, *supra*, note 3, a. 13 c); *Loi sur le Yukon*, *supra*, note 71, a. 16 c) donnent compétence aux territoires en matière d'institutions municipales.

97. Voir P.W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 2^e éd., Toronto, Carswell, 1985, p. 83. Voir aussi le juge Duff dans *Re Gray*, *supra*, note 95, p. 171, commentant la dévolution de compétences à l'Assemblée des Territoires du Nord-Ouest d'avant 1905 : « It was in a word strictly a grant (within limits) of local self government ».

nous le verrons, aussi souveraines que celles des provinces, leurs compétences sont toutefois beaucoup plus complètes que celles des organes municipaux, autant par l'étendue des matières qu'elles couvrent que par leur degré de suprématie législative.

Ainsi, à l'intérieur des pouvoirs législatifs que leur a attribués le Parlement canadien, les corps législatifs des territoires sont pratiquement aussi autonomes que ce dernier ou que les législatures des provinces dans leurs sphères de compétence. D'ailleurs, comme nous venons de le voir, les compétences territoriales couvrent un champ presque aussi vaste que celui des compétences attribuées aux provinces, à l'exception du secteur des ressources. On a également précisé à l'article 14 de la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest* (voir aussi l'article 17 de la *Loi sur le Yukon* au même effet) que, dans les compétences dévolues aux territoires,

rien [...] ne doit s'interpréter comme donnant au commissaire en conseil, relativement à une catégorie quelconque de sujets y décrits, des pouvoirs plus amples que ceux qu'attribuent aux législatures des provinces du Canada les articles 92 et 95 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, relativement aux objets similaires y mentionnés.

L'autorité ou la souveraineté des législatures des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon connaît cependant deux tempéraments importants qui constituent des différences essentielles entre leurs pouvoirs et ceux des législatures provinciales. En premier lieu, il faut rappeler que les compétences législatives territoriales sont établies par des lois fédérales ordinaires, alors que celles des provinces sont inscrites dans la loi fondamentale du pays. Le Parlement fédéral détient ainsi un pouvoir de modification et de révocation des pouvoirs territoriaux qui lui échappe à l'égard des pouvoirs des provinces, puisque la compétence des compétences provinciales ou fédérales n'est l'apanage que des organes fédéraux et provinciaux réunis, en vertu de la procédure de modification de la Constitution. Autrement dit, le Parlement central peut supprimer ou ajouter par voie législative des compétences à la liste de celles que l'article 13 de la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest* et l'article 16 de la *Loi sur le Yukon* attribuent aux territoires. Ces deux lois prévoient que des pouvoirs législatifs supplémentaires peuvent aussi être conférés aux territoires par simple désignation du gouverneur en conseil⁹⁸. Dans tous les cas, la même sujétion à l'autorité des organes fédéraux caractérise les compétences des Assemblées territoriales. Ajoutons que l'existence même de ces Assemblées est soumise à la volonté du Parlement fédéral, qui possède sur elles un droit de vie ou de mort.

98. *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, supra, note 3, a. 13 z); *Loi sur le Yukon*, id., a. 16 z).

En second lieu, les pouvoirs des législatures des territoires ne sont pas exclusifs comme ceux des parlements des provinces. En vertu de sa compétence pleine et entière à l'égard des territoires, le Parlement fédéral conserve la faculté de légiférer dans tous les domaines, même concurremment aux territoires dans les matières qui leur ont été dévolues. Aussi, aux termes de la *Loi sur le Yukon* et de la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, les compétences territoriales ne peuvent-elles être exercées que « sous réserve de la présente loi et de toute autre loi du Parlement du Canada », parmi lesquelles il faut mentionner notamment la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien* et la *Loi sur les terres territoriales*^{98a}.

De ces remarques il découle que l'état de dépendance ou de subordination des Assemblées territoriales vis-à-vis du Parlement fédéral est comparable à la situation dans laquelle se trouvaient les législatures coloniales de l'Amérique du Nord britannique face au Parlement impérial au XIX^e siècle. Bien qu'à cette époque on eût déjà reconnu que les Assemblées législatives des colonies étaient souveraines dans les limites des compétences qui leur étaient attribuées^{98b}, le Parlement britannique pouvait toujours légiférer relativement à ces colonies et une loi coloniale devenait inopérante en cas d'incompatibilité avec une mesure législative britannique applicable à la colonie. Cette situation se prolongea même après la Confédération jusqu'à l'adoption en 1931 du *Statut de Westminster*, qui consacrait une convention constitutionnelle qui s'était développée au cours des années précédentes à l'effet que le Parlement de Londres ne légiférerait plus pour le Canada, sauf à la demande de ce dernier⁹⁹. De sorte qu'aujourd'hui — et cela est d'autant plus vrai depuis le rapatriement de la Constitution en 1982 —, les Parlements fédéral et provinciaux n'ont plus à l'égard du Parlement du Royaume-Uni ce caractère subordonné que conservent encore les législatures des territoires par rapport au Parlement canadien.

98a. Respectivement, *supra*, note 47, et S.R.C. 1970, c.T-6 et modif. Sur le pouvoir du Parlement fédéral de légiférer dans tous les domaines relativement aux territoires, voir *Conseil canadien des relations du travail c. Ville de Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729.

98b. Ainsi, à propos du Parlement du Canada-Uni, H. BRUN et G. TREMBLAY, *supra*, note 95, p. 187, écrivent-ils : « [...]des tribunaux ont admis que [s]es pouvoirs [...] étaient de même nature que ceux du Parlement britannique », référant à *Ex parte Gould*, (1854) 2 R.J.R.Q. 376 (C.S.). Dans *Re Gray*, *supra*, note 95, 175, le juge Anglin écrivait pour sa part au sujet de cette question : « The decision of the Judicial Committee in *Powell v. Apollo Candle Co.* [10 App. Cas. 282] puts beyond doubt the sovereign character of colonial legislatures within the ambit of the legislative jurisdiction committed to them and the constitutionality of limited delegations of their legislative powers ».

99. Voir F. CHEVRETTE et H. MARX, *Droit constitutionnel*, Montréal, P.U.M., 1982, p. 11, 12 ; H. BRUN et G. TREMBLAY, *supra*, note 21, p. 417.

Une des conséquences de cette subordination est que les Assemblées législatives des territoires n'ont pas compétence pour modifier leur constitution, notamment pour se doter de vastes privilèges parlementaires comme l'ont fait la Chambre des communes et les législatures provinciales, de sorte que leurs membres n'ont pas les mêmes privilèges et immunités que ceux du Parlement fédéral. Ces Assemblées jouissent tout de même de plusieurs privilèges des législatures provinciales, leurs privilèges étant d'ailleurs moins restreints que ceux de conseils municipaux^{99a}.

En résumé, le Parlement fédéral pourrait toujours en principe modifier ou abroger l'une ou l'autre des dispositions des lois créant les territoires qui attribuent des compétences législatives à ces derniers ou encore adopter une loi, dont l'effet serait de rendre inopérante une mesure législative territoriale incompatible. Le droit territorial ne possède donc qu'une portée restreinte face aux lois fédérales. Le Parlement d'Ottawa, le cas échéant, pourrait également décider de suspendre l'autorité des Assemblées territoriales et se substituer directement à elles pour légiférer à l'égard des territoires¹⁰⁰.

Même s'il conserve ses pouvoirs pléniers de légiférer pour les territoires, il n'aura cependant en pratique qu'exceptionnellement recours aux mesures que nous venons d'évoquer, préférant garder en réserve son autorité législative et respecter la dévolution de pouvoirs autonomes étendus qu'il a effectuée en faveur des territoires¹⁰¹.

99a. Voir J. MAINGOT, *Le privilège parlementaire au Canada*, Montréal, Éd. Y. Blais Inc., 1987, p. 6, 7, 38.

100. Le Parlement de Londres a déjà agi de la sorte par le passé à l'égard de législatures qui lui restaient subordonnées. Ainsi, à l'époque coloniale, à la suite des troubles de 1837-1838, le Parlement impérial suspendit la Constitution de 1791 et mit fin à la Législature du Bas-Canada, la remplaçant par un Conseil spécial pour administrer la province. À l'époque contemporaine, mentionnons le cas du Parlement de l'Irlande du Nord, dont l'autorité fut suspendue, en 1972 notamment, par le Parlement britannique, qui imposa à cette région un régime de *direct rule* : voir à ce sujet P.W. HOGG, *supra*, note 97, p. 83.

101. La situation dans les présents Territoires du Nord-Ouest est analogue à cet égard à celle qui existait dans les Territoires du Nord-Ouest d'avant la provincialisation de 1905. Au sujet de la concurrence des pouvoirs législatifs fédéraux et de ceux de la législature de ces derniers Territoires, le juge Duff écrivait dans *Re Gray, supra*, note 95, p. 171 :

[...] while the legal authority remained unimpaired in parliament to legislate regarding the subjects over which jurisdiction had been granted, it was not intended that it should continue to be, and in fact it never was, exercised in the ordinary course ; and the powers were conferred upon an elected body over which parliament was not intended to have, and never attempted to exercise, any sort of direct control.

Le Parlement fédéral a même dans certains cas exclu expressément les territoires de l'application de certaines dispositions de ses lois, vraisemblablement afin de laisser le champ libre sur ce point à la législation territoriale ; voir par exemple les notes du juge Pigeon dans *Conseil canadien des relations du travail c. Ville de Yellowknife, supra*,

Il convient de souligner que bien que la *Loi sur le Yukon* et la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest* présentent la liste des compétences territoriales sous le titre « pouvoirs législatifs », elles confèrent aux deux territoires le pouvoir de « rendre des ordonnances »¹⁰² et non de « légiférer » ou de « faire des lois », qui sont les deux expressions utilisées dans les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Au cours des récentes années, la « législation » territoriale a toutefois connu une promotion terminologique, les territoires y remplaçant systématiquement l'expression « ordonnance des territoires » par le terme « loi », l'ensemble de celles-ci étant désormais désigné sous l'appellation « statuts révisés des territoires ». Ces changements ne résultent que de modifications à la *Loi d'interprétation* territoriale¹⁰³, car les deux lois fédérales qui ont établi les territoires demeurent inchangées à ce sujet et continuent à parler d'« ordonnances ». Bien que certains puissent peut-être ainsi être encore tentés d'élever quelque doute sur le caractère formel de lois des ordonnances territoriales, il n'en demeure pas moins qu'elles constituent à toutes fins pratiques des actes de nature législative^{103a}. On peut cependant considérer que la présence du qualificatif d'« ordonnances » dans la législation fédérale exprime encore d'une certaine façon le caractère « subordonné » des mesures législatives des territoires, caractère qui apparaît également dans le domaine financier et budgétaire.

Bien que la *Loi sur le Yukon* et la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest* permettent aux deux territoires de prélever certains revenus propres en leur accordant des pouvoirs en matière d'impôt direct, d'impôt sur les fourrures et d'octroi de permis à des fins de revenu¹⁰⁴, le contrôle fédéral des finances publiques territoriales reste encore très présent. Certes, ces deux lois prévoient de plus l'existence pour chacun des territoires d'un fonds du revenu consolidé formé des revenus sur lesquels les assemblées locales détiennent un pouvoir d'affectation et confèrent à celles-ci le pouvoir de prendre des ordonnances

note 98a, p. 733, où il fait mention d'un article en ce sens dans le *Code canadien du travail*, en matière de normes minimales de travail.

102. *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, *supra*, note 3, a. 13; et *Loi sur le Yukon*, *supra*, note 71, a. 16.

103. Voir, dans le cas des Territoires du Nord-Ouest, *An Act to Amend the Interpretation Act*, *supra*, note 89, a. 1, 2 et 9; dans le cas du Yukon, voir *Interpretation Act*, *supra*, note 89, a. 21(1), 27.

103a. Nous ne voyons pas en effet en quoi l'emploi du mot « ordonnance » dans la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest* et dans la *Loi sur le Yukon*, ainsi que la sujétion de la législation territoriale à la législation fédérale enlèvent à la première le statut de loi. D'ailleurs, les articles 30 et 32 (1) b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, assimilent les autorités législatives du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest aux législatures des provinces aux fins de l'application de la Charte.

104. *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, *supra*, note 3, a. 13 a), e) et p); *Loi sur le Yukon*, *supra*, note 71, a. 16 a), e) et p).

relativement à « la dépense d'argent à des fins territoriales »¹⁰⁵. Mais il faut lire ces dispositions en conjonction avec d'autres qui indiquent la mesure réelle de l'autonomie financière des territoires. Aux termes de ces dernières, d'une part, les assemblées territoriales ne détiennent qu'un pouvoir d'affectation restreint des sommes accordées par le Parlement fédéral, puisque ce pouvoir « [...] est subordonné à l'objet particulier pour lequel le montant a été accordé »¹⁰⁶ et, d'autre part, le pouvoir d'emprunt des territoires reste assujéti dans tous les cas à l'approbation du gouvernement fédéral¹⁰⁷. L'emprise fédérale sur la gestion financière territoriale apparaît également dans le fait que c'est le vérificateur général du Canada que la loi charge de vérifier les comptes des territoires et de préparer un rapport à ce sujet¹⁰⁸, de sorte que les territoires ne possèdent pas leur propre vérificateur contrairement aux provinces.

En 1985, le gouvernement fédéral a par ailleurs signé avec les territoires des accords financiers séparés d'une durée de trois ans, qui établissent une formule de financement préétablie servant à déterminer le montant des transferts fédéraux en faveur des territoires au cours de la période 1985-1988. Comme l'explique un document budgétaire du gouvernement fédéral¹⁰⁹, cette formule

[...] comprend l'indexation des dépenses annuelles de base de chaque territoire selon un facteur de progression calculé en fonction du taux de croissance des dépenses provinciales et municipales et la déduction des recettes territoriales. Auparavant, le financement fédéral des territoires était négocié annuellement en vertu d'un régime de subventions pour déficit.

L'octroi de ces sommes permet de couvrir les dépenses de plusieurs programmes gouvernementaux offerts par les territoires. Ces ententes s'inspirent des ententes fédérales-provinciales en matière de paiements de péréquation et sont destinées à permettre aux territoires d'exercer un plus grand degré de responsabilité et d'imputabilité financières. Malgré tout, en définitive, il reste que les territoires ne contrôlent pas pleinement leur budget¹¹⁰.

Les limitations du statut constitutionnel territorial, qui, sur le plan de l'organisation gouvernementale interne, demeurent fort importantes comme nous venons de le voir, apparaissent peut-être encore plus clairement lorsque l'on considère le peu de part qu'ont les territoires dans les structures confédératives.

105. *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, *id.*, a. 20 et 13 w); *Loi sur le Yukon*, *id.*, a. 23 et 16 w).

106. *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, *id.*, a. 22; *Loi sur le Yukon*, *id.*, a. 25.

107. *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, *id.*, a. 24(2); *Loi sur le Yukon*, *id.*, a. 19(3).

108. *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, *id.*, a. 23; *Loi sur le Yukon*, *id.*, a. 26.

109. GOUV. DU CANADA, *supra*, note 71a, p. 3-23.

110. Sur cette question, voir notamment L.E. HAMELIN, *supra*, note 1, p. 200, 202, 364.

2.2. Faiblesse de l'insertion dans les institutions fédérales et intergouvernementales

Même si la création du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest remonte au siècle dernier, les deux lois fédérales qui leur servent de constitution ne font toujours pas partie de la Constitution du Canada. Aux termes de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, cette dernière comprend limitativement la *Loi sur le Canada*, les textes législatifs et les décrets énumérés dans l'annexe I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ainsi que leurs modifications, ensemble parmi lequel ne figurent pas les constitutions des territoires. En conséquence, les institutions territoriales ne jouissent pas de la protection et de la sécurité qui entourent les institutions fédérales et provinciales et qui découlent de la suprématie législative attachée aux textes constitutionnels. Comme l'explique G. Robertson, « [...] the present systems of government have no constitutional security. They rest entirely on instructions from the Minister of Indian and Northern Affairs to the two Commissioners telling them that, while they legally have full powers to govern, they are to act only on advice from ministers »¹¹¹. Pour L.-E. Hamelin, « Au plan légal, le Nord territorial n'a pas été directement confédéralisé. Une immense région du Canada vit dans un état de sous-fédéralisme »¹¹².

Le fait que les territoires n'ont pas le statut de province les empêche notamment de pouvoir prendre part au processus de modification de la Constitution. Cette absence de statut provincial ou de toute autre forme de statut constitutionnel se reflète aussi particulièrement dans leur participation limitée aux institutions fédérales, de même qu'aux forums intergouvernementaux.

Bien que les deux territoires soient aujourd'hui dotés d'une représentation au Parlement fédéral, il faut noter la tardivité de celle-ci. À l'origine, la *Loi constitutionnelle de 1871* a conféré au Parlement fédéral la compétence de pourvoir à la représentation en son sein des nouvelles provinces qu'il pourrait créer à même les territoires admis, mais ne disait rien quant à la représentation des territoires non compris dans une province. Cela n'a toutefois pas empêché le Yukon d'obtenir un député fédéral dès 1902, en raison de l'expansion qu'il connaissait à l'époque. Par contre, les Territoires du Nord-Ouest ont dû

111. G. ROBERTSON, « Innovation North of Sixty », *Options politiques*, mai 1987, p. 9, 10. L'auteur ne précise pas, comme nous l'avons vu, que le ministre fédéral n'a en fait envoyé une telle lettre d'instructions qu'au commissaire du Yukon et non à celui des Territoires du Nord-Ouest, ce dernier ayant cependant adopté *de facto* une conduite analogue vis-à-vis du Conseil exécutif de son territoire.

112. *Supra*, note 1, p. 205.

attendre 1947 pour qu'on leur accorde une première représentation à la Chambre des communes. Cependant il n'y avait alors encore qu'un seul député pour représenter les deux territoires, élu par les résidants du Yukon et par ceux du seul district de Mackenzie au sein des Territoires du Nord-Ouest. En 1952, on mit fin au régime du député conjoint et la région du Mackenzie fut érigée en comté distinct et obtint son propre député. Ce dernier comté fut élargi en 1958 à l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest, puis fut scindé en deux circonscriptions électorales en 1979 afin d'accorder son propre représentant à la région de l'Arctique de l'est où les Inuit sont majoritaires (comté de Nunatsiq) ¹¹³. En outre, depuis 1975, les deux territoires sont chacun représentés par un sénateur à la Chambre haute du Parlement fédéral ¹¹⁴. Ceci leur donne à peine une voix au sein du Parlement central.

Par ailleurs, l'Accord constitutionnel de 1987, tel que proposé, ne reconnaît pas aux territoires les mêmes droits qu'il accorde aux provinces, lors des nominations au Sénat et à la Cour suprême du Canada, de soumettre une liste de candidats à partir de laquelle le gouvernement fédéral devra arrêter son choix ¹¹⁵. Les territoires s'en sont plaints publiquement et ont contesté devant les tribunaux plusieurs dispositions de l'Accord, dont celles relatives à cette question. La Cour suprême du Yukon a d'abord donné en partie raison au gouvernement du Yukon en lui reconnaissant l'intérêt à poursuivre et en maintenant deux des motifs invoqués dans sa requête comme étant des questions dont pouvaient se saisir les tribunaux, mais dans un jugement ultérieur il fut décidé que la *Charte canadienne des droits et libertés*

113. Voir à ce sujet M. ZASLOW, *supra*, note 20, p. 20, 21; et L.-E. HAMELIN, *id.*, p. 401.

114. Voir la *Loi constitutionnelle n° 2 de 1975*, S.C. 1974-75-76, c. 53, a. 1 modifiant *Loi constitutionnel de 1867*, a. 21.

115. *Accord constitutionnel de 1987*, 3 juin 1987, annexe: « Modification constitutionnelle de 1987 » a. 2, 6, proposant d'ajouter les nouveaux articles 25 et 101a s. dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Voir P.W. HOGG, *Meech Lake Constitutional Accord Annotated*, Toronto, Carswell, 1988, p. 19, 34. L'auteur observe d'abord à propos du Sénat (p. 19) que les deux sièges des territoires continueront vraisemblablement à être comblés par le gouvernement fédéral seul, comme c'était le cas avant l'Accord du Lac Meech, citant à cet effet le Rapport (1987) du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur l'Accord constitutionnel de 1987. Dans le cas de la Cour suprême, nous partageons son interprétation à l'effet que bien que l'Accord reconnaisse que les membres des barreaux des territoires ont qualité pour être nommés à cette Cour, le mécanisme de nomination qu'il propose les empêche d'y être nommés, puisqu'une province ne peut proposer que des personnes admises au barreau de cette province et que rien dans l'Accord ne permet aux gouvernements territoriaux de proposer des candidats, contrairement aux provinces (p. 34). Bien que, comme le précise le professeur Hogg, le Comité spécial mixte précité ait recommandé dans son rapport de permettre aux gouvernements des territoires de proposer des noms en cas de vacance à la Cour suprême, l'Accord n'avait pas été modifié sur ce point, au moment d'écrire ces lignes.

ne s'applique pas à des procédures prises en vertu de la formule de modification de la Constitution et les arguments plaidés autres que ceux relatifs à la Charte furent également rejetés ¹¹⁶.

Il est manifeste que ces modifications de la Constitution du Canada ne tiennent pas compte des territoires au chapitre des mécanismes proposés pour les nominations au Sénat et à la Cour suprême du Canada. Bien qu'elles assurent une promotion du rôle des provinces à l'égard de ces deux organes étatiques, ces modifications auraient aussi pour effet, par contraste, d'accentuer encore davantage la faiblesse des droits que confère le statut territorial au sein des institutions confédératives.

Le fédéralisme canadien se joue également régulièrement dans d'autres cercles institutionnels que ceux dont nous venons de traiter : il s'agit des forums intergouvernementaux, dont les plus importants sont les conférences fédérales-provinciales et interprovinciales de ministres sectoriels et de premiers ministres. Au contraire des autres, ces mécanismes institutionnels n'ont pas reçu de consécration dans les textes constitutionnels avant 1982, et il ne s'agissait encore que d'une reconnaissance limitée aux conférences de premiers ministres portant spécifiquement sur les droits des autochtones et sur la révision de la procédure de modification de la Constitution, visées par les articles 37, 37.1 et 49 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Dans l'Accord constitutionnel de 1987, on prévoit cependant l'enchâssement dans la Constitution d'autres conférences intergouvernementales, soit la conférence annuelle des premiers ministres sur l'économie et celle sur la Constitution que l'on propose également de tenir annuellement. Ne possédant pas le statut de province, les territoires n'ont pas de plein droit la possibilité d'être représentés à ces conférences et l'Accord de 1987 ne leur garantit aucune forme de participation à celles-ci. Ils ont d'ailleurs soulevé la question dans leur contestation judiciaire de l'Accord du lac Meech et devant le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes qui a étudié cet accord ¹¹⁷.

116. Voir *Penikett v. R.*, [1987] 5 W.W.R. 691 (Y.T.S.C.), infirmé par *Penikett v. R.*, [1988] 2 W.W.R. 481 (Y.T.C.A.). Dans le cas des Territoires du Nord-Ouest, la requête fut présentée à titre privé par l'ancien leader du gouvernement, Monsieur Sibbeston, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ayant choisi de ne pas intervenir dans cette affaire ; le jugement est au même effet que celui concernant le Yukon, voir *Sibbeston v. N.W.T. (A.G.)*, [1988] 2 W.W.R. 501 (N.W.T.C.A.).

117. Voir les arrêts précités, *ibid.* En ce qui concerne le Comité spécial mixte, le professeur Hogg, *supra*, note 115, p. 53, 54, résume les recommandations de celui-ci sur ce point en ces termes :

The Special Joint Committee, seeking to broaden participation in the constituent process, proposed the establishment of a federal-provincial constitutional committee composed of representatives of the federal, provincial and territorial governments. The function of this committee would be to prepare the grounds for each constitutional

Tant qu'on n'aura pas trouvé une solution à la question du statut des territoires, leur représentation aux conférences intergouvernementales continuera vraisemblablement de créer des difficultés.

Il n'empêche qu'au cours des vingt dernières années, il y a quand même eu une amélioration notable de la place et du rôle des territoires dans ces forums. Alors qu'au début les territoires n'étaient invités que sporadiquement à prendre part à ces rencontres et qu'ils y étaient le plus souvent représentés par des fonctionnaires fédéraux, ils sont actuellement présents directement et de façon régulière dans la plupart des conférences relatives aux domaines où ils ont compétence, par exemple la santé et les services sociaux et les affaires municipales. Ainsi, au fur et à mesure des progrès des territoires vers le gouvernement responsable, on a vu augmenter leur participation aux rencontres intergouvernementales.

Les territoires possèdent donc un statut de participant à part entière à ces réunions dans bon nombre de secteurs de compétence provinciale, à l'exception toutefois des conférences sur l'énergie et les ressources, où leur absence de juridiction en la matière ne leur a permis d'obtenir qu'un statut d'observateur. Les seules autres exceptions majeures demeurent aujourd'hui les conférences de premiers ministres et les conférences constitutionnelles.

Dans ce dernier cas, les articles 37(3) et 37.1(3) de la *Loi constitutionnelle de 1982* leur ont reconnu un statut de participant à part entière aux conférences sur les droits des autochtones, ce qui est bien compréhensible étant donné l'importance qu'a pour eux cette question. Ce statut ne leur permet cependant pas de prendre part à un amendement constitutionnel. Pour ce qui est des autres conférences constitutionnelles et des conférences des premiers ministres sur l'économie, les territoires jouissent présentement d'un statut d'observateur au sein de la délégation fédérale, avec droit de parole au début de la conférence. Ils ont également un simple statut d'observateur aux conférences des premiers ministres des provinces.

Conclusion

Le portrait que nous venons de tracer du statut actuel des territoires au Canada nous permet de constater, comme l'écrit G. Robertson, que « The difference between the constitutional regime for the provinces and the one

conference of first ministers by holding public hearings, receiving submissions and making recommendations on constitutional proposals before final decisions were made by the first ministers (*Report of the Special Joint Committee on the 1987 Constitutional Accord* (1987), 134). (nous avons souligné).

that applies to our two present territories is today more in status than in powers»¹¹⁸. En effet, bien que les pouvoirs législatifs territoriaux demeurent juridiquement subordonnés au pouvoir fédéral de désaveu ou de révocation, ainsi que d'une façon générale à l'ensemble des lois fédérales même dans les secteurs dévolus à la compétence des territoires, en pratique l'autorité fédérale s'abstient normalement de recourir à ces moyens d'intervention. Les territoires possèdent donc dans les faits des compétences dont la nature se compare en bonne partie à celle des compétences des provinces, et sur des domaines pratiquement analogues à ceux dont elles sont responsables en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, sous réserve toutefois du secteur des terres de la Couronne et des ressources naturelles qui, nous l'avons dit, demeure encore en principe dans les territoires sous le contrôle du gouvernement fédéral.

Un des traits les plus intéressants peut-être de l'évolution constitutionnelle des territoires jusqu'à maintenant est que ceux-ci sont parvenus pratiquement au gouvernement responsable, même en l'absence de modification des lois fédérales qui leur tiennent lieu de constitution, à la seule faveur de développements empiriques — notamment de simples instructions d'un ministre fédéral dans le cas du Yukon et de l'ouverture d'esprit du commissaire dans celui des Territoires du Nord-Ouest — développements qui ont reproduit à leur façon ceux qu'avaient connus déjà la Grande-Bretagne et ses colonies de l'Amérique du Nord aux XVIII^e et XIX^e siècles.

Cette évolution graduelle de la responsabilité politique des gouvernements territoriaux leur a permis d'atteindre une forme de gouvernement de plus en plus analogue à celle des gouvernements des provinces. Le renforcement des gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon et de leur prise de responsabilités est d'ailleurs l'objectif principal du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien dans le cadre de son programme des Affaires du Nord et vise à ce que «[...] le Nord s'inscrive davantage dans le courant des traditions politiques du Canada»¹¹⁹. Le gouvernement fédéral désire poursuivre à cet égard le transfert de ses pouvoirs de type provincial et de plusieurs de ses programmes aux gouvernements des territoires¹²⁰. Ainsi, en plus du transfert de la gestion des forêts au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et de celui de la Commission d'énergie du Nord canadien au gouvernement du

118. G. ROBERTSON, « Autonomous Federal Territories », *Options politiques*, sept. 1985, p. 9.

119. GOUV. DU CANADA, *Budget des dépenses 1988-1989, Partie III : Affaires indiennes et du Nord Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services, p. 3-19.

120. Des lignes directrices concernant le transfert des pouvoirs et des programmes du gouvernement fédéral aux gouvernements territoriaux ont été approuvées par le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien en juin 1987 : *id.*, p. 3-23.

Yukon, déjà réalisés en 1987, on compte poursuivre le transfert de ces mêmes éléments à l'autre gouvernement territorial. On envisage également la transmission aux deux gouvernements d'autres pouvoirs concernant notamment la réfection des routes interterritoriales, la gestion des titres de propriété et, au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, les Centres de recherche scientifique dans le Nord ¹²¹. De même, la négociation avec les gouvernements des territoires d'un accord sur le partage de la gestion du pétrole et du gaz et des revenus qui en proviennent est annoncée ¹²².

On assiste donc, même dans l'important secteur des ressources naturelles et des terres publiques que le Fédéral s'était traditionnellement réservé, à un certain déplacement du niveau des responsabilités en faveur des gouvernements territoriaux.

Tout ceci est de nature à favoriser une certaine forme de « provincialisation » des territoires, mais ne signifie pas qu'ils obtiendront inéluctablement le statut formel de province. L'avenir constitutionnel des territoires ne se réduit pas en effet à une simple question de dévolution de pouvoirs de type provincial. Il est lié essentiellement à deux autres questions d'importance, qui pourraient possiblement contribuer à la mise en œuvre de solutions originales, différentes de celles du Canada du Sud et mieux adaptées aux besoins particuliers du Nord et de son importante population autochtone. Il s'agit d'une part de la question des revendications des autochtones, par lesquelles ceux-ci cherchent non seulement à obtenir des terres qui leur appartiennent et des compensations financières pour leurs droits territoriaux, mais également la définition de leurs droits politiques et une forme d'autonomie gouvernementale en ce qui concerne les questions qui les intéressent en tant que groupes particuliers au sein du pays ¹²³. D'autre part, dans les Territoires du Nord-Ouest, il faut également tenir compte du projet de leur division éventuelle en deux nouveaux territoires, qui se réalisera dans la mesure où les divers groupes impliqués parviendront à s'entendre définitivement sur la ligne de division, dans le prolongement de l'Entente frontalière et constitutionnelle d'Iqaluit du 15 janvier 1987 ¹²⁴, et dans la mesure où un débat à tenir sur les conséquences politiques et financières du projet s'avérera concluant ¹²⁵.

121. *Id.*, p. 3-9, 3-10, 3-23.

122. *Id.*, p. 3-9, 3-21.

123. Sur les revendications territoriales des associations autochtones des deux territoires, voir notamment AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *Le Nord*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1985, p. 19-23; M.S. WHITTINGTON, *supra*, note 72, p. 80-90; et, du même ministère, *Le Nord canadien — Manuel de référence*, rév. 1985, Ottawa, Approvisionnement et Services, section 5.

124. *Supra*, note 9. Voir aussi GOUV. DU CANADA, *supra*, note 119, p. 3-20.

125. Le gouvernement fédéral s'est engagé à favoriser un débat complet sur cette question : *id.*, p. 3-19.

La procédure de modification de la Constitution concernant la création de nouvelles provinces, qui en vertu de l'Accord du Lac Meech deviendrait encore plus restrictive qu'elle ne l'est présentement, a provoqué de vives réactions d'opposition de la part des territoires. Elle rendrait vraisemblablement plus difficile pour eux l'obtention du statut de province. Elle ne les empêcherait cependant pas d'obtenir la substance d'un gouvernement autonome, ainsi qu'un plus grand contrôle de leurs ressources naturelles, puisque ces deux objectifs pourraient être obtenus en dehors du statut provincial, comme l'a déjà fait ressortir G. Robertson ¹²⁶.

Ainsi, dans l'éventualité où les territoires accepteraient de « mettre en veilleuse » l'objectif de devenir des provinces et de concentrer leurs efforts sur l'obtention d'un statut autonome particulier, il leur serait possible d'établir les systèmes de gouvernement qu'ils désirent sur une base bilatérale avec le gouvernement fédéral. Comme il ne s'agirait pas en principe de la création de nouvelles provinces ¹²⁷, la règle du consentement unanime des provinces prévue à ce sujet par l'Accord du Lac Meech au chapitre de la procédure de modification de la Constitution ne s'appliquerait pas. L'accord formel des provinces (sept provinces représentant 50 % de la population) ne serait alors requis que pour l'insertion finale de ces arrangements institutionnels dans la Constitution.

Par ailleurs, une fois obtenu un statut qui leur soit approprié, qu'il s'agisse d'un statut autonome particulier ou d'un autre statut, d'autres problèmes auxquels ont fait face les territoires ces dernières années pourraient être probablement plus facilement réglés, comme celui de leur participation et de leur place au sein des conférences fédérales-provinciales.

Une telle solution pourrait aussi contribuer à régler une bonne partie des revendications des autochtones de ces régions nordiques, par la création de gouvernements où seraient protégés leurs droits linguistiques et culturels, de même que leurs intérêts politiques, en tant que majorité, dans le cas des Inuit de l'éventuel territoire du Nunavut, ou en tant qu'importantes minorités, dans le cas des Indiens et des Métis du Yukon et de la vallée du Mackenzie. L'accord signé à Iqaluit au début de 1987 en vue de la division des Territoires

126. G. ROBERTSON, *Northern Provinces : A Mistaken Goal*, Montréal, L'Institut de recherches politiques, 1985, p. 42, 43.

127. L'application de la règle de l'unanimité à la création de provinces en vertu du nouvel article 41i de la *Loi constitutionnelle de 1982* proposé par l'Accord du lac Meech pose la question de déterminer ce qu'est une province. Il semble que cette question ait été peu étudiée. Selon G. ROBERTSON, *id.*, p. 22 : « The [provincial] status as such has rarely been analysed to determine just what it involves, what the problem of attainment might be, and whether it would in fact fit the special conditions that prevail in the North ».

du Nord-Ouest offre à cet égard des perspectives intéressantes de développement constitutionnel pour les gouvernements territoriaux ¹²⁸. Il est à espérer que les leaders politiques et les représentants des organisations autochtones dans les territoires sauront surmonter les difficultés actuelles et parvenir à un degré de consensus jugé suffisant pour mettre en branle les réformes qui permettraient au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest de régler leurs problèmes institutionnels.

128. L'entente contient des propositions et des principes politiques et constitutionnels élaborés par les représentants de l'Arctique de l'Est et de l'Arctique de l'Ouest. Ceux-ci pourraient être inscrits éventuellement dans les constitutions des deux nouveaux gouvernements qui seraient créés si la division se réalise. Voir à ce sujet G. ROBERTSON, *supra*, note 111, p. 11-12.