

Amiqqaaluta ▪ Partageons

Tracer la voie vers un gouvernement
pour le Nunavik



Rapport de la Commission du Nunavik
mars 2001

Note : Dans le présent document, la forme masculine est utilisée sans discrimination.

ᓄᓇᕕᕐᕐ ᐅᓚᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐ Commission du **nunavik** Commission

L^ᕐᕐ, Mars, March, 2001

ᕕᕐᕐᕐ • M. Pita Antani • Mr. Pita Antani
ᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐ
Président de la Société Makivik
President of the Makivik Corporation

M. Guy Chevrette • Mr. Guy Chevrette
Ministre délégué aux Affaires autochtones

M. Robert Nauli • Mr. Robert Nauli
Minister of Indian Affairs and Northern Development

M. Joseph Facal • Mr. Joseph Facal
Ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes

ᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐ
ᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐ
ᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐ
ᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐ
ᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐ
ᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐ
ᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐ
ᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐ
ᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐ
ᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐ
ᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐ
ᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐ

Nous avons l'honneur de présenter le rapport de la Commission du Nunavik en conformité avec le mandat qui nous a été confié dans le cadre de l'accord politique entre la partie Nunavik, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral pour l'examen d'une forme de gouvernement au Nunavik.

We are honored to submit the Report of the Nunavik Commission in accordance with our mandate as it was set out in the political accord between the Nunavik Party, the government of Québec and the federal government for the examination of a form of government in Nunavik.

ᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐ
Coprésidents
Co-chairpersons

Harry Piugak, ᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐ

André Binette

ᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐᕐ
Commissaires
Commissioners

Johnny N. Adams, ᕐᕐ ᕕᕐᕐ

Diane Gaudin

Jules Dufour

Annie Poyet, ᕐᕐ ᕐᕐᕐᕐ

Gérard Duhamel

Marc-Adélaïde Tremblay

Résumé du rapport de la Commission du Nunavik

Mars 2001

Mise sur pied en novembre 1999 à la suite d'un Accord politique entre la partie Nunavik, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral, la Commission du Nunavik s'est vue confier le mandat de proposer une forme de gouvernement pour le Nunavik.

La Commission a d'abord tenu des audiences publiques dans toutes les communautés du Nunavik et a rencontré par la même occasion les organismes locaux et régionaux. Elle a ensuite élargi ses consultations auprès des communautés et des nations voisines du Nunavik. Enfin, elle a tenu de nombreuses consultations auprès de responsables gouvernementaux du Québec, du Canada, du Nunavut et du Groenland.

Les principales composantes des recommandations de la Commission sont :

■ UNE AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE POUR LE NUNAVIK D'UN GENRE TOUT À FAIT NOUVEAU :

- Des institutions publiques (non ethniques), accessibles à tous les résidents.
- Une compétence à l'égard de l'ensemble du territoire, suivant les termes de l'Accord politique.
- Un fonctionnement dans le cadre de la Constitution canadienne et dans le respect des pouvoirs de l'Assemblée nationale du Québec et du Parlement canadien.
- Le respect des Chartes canadienne et québécoise des droits et libertés.
- Le respect des droits des Inuits, des Cris et des Naskapis prévus par la CBJNQ et la CNEQ.

■ LA CRÉATION D'UNE ASSEMBLÉE DU NUNAVIK :

- Un forum démocratique pour débattre des priorités et des services publics, et pour adopter des lois.
- Le fondement sur lequel reposent les autres institutions du Nunavik.
- Elle est composée d'au moins 15 membres élus localement, représentant chacune des communautés du Nunavik ainsi que les Naskapis. Les communautés dont la population dépasse les 2000 résidents élisent un deuxième représentant.
- Elle peut adopter une constitution pour le Nunavik après l'avoir soumise par référendum à la population.



■ L'EXERCICE DU POUVOIR LÉGISLATIF PAR L'ASSEMBLÉE DU NUNAVIK :

- Elle détient des pouvoirs exclusifs sur l'inuttitut et la culture inuite.
- Elle exerce des pouvoirs substantiels et effectifs qui seront partagés avec le Québec et le Canada dans des domaines comme l'éducation, la santé, l'environnement, la sécurité publique, le territoire et les ressources, le développement économique, la justice.
- L'exploitation des ressources naturelles sur le territoire du Nunavik ne pourra être autorisée que sur approbation explicite de l'Assemblée du Nunavik.

■ LA CRÉATION D'UN GOUVERNEMENT DU NUNAVIK :

- Il exécute les lois telles qu'adoptées par l'Assemblée du Nunavik.
- Il se compose d'au moins cinq membres, y compris le chef, lesquels sont élus sur une base régionale.
- Les responsabilités et pouvoirs de l'ARK, de la CSK, de la RRSSN et d'Avataq sont transférés au gouvernement du Nunavik, et les employés de ces différentes organisations sont intégrés à l'administration du gouvernement.
- Le CRDK, l'OMHK et les corporations hospitalières Tulattavik et Inulitsivik passent sous la juridiction du gouvernement mais conservent leur entité corporative.

- Les comités locaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux ainsi que les futurs comité de la justice dont on propose la création auront des pouvoirs de décision accrus.

■ LA CRÉATION DU CONSEIL DES AÎNÉS :

- Le gardien de la langue et de la culture inuites.
- Il exerce une fonction consultative auprès de l'Assemblée.
- Il est composé de 15 membres représentant toutes les communautés du Nunavik ainsi que les Inuits de Chisasibi.

■ LA CRÉATION D'UNE COUR DU NUNAVIK :

- Un district judiciaire distinct pour le Nunavik.
- Un juge à temps plein et un procureur de la Couronne résidant sur le territoire.
- Des installations de détention devraient être construites au Nunavik.
- La création de comités de justice dans chaque communauté : le juge doit consulter ces comités avant de prononcer la sentence d'un contrevenant.

■ LE STATUT DES LANGUES OFFICIELLES ET LA PROTECTION DE L'INUTTITUT :

- L'inuttitut, le français et l'anglais deviennent les langues officielles du Nunavik. Tout résidant a le droit d'utiliser l'une ou l'autre des langues officielles ainsi que de recevoir de l'information des institutions du Nunavik dans l'une ou l'autre de ces langues.

- L'inuttitut devient la principale langue de travail des institutions du Nunavik dans leurs opérations courantes.
- L'Assemblée du Nunavik a le pouvoir d'adopter des lois pour protéger l'inuttitut et la culture inuite.

■ LA CRÉATION DE DEUX COMMISSIONS COMPOSÉES DE REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DU NUNAVIK, DU QUÉBEC ET DU CANADA :

- **La Commission environnementale du Nunavik :**
elle remplace les structures existantes suivantes : CQEK, CCEK et Cofex-Nord; et elle a un double mandat :
 - un pouvoir décisionnel dans l'administration d'un processus unifié visant à évaluer les impacts environnementaux;
 - une fonction consultative relative aux recommandations à adresser aux gouvernements du Nunavik, du Québec et du Canada en matière de protection de l'environnement.
- **La Commission de la Faune du Nunavik :**
elle est composée, entre autres, de représentants des associations de chasseurs et de pêcheurs; et elle détient un double mandat :
 - un pouvoir décisionnel à l'égard de la gestion de la faune;

- une fonction consultative relative à l'état de la faune et aux observations destinées aux gouvernements du Nunavik, du Québec et du Canada touchant la protection de la faune et le maintien de la bio-diversité.

■ LE FINANCEMENT DES INSTITUTIONS DU NUNAVIK :

- Le gouvernement du Nunavik reçoit une partie des impôts, des taxes, des rentes et redevances prélevés au Nunavik.
- Le gouvernement du Nunavik a le pouvoir de modifier, en partie, les taux de l'impôt sur le revenu et des taxes de vente.
- Le gouvernement du Nunavik a le pouvoir de générer d'autres sources de revenus telles que droits, amendes et dividendes provenant d'entreprises de services publics.
- Deux enveloppes financières globales, l'une en provenance du gouvernement du Québec et l'autre du gouvernement du Canada, doivent consolider les diverses subventions versées au gouvernement du Nunavik, y incluant des dispositions pour améliorer les services, financer les nouveaux programmes et assurer les dépenses associées à la prise en charge de situations imprévisibles.
- Le gouvernement du Nunavik prépare le budget qu'il soumet à l'Assemblée pour son approbation.

■ LA DÉCENTRALISATION DU GOUVERNEMENT ET LA DÉSIGNATION D'UNE CAPITALE :

- L'Assemblée du Nunavik désigne un vérificateur responsable de la vérification des comptes publics. Ce dernier dépose son rapport devant l'Assemblée.
- Le gouvernement du Nunavik est responsable de ses surplus et des ses déficits budgétaires.
- Le gouvernement du Nunavik peut décentraliser certaines de ses fonctions et certains de ses mécanismes de prise de décision en vue de les remettre aux institutions locales.
- Le choix de la capitale est effectué par la population à l'occasion d'un référendum.

■ LES RELATIONS DU NUNAVIK AVEC D'AUTRES GOUVERNEMENTS ET AVEC LES PEUPLES AUTOCHTONES :

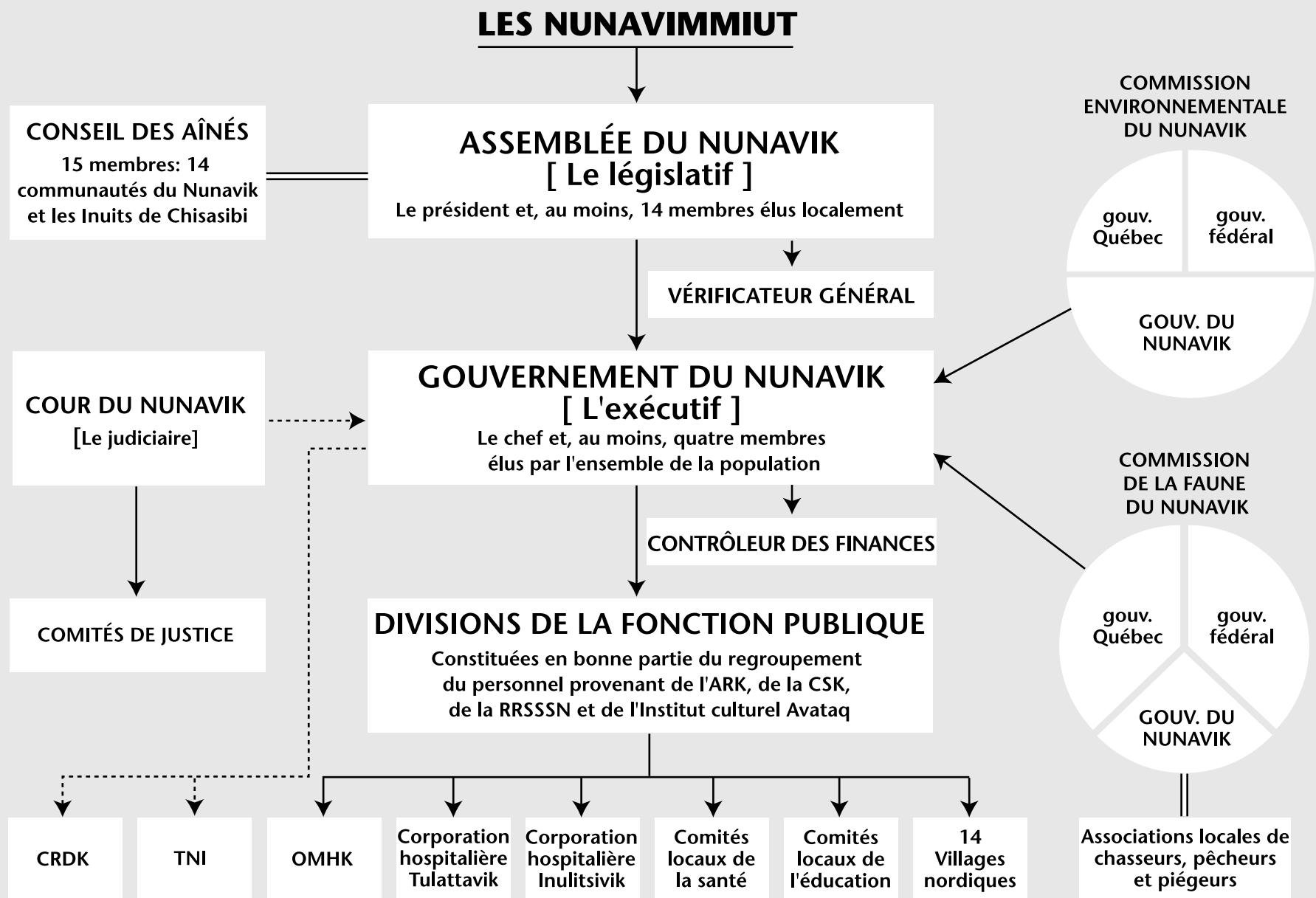
- Une conférence regroupant des membres des gouvernements du Nunavik, du Québec et du Canada est créée en vue de discuter de questions d'intérêt commun.
- Des membres de l'Assemblée du Nunavik sont invités à chaque année par l'Assemblée nationale du Québec dans le but d'établir un dialogue permanent d'Assemblée à Assemblée.
- Le gouvernement du Nunavik est autorisé à établir des liens propres avec d'autres gouvernements tels que celui du Nunavut et celui du Groenland.

- Un Forum des Peuples autochtones du Nord du Québec regroupant les Inuits, les Cris, les Naskapis et les Innus est créé dans le but de discuter de questions d'intérêt commun à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire du Nunavik.
- Le Nunavik doit disposer d'un siège à l'Assemblée nationale du Québec ainsi qu'au Parlement du Canada.

■ LE CALENDRIER ET LE PROCESSUS DE MISE EN PLACE DES NOUVELLES INSTITUTIONS :

- Les négociations en vue de la création d'un gouvernement du Nunavik devraient débiter à l'automne 2001.
- Une entente devrait être conclue en 2003.
- L'entente doit être soumise à la population du Nunavik pour approbation par voie de référendum.
- **Si l'entente est endossée par la population, les initiatives suivantes sont prises :**
 - La nomination d'un commissaire intérimaire;
 - l'établissement d'un processus de transition est mis en place durant la période allant de 2003 à 2005;
 - la tenue de la première élection de l'Assemblée et du gouvernement du Nunavik a lieu à l'automne 2005;
 - la création des autres institutions publiques en 2006;
 - la période de consolidation du gouvernement du Nunavik s'étend de 2006 à 2011.

LE GOUVERNEMENT DU NUNAVIK TEL QUE PROPOSÉ : LA STRUCTURE



LÉGENDE

→ : lien d'autorité - - - - : relation administrative, sans lien d'autorité == : lien consultatif

Table des matières

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	viii
TABLE DES RECOMMANDATIONS	viii
REMERCIEMENTS	ix
INTRODUCTION	
i. Le mandat et ses principes prépondérants	1
ii. Les trois phases des travaux de la Commission	2
NOTIONS FONDAMENTALES	
i. Le territoire et les résidants du Nunavik	2
ii. Les institutions régionales d'administration publique actuelles	3
iii. Le cheminement vers un gouvernement au Nunavik	4
iv. Les audiences publiques : priorités et préoccupations	4
v. Les principes sous-jacents aux travaux et aux recommandations de la Commission	5
PREMIÈRE PARTIE – LES INSTITUTIONS	
CHAPITRE 1 L'ASSEMBLÉE DU NUNAVIK	8
i. La structure	8
ii. Les fonctions	9
iii. Les pouvoirs législatifs et autres	9
iv. Le Conseil des Aînés	9
v. Les langues officielles, la constitution et autres questions relatives au fonctionnement de l'Assemblée	10
CHAPITRE 2 LE GOUVERNEMENT DU NUNAVIK	13
i. La structure	13
ii. Les fonctions	14
iii. L'administration publique	14
iv. La décentralisation	15
v. La capitale	16



CHAPITRE 3	UN SYSTÈME JUDICIAIRE POUR LE NUNAVIK	17
	i. La cour du Nunavik	17
	ii. L'examen judiciaire	17
 DEUXIÈME PARTIE – LES FINANCES PUBLIQUES		
CHAPITRE 4	LES REVENUS ET LES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU NUNAVIK	19
	i. Un nouveau genre de relations	19
	ii. L'accès aux recettes fiscales	20
	iii. L'accès aux recettes non fiscales	22
	iv. Les accords de financement global	22
	v. Les dépenses, les surplus et les déficits	24
CHAPITRE 5	LE PROCESSUS DES FINANCES PUBLIQUES DU GOUVERNEMENT DU NUNAVIK	26
	i. Le processus budgétaire	26
	ii. Les comptes publics et la vérification	26
 TROISIÈME PARTIE – ENJEUX SOCIAUX FONDAMENTAUX		
CHAPITRE 6	LA LANGUE ET LA CULTURE	30
CHAPITRE 7	L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE	32
	i. Les comités de justice	32
	ii. Les installations de détention	33
	iii. Des commissaires à la Commission québécoise des libérations conditionnelles	33
CHAPITRE 8	LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET ÉCONOMIQUE	34
	i. L'éducation	34
	ii. La santé et les services sociaux	36
	iii. Le logement	39
	iv. Le développement économique	39
CHAPITRE 9	LE PARTAGE DU TERRITOIRE ET DE SES RESSOURCES	41
	i. La responsabilité générale à l'égard du territoire et de ses ressources naturelles	41
	ii. La gestion des ressources fauniques	42
	iii. L'environnement	43

QUATRIÈME PARTIE – LES RELATIONS AVEC LES AUTRES GOUVERNEMENTS ET LES PEUPLES AUTOCHTONES

CHAPITRE 10 LES RELATIONS AVEC LES AUTRES GOUVERNEMENTS ET LES PEUPLES AUTOCHTONES 45

- i. Les relations avec le Canada et le Québec 45
- ii. Les relations avec les autres gouvernements et institutions de l’arctique 45
- iii. Les relations avec les Cris, les Naskapis et les Innus du nord québécois 46
- iv. Les relations avec les autres voisins autochtones 47
- v. La représentation des Nunavimmiut à l’Assemblée nationale du Québec
et à la Chambre des communes 47

CINQUIÈME PARTIE – LES ÉTAPES DE LA FORMATION DU GOUVERNEMENT DU NUNAVIK

CHAPITRE 11 LE PROCESSUS ET L’ÉCHÉANCIER 49

- i. Remarques préliminaires 49
- ii. Deux périodes de transition 49

CHAPITRE 12 LES MODIFICATIONS AUX LOIS EXISTANTES 52

- i. La révision de la CBJNQ 52
- ii. La révision des lois découlant de la CBJNQ 53

CONCLUSION 55

ANNEXES

- 1. Accord politique entre la partie du Nunavik, le gouvernement du Québec
et le gouvernement fédéral pour établir la Commission du Nunavik
chargée de proposer une forme de gouvernement au Nunavik 57
- 2. Organismes consultés par la Commission 61
- 3. Liste des mémoires déposés à la Commission 63
- 4. Références 64

Liste des sigles et acronymes

ARK :	ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK
CBJNQ :	CONVENTION DE LA BAIE JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS
CCEK :	COMITÉ CONSULTATIF DE L'ENVIRONNEMENT KATIVIK
CCN :	COMITÉ CONSTITUTIONNEL DU NUNAVIK
CNEQ :	CONVENTION DU NORD-EST QUÉBÉCOIS
COFEX-NORD :	COMITÉ FÉDÉRAL D'EXAMEN DES RÉPERCUSSIONS SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE MILIEU SOCIAL
CPRK :	CORPS DE POLICE RÉGIONALE KATIVIK
CQEK :	COMMISSION DE LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT KATIVIK
CRDBJ :	CONSEIL RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA BAIE JAMES
CRDK :	CONSEIL RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT KATUTJINIQ
CRDNQ :	CONSEIL RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DU NORD-DU-QUÉBEC
CRPA :	COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES
CSK :	COMMISSION SCOLAIRE KATIVIK
OMHK :	OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK
RRSSSN :	RÉGIE RÉGIONALE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DU NUNAVIK
TNI :	TAQRAMIUT NIPINGAT INC.
VN :	VILLAGES NORDIQUES

Table des recommandations

RECOMMANDATION	PAGE
1. L'ASSEMBLÉE DU NUNAVIK	11
2. LES POUVOIRS DE L'ASSEMBLÉE DU NUNAVIK	12
3. LE GOUVERNEMENT DU NUNAVIK	14
4. LA DÉCENTRALISATION	16
5. LA CAPITALE	16
6. LE SYSTÈME JUDICIAIRE DU NUNAVIK	17
7. LES REVENUS ET LES DÉPENSES	25
8. LES PROCESSUS DES FINANCES PUBLIQUES	27
9. LA LANGUE ET LA CULTURE	31
10. L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE	34
11. L'ÉDUCATION	35
12. LA SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX	38
13. LE LOGEMENT	39
14. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	40
15. LA RESPONSABILITÉ GÉNÉRALE À L'ÉGARD DU TERRITOIRE ET DE SES RESSOURCES NATURELLES	42
16. LA GESTION DE LA FAUNE	43
17. L'ENVIRONNEMENT	44
18. LES RELATIONS AVEC LES AUTRES GOUVERNEMENTS ET LES PEUPLES AUTOCHTONES	47
19. LE PROCESSUS ET L'ÉCHÉANCIER	51

Remerciements

Au cours de ses nombreux déplacements, la Commission du Nunavik a fait plusieurs rencontres enrichissantes sans lesquelles le présent rapport aurait été bien différent. C'est pourquoi nous sommes reconnaissants à tous les citoyens du Nunavik qui ont assisté aux audiences de la Commission et ont offert leurs commentaires toujours riches de renseignements et souvent très émouvants. Nous exprimons également notre gratitude à tous les organismes du Nunavik pour leur participation productive à nos réunions et pour les mémoires qu'ils ont déposés. Nous remercions aussi tout particulièrement les maires et les conseillers qui nous ont accueillis si chaleureusement, les dirigeants d'écoles et les élèves du secondaire qui ont montré tant d'intérêt pour notre travail et ont présenté leurs commentaires et enfin, les derniers mais non les moindres, les aînés et les jeunes qui nous ont apporté beaucoup de points de vue enrichissants.

Nous croyons particulièrement important de remercier tous les citoyens et représentants d'organismes que nous avons rencontrés à l'extérieur du Nunavik, notamment les Inuits de Chisasibi et les étudiants inuits de la région de Montréal. La Commission a également eu des échanges significatifs avec les Naskapis de Kawawachikamach, les

Cris de Whapmagoostui, les Innus de Matimekush et les représentants des Jamésiens.

Nous remercions aussi tous les représentants des gouvernements qui ont nourri nos travaux de leur expertise : les ministères et les organismes des gouvernements du Québec, du Canada, du Nunavut et du Groenland.

La Commission du Nunavik a eu la chance de pouvoir compter sur des personnes dont la générosité et le professionnalisme ont rendu les travaux aussi agréables qu'efficaces. Nous exprimons donc notre gratitude à nos deux co-secrétaires, M. Paul R. Bussières et M. Fernand Roy, ainsi qu'  M^{me} Dominique de Rouin, M^{me} Caroline Devost, M^{me} Levina Gordon, M^{me} Martha Kauki, M. Michael McGoldrick, M. Zebedee Nungak et M. Jean Talbot.

En terminant, nous aimerions remercier les trois parties qui ont sign e l'Accord politique de leur soutien continu, tant au plan financier qu'administratif.   cet effet, nous remercions particulièrement M. Robert Sauv e, charg e du Secrétariat aux affaires autochtones au gouvernement du Québec, M. Donald Allard, conseiller du président de la Société Makivik, et M. Donat Savoie, négociateur senior au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.







Eliyassi Sallualuk : *Si tous les groupes existants du Nouveau-Québec décident de travailler ensemble à la création d'un tel gouvernement, pourriez-vous leur dire : « d'accord; on y va » ?*

René Lévesque : *Ma réponse, c'est oui. (...) C'est simple : si l'unité revient chez les Inuits dans le sens d'une autonomie à l'intérieur du Québec, qui leur permettrait de mieux administrer leurs affaires, de faire des lois dans des domaines qui les concernent directement, d'organiser leur vie, nous serions prêts à en parler immédiatement avec eux et à accepter d'en tenir compte. On pourrait négocier sur cette base quand ils le voudront. (...) Nous serons disponibles n'importe quand, mais c'est à eux de décider.*

Commission parlementaire de l'Assemblée nationale du Québec, le 23 novembre 1983



Je veux voir des développements concrets dans notre gouvernement du Nunavik, afin que nous puissions prendre de véritables décisions par nous-mêmes. Non pas continuer à blâmer notre gouvernement à Ottawa et le gouvernement du Québec, mais prendre en mains notre propre vie et contrôler notre propre pouvoir de gouverner.

Elashuk Pauyungie,
Audiences publiques, Salluit, le 2 février 2000



Introduction

I. LE MANDAT ET SES PRINCIPES PRÉPONDÉRANTS

Le mandat et les principes qui ont guidé les travaux de la Commission sont énoncés dans l'Accord politique conclu par la partie du Nunavik, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada le 5 novembre 1999. Le mandat de la Commission n'est rien de moins que l'élaboration de recommandations pour une toute nouvelle forme de gouvernement de l'Arctique qui répondra aux besoins, aux désirs et aux aspirations des Inuits et des autres résidents du Nunavik.

Cet Accord politique confie à la Commission le défi formidable d'identifier les moyens de créer une forme autonome de gouvernement public (non ethnique) correspondant aux réalités d'une région arctique comme le Nunavik et capable de fonctionner à l'intérieur des compétences fédérales et provinciales. Pour relever un tel défi, il faut penser de façon nouvelle et créative. En effet, l'Accord politique met en lumière le fait que la conception d'un gouvernement du Nunavik doit être « de nature innovatrice » et non indûment restreinte par des paramètres politiques, par les procédures administratives actuelles ou par des notions incompatibles avec la création d'un nouveau type de gouvernement.

Alors que le gouvernement du Nunavut fonctionne dans un cadre d'un territoire de compétence fédérale et que le

gouvernement autonome du Groenland maintient une relation particulière avec le gouvernement du Danemark, il n'existe aucun modèle préfabriqué d'une forme autonome de gouvernement public à l'intérieur d'une compétence provinciale. En conséquence, la Commission a dû partir de zéro lorsqu'elle a formulé ses recommandations sur la conception d'un gouvernement du Nunavik. Ainsi, le succès de la création d'un gouvernement du Nunavik marquera une première canadienne au plan politique, et le Québec aura la distinction d'être la première province à faire place à cette nouvelle forme de gouvernement dans son champ de compétence.

Étant donné l'ampleur du défi à relever, la Commission a reçu le mandat très large de proposer des recommandations visant à doter un gouvernement du Nunavik des institutions, des processus électoraux, des pouvoirs, des compétences, du financement, des ressources et de la capacité administrative nécessaire pour fonctionner en tant que véritable gouvernement en région arctique. Comme point de départ des travaux de la Commission, l'Accord politique indique la nécessité de consolider les pouvoirs, attributs, compétences et responsabilités de l'Administration régionale Kativik (ARK), de la Commission scolaire Kativik (CSK), de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik (RRSSSN) et du Conseil régional de développement Katutjiniq (CRDK) dans un gouvernement du Nunavik. Le mandat de la Commission lui donne cependant la latitude d'aller beaucoup plus loin; le présent rapport contient donc un grand nombre de recommandations portant sur une variété de sujets, dont la constitution d'une assemblée d'élus dotée de pouvoirs législatifs, la compétence partagée en matière de

ressources naturelles, les ententes de partage des revenus, la capacité d'entretenir des relations directes avec d'autres gouvernements en région arctique, ainsi qu'une



capacité institutionnelle importante de préserver et de promouvoir la culture inuite et l'inuitut.

Dans l'interprétation de son mandat, la Commission a donné beaucoup d'importance aux principes prépondérants de l'Accord politique :

- le gouvernement du Nunavik devra être une institution à caractère non ethnique;
- le gouvernement du Nunavik respectera l'autorité de l'Assemblée nationale du Québec et du Parlement canadien;
- la création du gouvernement du Nunavik respectera les droits des Inuits précisés dans la Convention de la Baie James et du Nord québécois;
- la conception d'un gouvernement au Nunavik doit tenir compte des réalités juridiques et économiques existantes, mais elle devrait également être de nature innovatrice et respecter l'objectif de créer un nouveau type de gouvernement à l'intérieur d'une compétence provinciale;
- la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que la Charte québécoise des droits et libertés de la personne seront applicables au gouvernement du Nunavik;
- les dispositions pour la création du gouvernement du Nunavik devraient respecter le caractère arctique du Nunavik ainsi que les liens étroits entre les Inuits du Nunavik et du Nunavut.

On trouvera les termes exacts du mandat de la Commission dans l'Accord politique reproduit à l'Annexe 1 du présent rapport.

II. LES TROIS PHASES DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission a reçu un mandat qu'elle s'est efforcée de respecter dans la rédaction de son rapport et de ses recommandations sur la création et la forme d'un gouvernement du Nunavik. Bien que la Commission ait pris soin de respecter son mandat, elle s'est montrée prête à donner, au besoin, un sens large à son rôle et à ses objectifs, particulièrement lorsqu'on lui a présenté des questions plus vastes que prévu au cours des audiences publiques.

Pour la réalisation de son mandat, la Commission a divisé ses travaux en trois phases distinctes. La première phase, qui constituait peut-être l'aspect le plus important des travaux de la Commission, a consisté à visiter toutes les communautés du Nunavik afin d'y tenir des audiences publiques, de parler avec les élèves du secondaire et de rencontrer les élus locaux. La Commission s'est alors présentée par le biais de la radio, de la télévision et des médias imprimés; par la suite, elle est demeurée en contact avec les communautés au moyen d'un numéro de téléphone sans frais. C'est au cours de cette première phase que la Commission a tenu ses premières rencontres avec les institutions et organismes régionaux du Nunavik.

La deuxième phase des travaux de la Commission a consisté en une série de rencontres avec des responsables de plusieurs ministères et organismes des gouvernements du Québec, du Canada, du Nunavut et du Groenland ayant des relations avec le Nunavik. C'est au cours de cette phase que la Commission a reçu des mémoires des principaux organismes et institutions du Nunavik, consulté des experts et mené une recherche documentaire avec ses propres ressources. Au cours de la troisième phase, la Commission a mis sur pied divers groupes de travail ayant pour mandat d'étudier des questions spécifiques; puis elle a finalisé ses recommandations et rédigé le présent rapport.

Notions fondamentales

I. LE TERRITOIRE ET LES RÉSIDANTS DU NUNAVIK

Le Nunavik est la seule région du Québec qui s'étend principalement au-delà de la limite des arbres, où aucune municipalité n'est reliée aux autres par des routes et où la grande majorité de la population se compose d'Inuits. Il est clair que le Nunavik fait partie du monde arctique en vertu de sa géographie, de son climat, de sa culture, de sa langue, de ses paysages, de ses moyens de transport et de son coût élevé de la vie. C'est dans ce contexte que la Commission emploie le mot « arctique » dans le présent rapport et dans ses recommandations en vue de la création d'un gouvernement au Nunavik.

Le Nunavik est une vaste région. D'une superficie de 500 000 kilomètres carrés, il s'étend du 55^e parallèle à la pointe septentrionale de la province, et du Labrador à l'est à la baie d'Hudson à l'ouest. L'Accord politique décrit officiellement le « Nunavik » comme étant la partie du Québec située au nord du 55^e parallèle de latitude nord, à l'exception des terres de catégories 1A et 1B des Cris de Grande-Baleine telles que définies dans la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ), et des terres de catégorie 1B-N des Naskapis, telles que définies dans la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ).

La compétence d'un gouvernement du Nunavik s'étendrait sur toutes les terres du territoire décrit dans l'Accord politique. Cette compétence s'exercerait donc sur les terres de catégories I, II et III, comme c'est actuellement le cas des institutions publiques qui exercent leur autorité au nord du 55^e parallèle. Le gouvernement du Nunavik aurait la même obligation que les institutions actuelles de respecter intégralement les droits territoriaux des Inuits au nord du 55^e parallèle, y compris leur propriété des terres de catégorie I et leurs droits de chasse, de pêche et de piégeage sur les terres de catégories II et III.

Bien que le Nunavik soit une vaste région, il est peu peuplé. Sa population totalise environ 11 000 résidents permanents, dont près de 90 % sont des Inuits. Les Inuits constituent la grande majorité des résidents de chacune des 14 municipalités du Nunavik. La population autochtone du Nunavik, peu nombreuse mais significative, ne vit pas en marge des communautés inuites. Au contraire, les autochtones sont intégrés aux municipalités inuites et partagent la vie de ces communautés en ayant le pouvoir de participer pleinement aux institutions publiques de la région que sont les municipalités locales, l'ARK, la CSK et la RRSSSN.

Dans un contexte plus large, tous les résidents du Nunavik sont intégrés aux régimes juridiques, administratifs et fiscaux du Québec et du Canada. Par exemple, les chartes des droits et libertés fédérale et provinciale s'appliquent aux institutions publiques du Nunavik et tant les Inuits que les autres résidents sont des contribuables à part entière, sur le même pied que les autres citoyens du Québec et du Canada.

Juste au nord du 55° parallèle, dans la portion sud-ouest du Nunavik, se trouve le territoire de la Première nation crie de Whapmagoostui. De plus, la Première nation naskapie vit dans une région immédiatement au sud-est du Nunavik. Les Naskapis ont également une municipalité au nord du 55° parallèle en vertu de la CNEQ et de la CBJNQ, mais celle-ci ne compte aucun résident permanent. Ni la communauté crie de Whapmagoostui, ni les Naskapis de Kawawachikamach ne sont compris dans la définition du Nunavik. Par ailleurs, il existe une population inuite dans le village cri de Chisasibi, au sud du 55° parallèle. Bien que cette communauté inuite ne fasse pas partie du Nunavik, la Commission reconnaît qu'elle a des liens culturels et sociaux avec le Nunavik et pourrait avoir une représentation dans certains organismes publics d'un éventuel gouvernement du Nunavik.

II. LES INSTITUTIONS RÉGIONALES D'ADMINISTRATION PUBLIQUE ACTUELLES

Il existe actuellement un bon nombre d'institutions publiques d'envergure régionale au Nunavik, dont l'ARK, la CSK, la RRSSSN, le CRDK et divers autres organismes administratifs.

La plupart de ces institutions ont été mises en place dans la foulée de ce que les représentants inuits ont été capables de négocier dans la CBJNQ il y a un quart de siècle. À cette époque, les Inuits avaient le choix de négocier la création d'institutions gouvernementales autonomes spécifiquement inuites (ethniques), qui auraient été de compétence fédérale. Ils ont cependant rejeté cette option en faveur de la création d'une série d'institutions publiques (non ethniques) compétentes dans l'ensemble de la région. Et comme ces institutions publiques n'avaient pas de lien exclusif avec un peuple autochtone, il devenait possible au plan juridique, en vertu de la Constitution canadienne, de créer ces organismes dans le cadre de la loi québécoise. Par conséquent, bien que les Inuits aient été largement responsables de la négociation de ces institutions dans le cadre de la CBJNQ, ces organismes publics sont ouverts à la participation de tous les résidents du territoire, qu'ils soient inuits ou non.

Dans une certaine mesure, ces institutions publiques ont réussi à accroître l'autonomie de la région au cours des deux dernières décennies, en plus de donner aux Inuits la possibilité d'exercer un contrôle accru sur leurs propres affaires. De par leur nature même, ces organismes fonctionnent généralement séparément les uns des autres. Ils sont généralement de nature administrative et sont à plusieurs égards des succursales des ministères provinciaux et fédéraux établis dans le sud.

Il en résulte un système d'administration publique à la fois lourd et extrêmement complexe. Par exemple, l'ARK tire 95 % de ses ressources de 35 ententes différentes conclues avec une douzaine de ministères provinciaux et fédéraux. La négociation de ces ententes et les exigences

administratives qui y sont rattachées chargent cette institution d'un lourd fardeau administratif, qui se traduit par une dépense considérable de temps et d'argent à des tâches éloignées des fonctions et des responsabilités premières de l'ARK au Nunavik.

En plus des inefficacités qu'amène la nécessité d'administrer un si grand nombre d'ententes, le système d'administration publique actuel du Nunavik souffre du chevauchement des responsabilités entre les diverses institutions de la région. Citons par exemple le dédoublement et le chevauchement réels et potentiels des activités de l'Institut culturel Avataq et de la CSK à l'égard de certaines questions culturelles, ainsi qu'entre l'ARK et la CSK dans certains aspects de la formation et de l'éducation des adultes. À l'inverse, on trouve aussi des lacunes dans le système actuel, ce qui est notamment le cas de certains enjeux relatifs aux communications, à la jeunesse et à la culture dont nulle mention n'est faite dans la CBJNQ.

Toutefois, la lacune la plus évidente du système actuel est sans doute l'absence d'un organisme parapluie qui rassemblerait les citoyens du Nunavik et par lequel ils pourraient déterminer leurs priorités et leurs aspirations. Des institutions existantes comme l'ARK, la CSK et la RRSSSN ont des représentants élus, mais, au bout du compte, chacune est responsable d'un champ d'activité relativement étroit et elles fonctionnent généralement indépendamment les unes des autres. Même un organisme comme l'ARK, qui assume à l'égard des politiques publiques un rôle qui va bien au-delà de celui auquel il était destiné à l'origine, est quand même limité par sa fonction et son mandat de supra-municipalité.

La Commission a noté les arguments mis de l'avant dans le mémoire de la Société Makivik, selon lesquels la situation au Nunavik s'apparente à celle d'un gouvernement du Québec qui consisterait uniquement en une série d'organismes et de ministères fonctionnant indépendamment les uns des autres, sans Assemblée nationale ni chef exécutif du gouvernement. Une autre preuve que la région a besoin d'une

structure complète et autonome réside dans le fait que les institutions créées en vertu de la CBJNQ ont toujours évolué pour assumer plus largement leur compétence et leur rôle afin de répondre aux besoins des résidents du Nunavik. L'absence d'institutions intégratrices au nord du 55^e parallèle est à elle seule une raison incontournable de créer un gouvernement au Nunavik.

III. LE CHEMINEMENT VERS UN GOUVERNEMENT AU NUNAVIK

En élaborant ses recommandations sur la forme du gouvernement du Nunavik, la Commission n'a pu s'empêcher de remarquer les efforts soutenus des Inuits depuis trois décennies en vue d'établir un gouvernement autonome au Nunavik. Plus encore, les membres de la Commission ont été impressionnés par le nombre de personnes qui ont témoigné aux audiences publiques et qui avaient déjà transmis essentiellement le même message à la Commission Neville-Robitaille il y a trente ans.

Au début des années 1970, les Inuits ont poursuivi leur objectif de constituer un gouvernement autonome par l'entremise de leur mouvement coopératif, la Fédération des Coopératives du Nouveau-Québec, et d'une nouvelle association, l'Association des Inuits du Nord du Québec. Lorsque est venue l'occasion de conclure une entente sur les revendications territoriales, au milieu des années 1970, les Inuits en ont profité pour mettre en place plusieurs des institutions publiques mentionnées plus haut. Ils n'ont cependant jamais perdu de vue leur désir d'un gouvernement vraiment autonome, capable d'exercer des pouvoirs législatifs et de consolider les responsabilités et la compétence de plusieurs institutions d'administration publique implantées dans la région. La nécessité d'une structure gouvernementale complète au Nunavik fut aussi soutenue par les revendications des Inuits, qui s'opposaient ouvertement aux limitations de la CBJNQ.

En 1983, les Inuits ont plaidé leur cause devant une commission spéciale de l'Assemblée nationale du Québec,

et le premier ministre René Lévesque leur a indiqué que le Québec était disposé à ouvrir des discussions sur la création de nouvelles ententes d'autonomie gouvernementale en regard du territoire situé au nord du 55^e parallèle. Peu après, les organismes et institutions publiques inuits du Nunavik se sont réunis pour former le Comité Ujjujuijui, chargé d'élaborer les propositions nécessaires. Ces travaux ont été repris par le Comité constitutionnel du Nunavik, lequel, après de longs débats et beaucoup de consultations, a élaboré un projet de constitution pour un éventuel gouvernement du Nunavik. Ces travaux prennent toute leur importance du fait que ce projet de constitution a été approuvé en 1991 lors d'un référendum où tous les résidents du Nunavik avaient le droit de vote, ce qui confirmait le désir du peuple d'avoir un gouvernement public doté d'importants pouvoirs législatifs et administratifs.

Des rondes de négociations intensives sur la création d'un gouvernement du Nunavik ont eu lieu au cours des années 1990, mais il est devenu évident qu'il faudrait une préparation plus approfondie pour en arriver aux ententes nécessaires. À l'automne 1997, à Kangiqsualujjuaq, en réponse à une proposition des dirigeants inuits, le Premier ministre Lucien Bouchard s'est dit d'accord avec l'idée de mettre sur pied une commission chargée de faire des recommandations sur la forme et la mise en œuvre d'un gouvernement au Nunavik. Le gouvernement fédéral fut ensuite invité à participer au processus et, à la fin de 1999, la partie du Nunavik et les gouvernements du Québec et du Canada ont signé l'Accord politique prévoyant le mandat et la création de la Commission du Nunavik.

Les membres de la Commission sont bien conscients du fait que leurs travaux font trois décennies d'efforts en vue de réaliser un gouvernement autonome pour le Nunavik. Ils espèrent sincèrement que le rapport et les recommandations de la Commission contribueront de façon significative et opportune à la création d'un gouvernement du Nunavik.

IV. LES AUDIENCES PUBLIQUES : PRIORITÉS ET PRÉOCCUPATIONS

La Commission a attaché beaucoup d'importance à ce que les gens aient à dire lors des audiences publiques. Au cours de ses voyages dans les 14 communautés du Nunavik, certains thèmes ont commencé à émerger comme autant de priorités pour un futur gouvernement du Nunavik.

La préoccupation à l'égard de l'avenir de la culture inuite et de l'inuittitut fut manifestée d'abord et avant tout. Partout, les gens ont souligné l'importance pour les Inuits de se reconnaître dans le gouvernement du Nunavik et d'y voir le reflet de leur langue, de leurs valeurs et de leurs traditions. Le gouvernement du Nunavik ne pourrait pas se contenter de respecter et de faire une place à l'inuittitut et la culture inuite. Au contraire, le gouvernement devra être un outil efficace pour la conservation et la promotion de l'inuittitut et de la culture inuite.

En outre, plusieurs personnes se sont dites préoccupées du coût de la vie exceptionnellement élevé et du lourd fardeau fiscal au Nunavik. Sur ce dernier point, la population voulait s'assurer que la création d'un gouvernement au Nunavik ne mènerait pas à un troisième niveau d'imposition dans la région. La Commission a également entendu de nombreux exposés sur la nécessité d'établir un gouvernement au Nunavik afin d'exercer un meilleur contrôle sur les ressources renouvelables et non renouvelables et de disposer des moyens de produire de la richesse dans la région elle-même. Les autres sujets de préoccupation concernent le besoin d'autonomie et de pouvoirs législatifs, les pouvoirs nécessaires à la protection de l'environnement et de la qualité des aliments traditionnels, ainsi que l'adaptation culturelle des systèmes d'enseignement, de santé, de services sociaux et de justice, sur lesquels il devra être possible, au niveau local, d'exercer un contrôle et de participer.

La Commission a pris tous ces messages à cœur et a fait de son mieux, dans ses recommandations, pour répondre

aux préoccupations et aux priorités exprimées lors des audiences publiques sur la création d'un gouvernement au Nunavik.

En plus des sujets ci-dessus, la Commission a également entendu des messages et des préoccupations à l'égard d'enjeux importants qui débordaient le cadre de son mandat. Tout en expliquant leur impossibilité d'intervenir sur ces questions dans le cadre de leurs recommandations, les membres de la Commission ont promis de signaler ces problèmes afin qu'ils soient portés à l'attention de ceux qui sont en mesure d'agir en la matière.

Le statut de la zone extracôtière est l'un des enjeux qui débordent le mandat de la Commission. Le mode de vie traditionnel des Inuits est étroitement lié à la mer et ceux-ci continuent d'en tirer une grande partie de leur chasse et de leur pêche de subsistance. En conséquence, beaucoup de participants aux audiences publiques ont souligné qu'il serait logique que la zone extracôtière tombe sous la compétence du gouvernement du Nunavik. Cependant, le mandat de la Commission stipule qu'elle ne peut faire de recommandations qu'à l'égard de la création d'un gouvernement au Nunavik ayant compétence sur le territoire décrit dans l'Accord politique. Ce territoire comprend la région au nord du 55^e parallèle qui fait partie de la province de Québec, mais exclut la zone extracôtière qui est de compétence fédérale et nunavutoise. Il faut également noter que la compétence de l'ARK, de la CSK et des autres institutions créées dans le cadre de la CBJNQ ne s'étend pas à la zone extracôtière. En revanche, la Commission convient que la question du statut de la zone extracôtière est importante. Elle est également d'avis que cette question devrait être traitée par les parties concernées. La Commission note en outre qu'il se pourrait que certaines préoccupations exprimées lors des audiences publiques soient résolues par l'entente que la Société Makivik négocie actuellement avec les gouvernements du Canada et du Nunavut.

L'abattage de chiens de traîneau effectué il y a plusieurs décennies par les forces policières est une autre question soulevée dans plusieurs communautés. Cette question toujours irrésolue est considérée par plusieurs comme un événement extrêmement malheureux qui a causé énormément de souffrances dans les communautés du Nunavik. Cette question, comme celle de la zone extracôtière, fait partie des sujets dont s'occupe actuellement la Société Makivik.

La question de la souveraineté du Québec a également été soulevée à quelques reprises au cours des audiences publiques. Certaines personnes désiraient savoir ce qui arriverait au gouvernement du Nunavik si le Québec se dissociait du Canada. D'autres ont demandé quel effet la création d'un gouvernement au Nunavik pourrait avoir sur le pouvoir décisionnel des Inuits quant à leur avenir dans l'éventualité où le Québec déciderait de quitter la Confédération canadienne.

La Commission reconnaît l'importance des questions liées à la souveraineté du Québec et croit que cet enjeu continuera de faire l'objet de débats animés pendant un certain temps. Dans l'intervalle, Makivik représente activement les intérêts inuits dans ce dossier auprès des gouvernements fédéral et provincial. Quoi qu'il advienne, la Commission déborderait largement de son mandat si elle traitait de cette question dans ses recommandations. Il convient cependant de noter que le mandat de la Commission a l'appui de la partie du Nunavik et des gouvernements québécois et canadien, et que les recommandations sur la création d'un gouvernement au Nunavik s'inscrivent dans le cadre constitutionnel actuel du Canada.

V. LES PRINCIPES SOUS-JACENTS AUX TRAVAUX ET AUX RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Étant donné les termes de son mandat, les interventions qu'elle a entendues lors des audiences publiques et des rencontres avec les représentants de divers organismes et gouvernements, et en prenant en compte la préférence du

Nunavik démontrée par les développements survenus au cours des trois dernières décennies, la Commission a décidé de fonder son rapport et ses recommandations sur les trois principes suivants :

Un gouvernement public pour le Nunavik

Même si cela peut sembler évident, la Commission emploie le terme « gouvernement public » pour indiquer la nature non ethnique de ce gouvernement. Dans un système de ce type, les gens ont le droit de recevoir des services du gouvernement public et d'y participer à part entière peu importe leur origine ethnique. Au Nunavik, cela signifie tous les résidents permanents du territoire, qu'ils soient Inuits ou non.

Bien que les Inuits aient choisi d'exercer leur droit à l'autodétermination par le biais d'un gouvernement public, il vaut la peine de noter que d'autres peuples autochtones ont opté pour l'exercice de leur droit à l'autodétermination au moyen du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un droit autochtone qui se manifeste par une forme de gouvernement autochtone ou ethnique. Comme le mentionne le rapport de la CRPA, les gouvernements considèrent généralement que le droit inhérent s'exerce principalement sur les terres qui appartiennent à un peuple autochtone ou qui sont sous son contrôle direct, telles les terres de catégorie 1 dans le cadre de la CBJNQ.

Il convient également de noter que même si les Inuits ont opté pour un gouvernement public, leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale continue d'exister. En regard de la situation décrite ci-dessus, les Inuits du Nunavik pourraient décider, pour une variété de raisons, d'exercer leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale à un moment ou l'autre dans l'avenir.

Bien qu'un gouvernement du Nunavik puisse être de nature non ethnique, il reflétera inévitablement les traditions, les valeurs et les aspirations des Inuits pour la simple raison que les Inuits constituent près de 90 % de la population de

ce territoire. L'Assemblée du Nunavik aura également la possibilité de faire des lois pour la conservation et la mise en valeur de la culture inuite et de l'inuittitut ; ces gestes seront ainsi posés dans le cadre d'un forum public légitime qui aura aussi à respecter les droits de tous les résidents du territoire.

La création d'un gouvernement public au Nunavik serait conforme à l'article 5.1a) de l'Accord politique et au statut non ethnique de bon nombre d'institutions actuellement actives au Nunavik, dont l'ARK, la CSK et la RRSSSN. D'ailleurs, le gouvernement du Nunavut et le gouvernement autonome du Groenland sont de nature non ethnique. Par définition, la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que la Charte québécoise des droits et libertés de la personne seraient applicables à un gouvernement public au Nunavik.

Le besoin d'innovation et d'un haut niveau d'autonomie

Pendant toute la tournée de la Commission dans les communautés, l'aspiration fondamentale des Inuits du Nunavik à gérer leurs propres affaires s'est exprimée clairement et constamment. La Commission du Nunavik est d'avis qu'il faut, pour y arriver, créer un gouvernement pourvu d'un haut niveau d'autonomie. À tout le moins, il faut une assemblée d'élus dotée de pouvoirs législatifs et un appareil exécutif ayant une autonomie substantielle dans l'exercice de ses activités financières, administratives et intergouvernementales. Inversement, cela signifie aussi qu'on rejette tout arrangement où les composantes du gouvernement du Nunavik seraient considérées comme des prolongements de divers ministères des gouvernements du Québec et du Canada et qu'on résiste à la tentation de calquer les structures régionales du sud du Québec, dont les compétences ne sont pas assez vastes pour répondre aux besoins du Nunavik.

Le besoin d'autonomie va de pair avec le besoin d'innover. Les modèles de gouvernement municipal, territorial (Nunavut, Yukon et Territoires-du-Nord-Ouest) et

provincial ne peuvent servir de canevas pour la création d'un gouvernement au Nunavik. On a plutôt besoin d'une approche novatrice qui produira une forme de gouvernement à haut degré d'autonomie qui n'existe pas encore au Québec, ni dans aucune autre province canadienne.

Heureusement, la Commission croit qu'il existe assez de souplesse dans les systèmes juridiques canadien et québécois pour pourvoir le gouvernement du Nunavik de l'autonomie, des pouvoirs législatifs et du partage de compétences nécessaires. À la même enseigne, il faut reconnaître que, dans la plupart des cas, cette autonomie ne signifie généralement pas l'exclusivité du pouvoir législatif à un gouvernement du Nunavik. Selon la nature du pouvoir exercé, le gouvernement du Nunavik devra partager à des degrés variables sa capacité législative avec les gouvernements du Québec et du Canada.

La Commission croit également que l'autonomie politique ne signifie pas grand-chose sans l'autonomie financière. Le gouvernement du Nunavik doit avoir le pouvoir d'utiliser ses ressources financières en fonction de ses propres décisions et de ses priorités. Cela signifie qu'on s'éloigne du principe du financement conditionnel qui prévaut actuellement entre les ministères provinciaux et fédéraux et leurs homologues du Nunavik. Autant que faire se peut, le gouvernement du Nunavik doit recevoir les paiements de transfert sous la forme d'une enveloppe financière globale. L'autonomie financière signifie aussi qu'on donne au gouvernement du Nunavik l'accès à des sources de revenus découlant du partage de la richesse. Là aussi, une approche novatrice est nécessaire pour permettre au gouvernement du Nunavik d'utiliser la majeure partie des impôts actuellement perçus sur le territoire ainsi que des rentes et redevances liés au développement des ressources.

Responsabilité et reddition de comptes dans la conception d'un gouvernement au Nunavik

Plus le gouvernement du Nunavik jouira d'un haut niveau d'autonomie politique et financière, plus son niveau de responsabilité sera élevé lui aussi. Pour cette raison, il est essentiel que le gouvernement du Nunavik rende des comptes à la population du Nunavik. Autre point tout aussi important, il faut mettre en place un système qui encouragera les citoyens à prendre des mesures pour rendre le gouvernement du Nunavik responsable de ses décisions et de ses gestes. En conséquence, la forme de l'Assemblée, de l'exécutif et de l'administration doit offrir un cadre de reddition de comptes adéquat, particulièrement en ce qui concerne les postes budgétaires et les dépenses.

Par ailleurs, il faut noter que même si, dans son champ de compétence, le gouvernement du Nunavik assumait beaucoup de responsabilités dans la région, cela ne signifie pas que les résidents du territoire seraient coupés du gouvernement du Québec ou du Canada. Les citoyens voteraient quand même aux élections fédérale et provinciale, et Québec et Ottawa continueraient de répondre à leurs besoins comme ils le font pour les autres citoyens. De même, les lois fédérales et provinciales de portée générale continueraient de s'appliquer le cas échéant. Néanmoins, on peut supposer que l'existence d'un gouvernement à haut niveau d'autonomie au Nunavik aurait des répercussions sur la nature et la portée des responsabilités des gouvernements provincial et fédéral envers le Nunavik.

Les trois principes décrits ci-dessus forment la base des travaux et des recommandations de la Commission. Celle-ci est d'avis que ces principes, en plus de servir à étayer le présent rapport, établiront également les fondements d'un gouvernement effectif, efficace et autonome au Nunavik.

Les moyens par lesquels nous atteindrons notre autonomie... je préfère ne pas parler de gouvernement. Cela représentera tout le monde, qui que ce soit; ce sera comme une sorte de père ou comme un toit sous lequel seront unifiés les différents organismes existants, la plupart découlant de la Convention de la Baie James. Cela servira de leader et nous orientera. Si ces entités continuent d'exister indépendamment l'une de l'autre, les solutions aux problèmes qui ont été soulignés ne seront pas consolidées. Cela contribuera plutôt à les éparpiller un peu plus.

Minnie Grey,
Audiences publiques, Kuujuaq, le 22 février 2000



Mon grand-père et mon père possédaient tous deux la connaissance des traditions et de l'expertise des Inuits à l'égard de la faune, transmise de génération en génération, de bouche à oreille et non par écrit (...). Ils se maintenaient en vie par leurs capacités intellectuelles, par leur connaissance des étoiles et des constellations. Ils connaissaient la direction des vents et la science de la neige. En étudiant la formation et le comportement (...) des nuages, ils pouvaient prédire de façon précise le temps, beau ou mauvais (...). Alors, si nous nous préparons à créer un projet de gouvernement, nous devons permettre à nos aînés (...) d'en prendre la direction.

Mary Luuku,
Audiences publiques, Ivujivik, le 13 mars 2000



Ceux qui préparent la création du gouvernement devraient prendre en considération la décentralisation des organismes et des institutions, et leur distribution dans les communautés. De cette façon, un plus grand nombre d'emplois seraient disponibles pour un plus grand nombre de personnes.

Sarah Bennett,
Audiences publiques, Kuujuaapik, le 28 août 2000



Au fil des ans, nos cœurs ont été victimes de sévices en raison de lois que des gouvernements ont édictées et qui ne correspondent pas du tout à notre vie. Cela est particulièrement apparent dans les cours de justice et dans le système judiciaire. Nos gens sont traînés dans des cours de justice où on les réprimande alors que ce système nous est totalement étranger. On les traîne en cour pour des bagatelles qui pourraient être réglées autrement.

Paulusie Padlayat,
Audiences publiques, Salluit, le 24 février 2000



Les institutions

La structure globale du gouvernement du Nunavik doit se composer de trois divisions : l'appareil législatif, l'appareil exécutif et l'appareil judiciaire. Le pouvoir législatif serait détenu par une assemblée électorale habilitée à adopter des lois. Le pouvoir exécutif serait détenu par une autre structure électorale, nommé généralement le gouvernement, responsable de l'exécution des lois et de l'administration publique. La Commission propose également d'instituer certains éléments fondamentaux d'un système judiciaire au Nunavik. Les trois chapitres suivants décrivent les projets d'assemblée, de gouvernement et d'éléments d'un système judiciaire qui serviraient au mieux les besoins distincts des Nunavimmiut.



Chapitre 1

L'Assemblée du Nunavik

La création de l'Assemblée du Nunavik est le point de départ indispensable de l'autonomie. C'est l'élément central autour duquel graviteront les autres divisions du gouvernement du Nunavik. L'autonomie du Nunavik ne peut pas s'accomplir sans assemblée.

L'Assemblée du Nunavik sera un forum permanent voué aux débats démocratiques, à l'établissement des priorités, économiques, politiques et socioculturelles, ainsi qu'à l'expression des aspirations de la population du Nunavik. Elle exigera que le gouvernement du Nunavik rende compte de ses activités et elle établira le cadre juridique et financier dans lequel le gouvernement fonctionnera. Enfin, l'Assemblée deviendra un instrument pour l'atteinte d'une autodétermination plus complète, au-delà de la gestion des enjeux immédiats, en débattant plus en profondeur du statut du Nunavik si le besoin s'en fait sentir.

L'Assemblée fonctionnera dans le cadre de la Constitution du Canada, qui comprend la division des pouvoirs entre les institutions fédérales et provinciales, et depuis 1982, la Charte des droits et libertés ainsi que l'article 35 de la Loi constitutionnelle qui garantit et protège les droits ancestraux et les droits issus de traités. L'Assemblée fonctionnera également dans le respect de la compétence du Québec, notamment pour ce qui est de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec. L'Assemblée sera ouverte aux personnes de toute origine ethnique, nonobstant les exigences raisonnables relatives à la résidence et à d'autres caractéristiques qui peuvent être établies par la loi.

Seule une assemblée élue directement par le peuple aura l'autorité et la légitimité nécessaires pour décider d'utiliser les ressources là où on en a le plus besoin. Bien que la plupart des organismes et institutions du Nunavik, qu'ils aient été établis ou non en vertu de la CBJNQ, ont été

capables de fonctionner séparément depuis un certain nombre d'années, l'absence de forum central a réduit leur efficacité et a rendu le choix de priorités globales dans les affaires publiques une tâche presque impossible, générant des chevauchements et des dépenses inutiles. Certains de ces organismes souffrent également de sous-financement chronique, ce qui les empêche d'offrir des services qui sont pourtant perçus comme des besoins criants. Par conséquent, les conseils de l'ARK, de la CSK, de la RRSSN et de l'Institut culturel Avataq seront remplacés par l'Assemblée. En revanche, TNI, l'OMHK, le CRDK et les corporations hospitalières Inulitsivik et Tulattavik relèveront de la compétence de l'Assemblée tout en conservant leur identité corporative.

La recommandation 1, à la fin du présent chapitre, offre un modèle détaillé pour la structure, les fonctions et les pouvoirs de l'Assemblée. Cette recommandation est plus précise et plus élaborée que la plupart des autres recommandations de la Commission, puisqu'elle se situe au cœur de son mandat et puisqu'il a clairement été signifié à la Commission, lors des audiences publiques, que la population du Nunavik s'attend à une proposition complète à ce sujet.

I. LA STRUCTURE

L'Assemblée serait élue directement par les résidents du Nunavik et se composerait d'au moins 15 membres, soit un représentant de chacun des 14 villages du Nunavik et un représentant des Naskapis.

Après les audiences publiques et les rencontres avec les organismes régionaux et les conseils municipaux, la Commission du Nunavik croit en effet que la règle d'au moins un représentant par village reflète la volonté générale de la population ainsi qu'une pratique largement acceptée depuis un quart de siècle. Cette règle se justifie par la situation particulière du Nunavik, marquée notamment par l'absence de routes et par l'immensité du territoire, qui font de chaque village une unité sociale qui

se démarque par sa propre identité. Par conséquent, la Commission ne croit pas pertinent de créer des districts électoraux regroupant plusieurs villages.

En ce qui concerne les Naskapis, la Commission suit les directives de l'Accord politique afin de veiller au maintien des droits reconnus aux Naskapis par la CNEQ en 1978. Présentement, les Naskapis disposent d'un siège à l'ARK; ils devraient donc en avoir un aussi à l'Assemblée du Nunavik si tel est leur désir. Ceci ne répondrait toutefois pas aux nombreuses préoccupations exprimées fortement à la Commission par les Naskapis. Ces préoccupations devront être traitées adéquatement par le Forum des Peuples autochtones du Nord québécois proposé au chapitre 10.

En plus des 15 membres de l'Assemblée, chaque village, y compris les Naskapis, élira un second membre si sa population dépasse 2 000 résidents. Cette mesure paraît nécessaire pour assurer une représentation proportionnelle minimale entre les villages dont les populations varient de moins de 200 à plus de 2 000 résidents. La Commission est d'avis que cette représentation proportionnelle pourrait être améliorée dans l'avenir par l'Assemblée si elle le désire.

Au prochain chapitre, la Commission propose que les personnes appelées à former le gouvernement soient élues par l'ensemble de la population du Nunavik, contrairement aux membres de l'Assemblée élus sur une base locale. Les membres de la Commission du Nunavik n'ont pas pu s'entendre sur la question de savoir si les membres élus du gouvernement devaient aussi être membres de l'Assemblée. Au cours de ses discussions, la Commission du Nunavik a en effet envisagé deux modèles différents, sans atteindre de consensus sur le sujet. Certains commissaires étaient d'avis que les membres du gouvernement devraient être membres de l'Assemblée, une position rejetée par d'autres commissaires. Nous traiterons de cette question dans le prochain chapitre.

Quelle que soit la décision qui sera prise sur cette question, l'Assemblée devrait élire un président lors de sa première séance, tout de suite après les élections; elle devra également adopter ses propres règles de procédure.

La Commission propose que l'Assemblée soit élue pour un mandat de trois à quatre ans; cette période semble assez longue pour réaliser des mesures importantes et assez courte pour maintenir un lien étroit avec la volonté de l'électorat. Il n'y aurait pas de limite au nombre de mandats que pourrait cumuler un membre individuel de l'Assemblée. Un membre de l'Assemblée élu localement peut également occuper le poste de maire de l'un des villages du Nunavik.

Comme jusqu'ici les Inuits du Nunavik ont choisi une forme de gouvernement public, à l'instar du Nunavut et du Groenland, les élections à l'Assemblée seront ouvertes aux non-Inuits. Un employé du gouvernement devra obtenir une autorisation d'absence avant de se porter candidat; cette autorisation d'absence se prolongerait pendant toute la durée de son mandat s'il est élu et ne pourrait pas être refusée par le gouvernement. Cette façon de procéder protégerait le candidat contre les conflits d'intérêt pendant sa campagne et son mandat. Elle lui donnerait également le droit de retrouver son ancien emploi ou un poste équivalent après la campagne électorale ou à la fin de son mandat.

II. LES FONCTIONS

L'Assemblée aurait deux responsabilités principales. Premièrement, elle servirait de forum démocratique permanent et central. On pourrait y discuter n'importe quelle question et adopter des motions ou des résolutions sur n'importe quel sujet, y compris dans les domaines qui ne sont pas de son ressort législatif. Ainsi, l'Assemblée pourrait, si elle le désire, énoncer de temps à autre sa position sur des enjeux fondamentaux au nom du Nunavik.

Deuxièmement, l'Assemblée servirait d'organe législatif dans un certain nombre de domaines importants. Les lois

de l'Assemblée s'appliqueraient au gouvernement, au peuple et au territoire du Nunavik. Bien que l'Assemblée ne soit pas propriétaire de terres, elle aurait compétence sur la totalité du territoire du Nunavik, y compris les trois catégories de terres établies par la CBJNQ. En revanche, l'Assemblée devrait respecter les dispositions actuelles de la CBJNQ à l'égard de la propriété et de l'utilisation des terres, y compris celles qui concernent les droits et pouvoirs des corporations foncières.

En outre, l'Assemblée pourrait exercer d'autres pouvoirs qui lui seraient transférés par l'Assemblée nationale du Québec ou le Parlement canadien, ainsi que des pouvoirs qui pourraient découler d'arrangements particuliers avec la Société Makivik ou le gouvernement du Nunavut. Elle pourrait également exiger et obtenir des rapports de divers organismes sous sa compétence, comme le CRDK, CPRK, l'OMHK ou Taqramiut Nipingat Inc. (TNI). Elle pourrait créer des comités ou des commissions formés de ses propres membres ou d'autres personnes, afin de réaliser une enquête ou une étude sur n'importe quel sujet de son choix.

III. LES POUVOIRS LÉGISLATIFS ET AUTRES

La recommandation 2 propose que l'Assemblée du Nunavik ait compétence sur tout un éventail de questions législatives. Cette recommandation répond aux préoccupations exprimées lors des audiences publiques et qui, de fait, concernent les principaux champs de préoccupation de la population, comme la langue et la culture inuites, la santé et les services sociaux, l'éducation, le développement économique, le développement des ressources naturelles, la protection de l'environnement, la gestion de la faune, les affaires municipales, le logement, la sécurité publique, l'administration de la justice, les communications et le transport.

La compétence à l'égard de la langue et de la culture inuites serait exclusive. Dans tous les autres domaines mentionnés au présent rapport, la compétence serait partagée avec

l'Assemblée nationale du Québec ou le Parlement canadien, mais elle doit être substantielle et effective. Ce degré d'autonomie doit être au moins aussi élevé, au début, que la réalité actuelle dans chaque domaine. Ni l'Assemblée nationale du Québec ni le Parlement canadien n'aurait le pouvoir de réduire les pouvoirs de l'Assemblée du Nunavik sans le consentement de cette dernière.

En plus des pouvoirs législatifs énumérés à la recommandation 2, d'autres recommandations contiennent certaines dispositions spécifiques. En particulier, le développement de ressources naturelles au Nunavik ne pourrait jamais se faire sans le consentement de l'Assemblée (voir la recommandation 15). Cette disposition donnerait à l'Assemblée une force de levier importante et nécessaire pour négocier avec les promoteurs et les gouvernements le partage des richesses du sol, de l'eau et des minéraux du Nunavik. L'Assemblée et le gouvernement seraient alors bien placés pour veiller à ce que le développement des ressources naturelles mène, dans un esprit d'équité, à des revenus publics, à des emplois et à des contrats pour les entreprises du Nunavik.

Par ailleurs, l'Assemblée du Nunavik approuverait le budget du gouvernement du Nunavik, son propre budget, ainsi que les salaires et les avantages des membres du gouvernement et de ses propres membres.

L'Assemblée adopterait le titre officiel du chef du gouvernement et des autres membres du gouvernement, ainsi que les désignations officielles des divisions du gouvernement.

IV. LE CONSEIL DES AÎNÉS

La Commission du Nunavik propose la création d'un Conseil des Aînés, un organisme consultatif responsable de la protection et du développement de l'inuitut et de la culture inuite. Cette mesure est justifiée pour un certain nombre de raisons. L'une d'entre elles est l'accent qui a été mis de façon évidente aux audiences publiques sur la

protection et le développement de la langue et de la culture inuites. La mise en valeur de l'identité et de la cohésion de la société inuite par le respect des Aînés dans un cadre officiel est une autre raison de procéder ainsi. Les commissaires croient également que le savoir traditionnel et l'autorité morale des Aînés guideront les autres institutions du Nunavik vers des préoccupations plus élevées et plus à long terme.

Le rôle sous-jacent du Conseil des Aînés serait d'agir comme gardien de la langue, de la culture et des valeurs inuites. Pour cette raison, ce Conseil aurait une relation directe avec l'Assemblée du Nunavik, qu'il conseillera sur toutes les questions relatives à la langue et à la culture. En outre, le Conseil des Aînés serait habilité à entreprendre de lui-même l'examen des enjeux qu'il jugera importants pour l'avenir de l'inuttitut et de la culture inuite et à porter ses recommandations directement à l'attention de l'Assemblée du Nunavik.

Le Conseil des Aînés aurait la possibilité de mettre sur pied les comités nécessaires à l'exécution de ses travaux et ses membres pourraient également être invités à participer à des comités de l'Assemblée du Nunavik.

Le chef et les autres membres du gouvernement seraient habilités à parler au Conseil des Aînés sur invitation de ce dernier. Comme dans le cas de l'Assemblée, les séances du Conseil des Aînés seraient publiques et il pourrait adopter ses propres règles de procédure.

La Commission envisage un Conseil des Aînés qui serait probablement composé de représentants de toutes les communautés du Nunavik, bien que la décision finale soit du ressort de l'Assemblée du Nunavik. En tout cas, la Commission croit important que le Conseil des Aînés comprenne un représentant de la communauté inuite de Chisasibi. La Commission a visité cette communauté située juste au sud du 55^e parallèle, donc à l'extérieur du territoire du Nunavik. Bien qu'ils semblent avoir établi des liens étroits avec leurs voisins cris, les Inuits de Chisasibi ont clairement exprimé à la Commission leur

désir de renforcer leurs liens avec le Nunavik, en particulier aux plans social et culturel. Une représentation au Conseil des Aînés contribuerait à l'atteinte de cet objectif.

En ce qui concerne les critères d'admissibilité pour faire partie du Conseil des Aînés, la Commission du Nunavik n'a pas pu arriver à un consensus. Certains commissaires sont d'avis que le Conseil des Aînés devrait être réservé aux Inuits, alors que d'autres sont d'avis que le conseil devrait être ouvert à tous les résidents du Nunavik, pourvu qu'ils parlent l'inuttitut. La Commission est donc arrivée à la conclusion que le processus de sélection et les critères d'admissibilité au Conseil des Aînés, de même que la structure du conseil, devront être déterminés par l'Assemblée du Nunavik.

V. LES LANGUES OFFICIELLES, LA CONSTITUTION ET AUTRES QUESTIONS RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE

En plus de définir la structure de l'Assemblée et du Conseil des Aînés, la recommandation 1 porte également sur des questions très importantes : les langues officielles, la Constitution, les référendums, les élections partielles, le code de déontologie, la destitution, le président de l'Assemblée et les séances de l'Assemblée..

Afin de répondre aux nombreuses préoccupations exprimées au cours des audiences publiques relativement à l'avenir de l'inuttitut et dans la foulée de l'expérience du nouveau gouvernement du Nunavut, la Commission est arrivée à la conclusion que l'inuttitut doit être élevé au rang de langue officielle du Nunavik, en plus du français et de l'anglais, dont le statut de langues officielles est déjà prévu par la loi.

Cela signifie que l'inuttitut, le français et l'anglais seront les langues officielles du Nunavik. Par conséquent, tous les membres de l'Assemblée ou du gouvernement ont le droit d'employer l'une ou l'autre de ces trois langues, comme quiconque au Nunavik. Dans le même esprit, l'information, la documentation et la correspondance

peuvent être obtenues de l'Assemblée et du gouvernement dans l'une ou l'autre des langues officielles.

Cependant, au tribunal, où chacun aura le droit de se faire entendre dans la langue officielle de son choix, seules les versions française et anglaise d'une règle, d'une décision ou d'une mesure ayant force de loi adoptée par l'Assemblée et le gouvernement du Nunavik pourront être appliquées par les tribunaux. Cette disposition découle des règles de droit en matière de procédure et d'interprétation qui sont présentement en vigueur dans le système judiciaire partout au pays. La Commission recommande cependant qu'aucune loi ne puisse être appliquée par les tribunaux à moins qu'il existe une version officielle de ce document en inuttitut.

Enfin, la recommandation 1 donne à l'Assemblée du Nunavik le pouvoir d'adopter une Constitution du Nunavik, qui pourra s'inspirer de la Constitution du CCN approuvée en avril 1991 par la population du Nunavik. Étant donné l'importance primordiale de cet éventuel texte, la Commission est d'avis qu'il devrait être soumis à l'approbation des citoyens du Nunavik.

Recommandation n° 1

L'Assemblée du Nunavik

L'ASSEMBLÉE DU NUNAVIK

- 1.1 Il y aura une Assemblée du Nunavik élue directement par les résidants du Nunavik. Le droit de vote serait acquis après un an de résidence et le droit d'être élu, après deux ans de résidence.
- 1.2 Il y aura au moins 15 membres élus de l'Assemblée du Nunavik, soit un représentant de chacune des 14 communautés du Nunavik et un représentant des Naskapis. En outre, chaque communauté de plus de 2 000 résidants, y compris celle des Naskapis, élira un second membre à l'Assemblée. Cette représentation proportionnelle pourra être améliorée par l'Assemblée dans l'avenir.
- 1.3 L'Assemblée sera élue pour un mandat de trois ou quatre ans.
- 1.4 Les élections à l'Assemblée et au gouvernement peuvent se tenir le même jour.
- 1.5 Les conseils de l'ARK, de la CSK, de la RRSSN et de l'Institut culturel Avataq seront remplacés par l'Assemblée. TNI, l'OMHK, le CRDK et les corporations hospitalières Inulitsivik et Tulattavik relèveront de la compétence de l'Assemblée tout en conservant leur identité corporative.

LE CONSEIL DES AÎNÉS

- 1.6 Il y aura un Conseil des Aînés, qui jouera le rôle d'organe consultatif auprès de l'Assemblée du Nunavik. Il pourra être formé de 15 membres, soit un représentant de chacune des 14 communautés du Nunavik et un de Chisasibi.

- 1.7 Le processus et les critères de sélection des membres du Conseil, de même que sa structure, seront déterminés par l'Assemblée du Nunavik.
- 1.8 Le Conseil des Aînés est le gardien de la langue, de la culture et des valeurs inuites.

RÉFÉRENDUMS

- 1.9 Un membre de l'Assemblée et du gouvernement, trois conseils municipaux ou un nombre d'électeurs de chaque communauté à déterminer par l'Assemblée peut proposer la tenue d'un référendum au Nunavik sur n'importe quelle question.
- 1.10 Toute proposition de référendum doit être prise en compte d'urgence par l'Assemblée et faire rapidement l'objet d'une décision.
- 1.11 Un référendum doit être tenu si une proposition référendaire reçoit l'appui de la majorité des membres de l'Assemblée présents.
- 1.12 Les abstentions ne sont pas autorisées lors d'une proposition référendaire.

ÉLECTION COMPLÉMENTAIRE

- 1.13 Si un membre de l'Assemblée ou du gouvernement démissionne, décède, est frappé d'incapacité ou est condamné pour une infraction pénale, une élection complémentaire se tiendra pour remplacer cette personne jusqu'à la tenue d'une élection générale.

CODE DE DÉONTOLOGIE

- 1.14 L'Assemblée doit adopter un code de déontologie applicable aux membres de l'Assemblée et du gouvernement.

DESTITUTION

- 1.15 Le chef et les autres membres de l'Assemblée ou du gouvernement, ou chacune de ces personnes

individuellement, peuvent être destitués avant la fin de leur mandat pour conduite clairement indigne, pour abus de confiance fondamental ou pour comportement incompatible avec la dignité de leur poste et les normes auxquelles s'attend la population du Nunavik. Une telle destitution sera effectuée et une élection complémentaire se tiendra pour remplacer toute personne destituée si un vote des deux tiers des membres de l'Assemblée est en faveur de cette destitution.

PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE

- 1.16 Immédiatement après la tenue d'une élection générale, les membres de l'Assemblée se réunissent pour élire par un vote secret l'un d'entre eux au poste de président de l'Assemblée.
- 1.17 Le président est responsable de la protection des droits et privilèges de l'Assemblée, ainsi que des droits et privilèges de chaque membre de l'Assemblée.
- 1.18 Le président est responsable de l'ordre du jour de l'Assemblée, à moins que sa décision soit rejetée par l'Assemblée.
- 1.19 Le président ne peut pas participer aux débats de l'Assemblée. Il doit se retirer si sa conduite personnelle ou sa conduite en tant que président fait l'objet de discussions de l'Assemblée; il est remplacé par un président par intérim ou par le vice-président s'il y en a un, pour la durée de cette discussion.
- 1.20 Le président n'a pas le droit de vote, sauf pour trancher en cas d'égalité. Il peut refuser de voter lors d'une égalité des voix afin de préserver la neutralité de sa fonction; dans ce cas, la mesure proposée est battue, mais elle doit faire l'objet d'un nouveau vote dans les 30 jours qui suivent.

- 1.21 Le président peut être démis de ses fonctions par un vote d'au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée. Le président ne peut pas présider ce vote ni y prendre part. Il ne peut y avoir de référendum sur la destitution ou la conduite du président.

SÉANCES DE L'ASSEMBLÉE

- 1.22 Les séances de l'Assemblée sont ouvertes au public.
- 1.23 L'Assemblée adopte ses propres règles de procédure.
- 1.24 L'Assemblée siège au moins quatre fois par an. Le président convoque chaque séance de l'Assemblée.
- 1.25 Les salaires et les avantages des membres de l'Assemblée et du gouvernement et du président sont déterminés par l'Assemblée.
- 1.26 L'Assemblée peut créer des comités ou commissions formés de certains de ses membres ou d'autres personnes afin de réaliser une enquête ou une étude sur un sujet de son choix.
- 1.27 L'Assemblée conserve un registre officiel de ses délibérations.

TITRES OFFICIELS

- 1.28 L'Assemblée adopte les titres officiels du chef et des autres membres du gouvernement, ainsi que les désignations officielles des divisions du gouvernement.

LANGUES OFFICIELLES

- 1.29 Les langues officielles du Nunavik sont l'inuttitut, le français et l'anglais.
- 1.30 Chaque membre de l'Assemblée ou du gouvernement a le droit d'utiliser la langue officielle de son choix.

- 1.31 Toute personne peut utiliser la langue officielle de son choix au Nunavik.

- 1.32 Toute personne a le droit de recevoir de l'information, de la documentation et de la correspondance de l'Assemblée et du gouvernement du Nunavik dans la langue officielle de son choix.

- 1.33 Toute personne a le droit d'utiliser la langue officielle de son choix devant la Cour du Nunavik.

- 1.34 Toute règle de droit, décision ou mesure adoptée sous forme écrite par l'Assemblée ou le gouvernement du Nunavik doit être adoptée dans les trois langues officielles avant d'être réputée en vigueur. La transcription des débats de l'Assemblée se fait dans la langue d'expression ainsi qu'en inuttitut si la langue d'expression est le français ou l'anglais.

- 1.35 Seules les versions française et anglaise d'une règle de droit, d'une décision ou d'une mesure adoptée par l'Assemblée et le gouvernement du Nunavik peuvent être appliquées par les tribunaux, mais aucune version ne peut être appliquée par les tribunaux à moins qu'il existe une version officielle en inuttitut de ce document.

- 1.36 L'Assemblée du Nunavik doit respecter la Constitution et les lois du Canada, y compris la Charte des droits et libertés.

- 1.37 L'Assemblée du Nunavik doit respecter les lois du Québec, y compris la Charte québécoise des droits et libertés de la personne.

CONSTITUTION

- 1.38 L'Assemblée peut adopter une Constitution du Nunavik. La Constitution doit être soumise au peuple par voie de référendum.

Recommandation n° 2

Les pouvoirs de l'Assemblée du Nunavik

POUVOIRS EXCLUSIFS

- 2.1 L'Assemblée a une compétence exclusive sur la langue et la culture inuites, y compris les valeurs et le savoir traditionnels.

POUVOIRS PARTAGÉS

- 2.2 L'Assemblée a une compétence substantielle et effective sur les domaines suivants :
- 2.2.1 l'éducation, y compris l'enseignement post-secondaire et l'éducation des adultes;
 - 2.2.2 la santé, y compris les services de sage-femme;
 - 2.2.3 les services sociaux, y compris la protection de la jeunesse, l'adoption et les services à la famille;
 - 2.2.4 les communications;
 - 2.2.5 la taxation et l'utilisation des fonds publics;
 - 2.2.6 le logement;
 - 2.2.7 le développement économique, y compris la mise en valeur des ressources naturelles;
 - 2.2.8 les affaires municipales, y compris la création de municipalités, ainsi que la taxation municipale et le financement des municipalités;
 - 2.2.9 la recherche et la statistique;
 - 2.2.10 la protection de l'environnement;
 - 2.2.11 la conservation de la biodiversité;

- 2.2.12 la gestion de la faune;
- 2.2.13 l'utilisation des terres et la planification;
- 2.2.14 le tourisme;
- 2.2.15 le transport;
- 2.2.16 les relations avec les autres gouvernements et avec les organismes gouvernementaux ou non gouvernementaux des régions arctiques à l'extérieur du Québec ou du Canada;
- 2.2.17 la sécurité publique, y compris les services de police et de prévention des incendies, de même que les mesures d'intervention civile en cas d'urgence;
- 2.2.18 les jeux de hasard;
- 2.2.19 l'alcool et les autres substances intoxicantes;
- 2.2.20 les parcs, les loisirs et les sports;
- 2.2.21 l'administration de la justice, y compris la création de comités de justice locaux;
- 2.2.22 les travaux publics, y compris les appels d'offres;
- 2.2.23 les relations de travail, y compris les conditions d'emploi dans l'industrie de la construction;
- 2.2.24 les pouvoirs supplémentaires qui peuvent lui être transférés par le Parlement canadien et l'Assemblée nationale du Québec et les pouvoirs supplémentaires qui peuvent découler d'arrangements spécifiques avec l'Assemblée du Nunavut et la Société Makivik.

Chapitre 2

Le gouvernement du Nunavik

En tant que bras exécutif de l'Assemblée, le gouvernement du Nunavik sera responsable de l'exécution des lois, décisions et mesures adoptées par l'Assemblée. Cela signifie qu'il agira dans les mêmes champs de compétence que l'Assemblée. C'est aussi le gouvernement qui voit aux affaires courantes de tout l'appareil et qui supervise l'administration publique. Par conséquent, la structure du gouvernement est conçue pour fonctionner sur une base quotidienne, contrairement à l'Assemblée, qui ne siège que quelques fois par année.

I. LA STRUCTURE

La Commission est d'avis que les membres de l'exécutif devraient être élus directement par la population plutôt que d'être choisis parmi les membres de l'Assemblée, comme c'est le cas des parlements provinciaux et fédéral.

Il y aurait au moins cinq membres élus du gouvernement du Nunavik, y compris le chef. Après la première élection, ce nombre pourra être accru, sans jamais dépasser le tiers du nombre total de membres de l'Assemblée.

À la différence des membres de l'Assemblée élus localement, les membres du gouvernement seraient élus par l'ensemble de la population du Nunavik. Cependant, comme dans le cas de l'Assemblée, le gouvernement serait élu pour un mandat de trois ou quatre ans et lors d'une élection simultanée. Il n'y aurait aucune limite au nombre de mandats que pourrait cumuler un membre du gouvernement. Les maires et les conseillers municipaux ne seraient pas éligibles comme membres du gouvernement, bien qu'ils puissent être élus à l'Assemblée.

Les commissaires n'ont pas réussi à arriver à un consensus à l'égard de la composition du gouvernement et de l'inclusion ou non de ses membres dans l'Assemblée. Malgré de longues discussions et à la suite d'une profonde

mésentente, ils n'ont pu s'entendre que sur le fait de présenter deux modèles et de renvoyer toute cette question aux trois parties signataires de l'Accord politique.

Modèle 1

Dans le premier modèle, les candidats sollicitent le poste de chef du gouvernement ou un autre poste exécutif du gouvernement et, une fois élus, ils conservent leurs responsabilités pour la durée de leur mandat. Ils sont également membres à part entière de l'Assemblée, ce qui signifie qu'en plus de leurs fonctions exécutives, ils siègent aussi avec les autres membres de l'Assemblée et, à ce titre, participent pleinement à ses activités législatives.

Certains commissaires favorisent ce modèle parce qu'il se pratique déjà au Nunavik. De leur point de vue, cette formule a évolué au fil du temps et de l'expérience acquise et elle fonctionne bien maintenant. Ces commissaires sont également d'avis que ce modèle est une innovation propre au Nunavik et que la population du Nunavik s'est familiarisée avec lui et s'y sent bien représentée.

D'autres commissaires ont dit que ce modèle créerait un statut inégal entre les membres de l'Assemblée élus localement et les élus régionaux. Ils s'inquiètent du fait que les élus régionaux appelés à diriger le gouvernement seraient effectivement en mesure de contrôler l'Assemblée, ce qui aurait des répercussions sur la vie démocratique elle-même au Nunavik.

Modèle 2

Dans ce deuxième modèle, seul le chef est élu en tant que tel et c'est lui qui assigne les responsabilités exécutives aux autres personnes élues avec lui pour diriger le gouvernement. Le chef peut modifier ces responsabilités de temps à autre au cours du mandat du gouvernement. Les membres du gouvernement, une fois élus, ne sont pas membres de l'Assemblée, mais ils ont le droit d'y comparaître et d'y parler de tout sujet traité par l'Assemblée. En revanche, l'Assemblée ou l'un de ses comités aurait le

pouvoir d'obliger un membre du gouvernement à comparaître devant elle.

Certains commissaires favorisent ce modèle parce que la formule, en plus d'être innovatrice, fait une nette distinction entre les pouvoirs législatif et exécutif, préservant ainsi l'équilibre nécessaire entre les deux. En permettant au leader du gouvernement d'attribuer lui-même les responsabilités à ses collègues, on donnerait davantage de souplesse à l'exécutif.

En revanche, certains commissaires croient que, dans ce modèle, l'exécutif serait affaibli en étant écarté du processus législatif. Ils sont également d'avis que la population du Nunavik a exprimé sa préférence pour une élection où les candidats sollicitent un poste exécutif prédéterminé et que les citoyens sentent ainsi qu'ils ont un meilleur contrôle sur le choix des membres du gouvernement.

II. LES FONCTIONS

Dans ses champs de compétence, le gouvernement du Nunavik détiendra et exercera les mêmes pouvoirs exécutifs que la plupart des gouvernements. Il administrera les affaires courantes, dirigera la fonction publique, établira des relations avec d'autres gouvernements et organismes,



et aura accès à des recettes fiscales et non fiscales. Il établira des politiques, des programmes, des règlements et des procédures administratives. Il agira dans les mêmes champs de compétence que l'Assemblée.

Le gouvernement aura en outre le pouvoir de signer des contrats, d'acheter, de posséder et de vendre des biens, de négocier des conventions collectives de travail, d'emprunter, de conclure des ententes intergouvernementales et de devenir membre d'organismes intergouvernementaux ou autochtones au Québec, au Canada ou à l'échelle internationale.

Le gouvernement du Nunavik, comme le gouvernement du Canada ou le gouvernement du Québec, ne doit pas agir sans y être légalement autorisé. Il doit prendre ses décisions dans le cadre de la Constitution du Canada, des lois applicables du Canada et du Québec et des lois adoptées par l'Assemblée du Nunavik.

III. L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Pour remplir adéquatement toutes ses fonctions, le gouvernement du Nunavik devra mettre sur pied une administration publique composée de fonctionnaires. Au chapitre 1 du présent rapport, il a été précisé que l'Assemblée du Nunavik remplacerait les membres du conseil de l'ARK, de la CSK, de la RRSSSN et de l'Institut culturel Avataq. De même, il est entendu que les dirigeants non élus et les employés de ces organismes seront transférés au gouvernement du Nunavik. Tous ces employés venus de divers horizons avec une expérience variée seront ensuite réunis en un seul organisme d'administration publique, sous la supervision du gouvernement.

En ce qui concerne les institutions qui conserveront leur identité corporative, soit TNI, l'OMHK, le CRDK et les corporations hospitalières Inulitsivik et Tulattavik, elles conserveront leur personnel respectif tout en relevant de la compétence du gouvernement du Nunavik.

Recommandation n° 3

Le gouvernement du Nunavik

- 3.1 Le gouvernement du Nunavik est élu directement par l'ensemble de la population du Nunavik.
- 3.2 Le gouvernement du Nunavik compte au moins 5 membres élus, y compris le chef. Après la première élection, l'Assemblée peut augmenter par la suite ce nombre, pourvu qu'il ne dépasse jamais le tiers du nombre total de membres de l'Assemblée.
- 3.3 Les membres du gouvernement sont élus pour un mandat de trois ou quatre ans, comme les membres de l'Assemblée.
- 3.4 Le gouvernement du Nunavik doit respecter la Constitution du Canada, y compris la Charte canadienne des droits et libertés, ainsi que toutes les lois fédérales qui s'appliquent.
- 3.5 Le gouvernement du Nunavik doit respecter les lois du Québec, y compris la Charte québécoise des droits et libertés de la personne.
- 3.6 Les décisions du gouvernement du Nunavik doivent être autorisées par l'Assemblée du Nunavik.
- 3.7 Tous les responsables et les employés de l'ARK, de la CSK, de la RRSSSN et de l'Institut culturel Avataq sont transférés au gouvernement du Nunavik.

IV. LA DÉCENTRALISATION

Le sujet de la décentralisation du gouvernement et de la dévolution des responsabilités et des installations aux communautés locales n'a pas été abordé directement au cours des audiences publiques. Cependant, ce ne serait pas aller à l'encontre de la volonté populaire des citoyens du Nunavik que de considérer les nombreux appels à une forme de gouvernement efficace, effective et autonome comme une volonté de donner aux communautés un rôle important dans la prise de décisions publiques.

La création d'un gouvernement au Nunavik constitue en soi une étape vers la décentralisation par lequel les gouvernements québécois et canadien transféreront des pouvoirs à des institutions publiques dont les membres seront choisis par les Nunavimmiut. Cependant, les avantages de ce transfert de pouvoirs seront limités si on ne profite pas de l'occasion pour accentuer le rôle des communautés locales.

Il existe une forme de décentralisation qui appelle à la répartition des bureaux du gouvernement dans un certain nombre de communautés plutôt que leur concentration dans la capitale. Cette option est semée d'écueils. Par exemple, il est très difficile de persuader des fonctionnaires de déménager dans les localités les moins peuplées de la région. Ce problème se double d'une pénurie de logements. De plus, la nécessité pour les autorités d'être en contact étroit avec leurs employés complique cette décentralisation jusqu'à la rendre inefficace. Pour ce qui est des retombées économiques, les avantages se limitent souvent à une hausse du nombre de fonctionnaires dans les communautés sans qu'il y ait nécessairement d'amélioration des perspectives d'emploi pour la population locale. Enfin et surtout, cette option ne permet pas aux communautés locales d'avoir davantage leur mot à dire dans les décisions qui les concernent.

La Commission du Nunavik ne soutient donc pas la promotion de cette forme de décentralisation. Cela ne signifie pas pour autant que la Commission juge nécessaire de situer toutes les activités du gouvernement dans la même

localité. De l'avis de la Commission, il serait préférable de laisser en place toutes les mesures de décentralisation actuelles. Ainsi, les services culturels présentement offerts à Inukjuak continueraient d'être disponibles à cet endroit; de même, Taqramiut Nipingat Inc. (TNI) continuerait de fonctionner à partir de Salluit. De plus, les services d'éducation et de santé présentement offerts en différents endroits du Nunavik, ou qui seront bientôt disponibles, seraient maintenus.

La Commission appuie une autre forme de décentralisation, qui consiste à donner davantage de responsabilités aux autorités locales, afin de placer l'exercice du pouvoir le plus près possible des gens. Dans la plupart des cas, la meilleure solution serait d'accroître les pouvoirs des conseils municipaux, car les municipalités sont des entités politiques à la fois proches et bien connues des citoyens. Les membres élus de ces conseils sont là où se situe réellement le besoin de services et, munis de ressources adéquates, sont les mieux placés pour y répondre d'une façon appropriée et immédiate.

Par exemple, la gestion immobilière pourrait être confiée aux municipalités, qui seraient responsables des édifices publics, des logements sociaux et du logement des employés du secteur public. Les municipalités sont déjà actives dans ce domaine et elles pourraient se voir confier toutes les ressources humaines et financières nécessaires pour prendre en charge ce secteur essentiel pour le Nord.

En outre, les municipalités du Nunavik pourraient être investies de fonctions élargies en matière de services sociaux ayant le mandat de répondre aux besoins locaux, plutôt que de recourir à des organismes spécifiques.

Il est clair que le transfert de pouvoirs devra se faire graduellement, afin de donner aux municipalités la possibilité de s'adapter à leurs nouvelles responsabilités. On pourrait mettre en œuvre un programme de formation à l'échelle locale avant le transfert, ce qui permettrait l'embauche de membres de la communauté.



Bien entendu, d'autres organismes locaux pourraient répondre à des besoins spécifiques qui nécessitent une structure organisationnelle et des activités qui sont incompatibles avec celles d'une administration municipale. Les corporations hospitalières sont un bon exemple d'une telle possibilité, bien que la décision finale sur le rôle de ces organismes doive revenir à l'Assemblée du Nunavik. Des recommandations spécifiques sur d'éventuels organismes locaux sont présentées dans d'autres parties du présent rapport.

Recommandation n° 4

La décentralisation

- 4.1 Chaque fois que des responsabilités sont transférées au gouvernement du Nunavik, il faut analyser le bien-fondé de cette décentralisation des responsabilités en tout ou en partie aux autorités locales, en donnant la préférence aux administrations municipales comme entités qui pourraient assumer ces nouvelles responsabilités. Cette analyse doit prendre en compte, en plus des principes administratifs de la simplicité et de l'efficacité, les principes liés à l'autonomie locale et au développement social et économique des communautés.
- 4.2 Le transfert de pouvoirs au niveau local doit être précédé par la mise en œuvre de programmes de formation à l'intention des employés locaux; les ressources humaines, techniques et financières nécessaires à l'exercice de ces pouvoirs doivent être fournies au moment du transfert.

V. LA CAPITALE

Les audiences publiques n'ont pas donné lieu à un véritable débat sur la désignation d'une capitale pour le gouvernement du Nunavik; ce sujet n'a suscité qu'un petit nombre de représentations.

Néanmoins, que l'activité gouvernementale soit décentralisée à une échelle réduite ou élargie, la question de la désignation d'une capitale doit être abordée. En effet, il est presque inévitable que les services et les installations soient concentrés dans une certaine mesure afin de faciliter les échanges à l'intérieur du gouvernement du Nunavik et de permettre certaines économies d'échelle. En outre, l'emplacement du siège de l'Assemblée et du gouvernement du Nunavik revêt une importance indéniable, tant au plan symbolique qu'au plan économique.

La Commission n'a pas l'intention de désigner l'endroit où seront concentrées les activités du gouvernement du Nunavik. Ce choix revient à la population du Nunavik. En conséquence, un référendum semble le moyen le plus judicieux de déterminer l'emplacement de la capitale.

Recommandation n° 5

La capitale

- 5.1 Le choix de la capitale du Nunavik doit se faire par voie de référendum. Les communautés intéressées à la désignation de capitale présenteront leur candidature et la liste des municipalités candidates sera mise au vote populaire.



Chapitre 3

Un système judiciaire pour le Nunavik

La conception d'un nouveau gouvernement au Nunavik ne serait pas complète sans des propositions spécifiques sur le système judiciaire. En effet, comme on l'a vu plus haut, la structure gouvernementale se compose de trois divisions : l'appareil législatif, qui adopte les lois, l'exécutif, qui les exécute, et l'appareil judiciaire, qui a pour fonction d'interpréter et d'appliquer la loi.

La Commission recommande certains éléments fondamentaux d'un système judiciaire qui s'intégrerait aux systèmes judiciaires du Québec et du Canada.

I. LA COUR DU NUNAVIK

Le rapport du Groupe de travail inuit sur la justice et le rapport Coutu recommandent tous deux la création au Nunavik d'un nouveau district judiciaire distinct du district judiciaire de l'Abitibi. Ce district judiciaire comprendrait au moins un juge à temps plein de la Cour du Québec ayant compétence en matière criminelle, civile et de protection de la jeunesse. Le district serait également doté d'un procureur de la Couronne résidant dans le territoire. Le gouvernement du Nunavik participerait au choix de ces juges et procureurs de la Couronne. Ses représentants auraient la possibilité de rencontrer les candidats à ces postes avant qu'ils soient officiellement choisis par le gouvernement du Québec. Ils ne seraient nommés par le Québec que sur l'approbation préalable du gouvernement du Nunavik. De plus, les juges et les procureurs de la Couronne recevraient une formation spéciale lors de leur nomination, puis à intervalles réguliers, afin d'être mieux préparés aux conditions particulières de leur travail au Nunavik.

La création d'un district judiciaire au Nunavik permettrait à la cour de visiter les communautés plus régulièrement, de réduire les frais de déplacement des juges, des avocats,

du personnel judiciaire, des détenus et de la police, en plus de susciter un plus grand sentiment d'appartenance entre la société du Nunavik et l'appareil judiciaire. Une cour des petites créances pourrait aussi être établie. Éventuellement, une cour ayant à la fois la compétence d'une cour supérieure, qui traite les infractions pénales graves, et d'une cour provinciale pourrait être mise en place comme c'est actuellement le cas au Nunavut, s'il n'y a aucun empêchement constitutionnel à cet égard.

II. L'EXAMEN JUDICIAIRE

En plus de ce qui précède, il faut préciser clairement que toute personne ayant un statut juridique, particulièrement une personne physique ou morale résidant ou active au Nunavik, pourra contester une loi adoptée par l'Assemblée du Nunavik ou une mesure prise par le gouvernement du Nunavik devant le tribunal compétent, en l'occurrence la Cour du Nunavik ou la Cour supérieure du Québec. C'est là un droit fondamental qui découle du principe constitutionnel de la primauté du droit, qui a été affirmée à plusieurs reprises par la Cour suprême du Canada. Aucune autorité gouvernementale ne peut refuser ce droit. Par exemple, une loi adoptée par l'Assemblée du Nunavik qui serait incompatible avec la Charte canadienne des droits et libertés ou avec une autre partie de la Constitution du Canada pourrait être annulée par les tribunaux.

Cela signifie que, bien que l'Assemblée du Nunavik ait un lien d'autorité direct sur le gouvernement, elle n'a absolument aucun pouvoir sur le jugement des tribunaux.

On peut dire la même chose du gouvernement du Nunavik, qui n'aura rien à dire sur les décisions des tribunaux et qui, comme tous les gouvernements au Canada, devra se conformer à leurs décisions. Il est toutefois entendu que le gouvernement du Nunavik peut être tenu d'apporter un soutien administratif aux tribunaux, notamment en ce qui concerne le logement et le salaire du personnel judiciaire.

Finalement, la Commission prône la création de Comités de justice locaux à titre de composantes d'un système de

justice communautaire, ainsi que d'autres éléments visant à imprégner l'appareil judiciaire du Nunavik des coutumes et des valeurs inuites. Comme tous ces éléments sont en relation étroite avec les enjeux sociaux, nous y reviendrons au chapitre 7 du présent rapport.

Recommandation n° 6

Le système judiciaire du Nunavik

- 6.1 Il y a lieu de créer un nouveau district judiciaire au Nunavik. Ce district judiciaire doit être doté d'au moins un juge à temps plein de la Cour du Québec ayant compétence en matière criminelle, civile et de protection de la jeunesse. Ce district devra également être doté d'un procureur de la Couronne en résidence. Les juges et les procureurs de la Couronne ne seront nommés par le gouvernement du Québec que sur approbation préalable du gouvernement du Nunavik. Les juges et les procureurs de la Couronne recevront une formation spéciale donnée conjointement par les deux gouvernements. Ce tribunal s'appellera la Cour du Nunavik.



Lorsque les Inuits auront leur propre gouvernement, devons-nous alors payer trois impôts différents? Nos institutions, comme les coopératives et d'autres, seront-elles obligées de payer davantage de taxes? Ou sommes-nous à la veille d'avoir un pouvoir véritable en éliminant l'impôt que nous devons payer aux gouvernements fédéral et du Québec, obtenant ainsi l'autonomie?

Paulusie Kasudluak,
Audiences publiques, Ivujivik, le 13 mars 2000



Nous recherchons un pouvoir législatif et l'Accord politique est la base de notre avenir. Sur la question de l'impôt gouvernemental qu'on prélève chaque année dans nos collectivités, qui représente selon ce qu'on a indiqué auparavant plus de 200 millions de dollars par an, j'aimerais savoir si cet impôt sera prélevé par le nouveau gouvernement. Les règlements régissant cet impôt seront-ils toujours là ou le nouveau gouvernement pourra-t-il en disposer à sa guise? Par exemple, aura-t-il le droit de dépenser cet argent dans les domaines de la santé et de l'éducation?

Maggie Emudluk,
Audiences publiques, Kangiqsualujjuaq, le 21 janvier 2000



Je suis aussi convaincu que les ressources existent dans l'Arctique pour réaliser ce projet. Johnny Adams vient juste d'expliquer comment on s'y prend pour trouver des fonds, les identifier et les répartir selon les besoins. Je crois que nous avons les moyens de faire cela dans l'avenir. Je vous encourage à ne pas avoir peur du travail à accomplir; je ne dirais pas que cela ne peut se faire. Nous sommes toujours dépendants des gouvernements et nous le serons probablement encore dans un avenir rapproché. Toutefois, il existe de nombreuses ressources encore inexploitées à trouver et qui nous aideront à réaliser ce projet.

Putulik Kullulak,
Audiences publiques, Quaqtaq, le 24 janvier 2000



Chapitre 4

Les revenus et les dépenses du gouvernement du Nunavik

Les finances publiques sont un des piliers du fonctionnement de tout gouvernement. Les prochains chapitres portent sur les principales questions ayant trait aux finances : les relations entre le gouvernement du Nunavik et les gouvernements du Canada et du Québec quant au financement, l'importance d'avoir des revenus stables et autonomes, les principaux pouvoirs et règles associés aux dépenses ainsi que les processus budgétaires et de responsabilisation.

I. UN NOUVEAU GENRE DE RELATIONS

Selon la Commission royale sur les peuples Autochtones, « le renouvellement de la relation [entre les peuples autochtones et le gouvernement] nécessite des accords fiscaux tout à fait nouveaux ». Les institutions que l'on propose dans les précédents chapitres sont tellement différentes de celles de l'administration publique actuelle au Nunavik qu'une simple réorganisation administrative ne pourrait permettre l'atteinte de l'autonomie politique visée par la création d'un gouvernement au Nunavik. Pour pouvoir exercer pleinement leurs pouvoirs, ces institutions doivent disposer des moyens financiers nécessaires. Les lois et les règlements constituent un moyen privilégié de concrétiser les choix collectifs du Nunavik; un autre moyen déterminant réside dans la capacité d'allouer des fonds publics conformément à ces choix. Afin de permettre au gouvernement du Nunavik d'exercer cette capacité, il faut donc élaborer un nouveau genre de relations entre les gouvernements du Canada et du Québec et celui du Nunavik.

À cette fin, la Commission du Nunavik propose les orientations suivantes dans le domaine des finances publiques. Ces orientations découlent des principes directeurs qui sous-tendent toutes les recommandations.

À titre de gouvernement public, le gouvernement du Nunavik doit être en mesure de se procurer les revenus nécessaires, par le contrôle de sa fiscalité et par des moyens non fiscaux, notamment le maintien des paiements de transfert. Comparativement à la situation actuelle, il est essentiel de consolider les revenus destinés aux services publics du Nunavik à l'intérieur d'une même enveloppe budgétaire globale et de confier aux institutions du gouvernement du Nunavik le pouvoir de prendre les décisions appropriées.

Malgré les changements fondamentaux qui s'imposent, il est nécessaire de maintenir les acquis du Nunavik au cours des 25 ans d'existence de la CBJNQ. Il faut redoubler d'efforts, non seulement pour conserver les services existants, mais aussi pour faire en sorte qu'ils atteignent un niveau convenable. De plus, il faudra assurer l'accès aux nouvelles initiatives des gouvernements afin de poursuivre les efforts déployés depuis des décennies pour améliorer les conditions de vie des résidents du Nunavik.

Au cours des audiences publiques, les résidents du Nunavik ont affirmé à plusieurs reprises devant la Commission qu'ils payaient déjà leur part d'impôts, peut-être même plus. On peut donner comme exemple la taxe de vente, qui s'ajoute au prix des biens de consommation, déjà plus élevé qu'ailleurs à cause des coûts du transport. La Commission du Nunavik a souvent fait remarquer qu'il n'était pas question de recommander l'augmentation du fardeau fiscal des contribuables du Nunavik. Au contraire, la Commission est d'avis que les principaux changements découlant de la création d'un gouvernement au Nunavik doivent rendre plus simple la situation actuelle. Toutefois, pour y parvenir, il est essentiel d'examiner toutes les décisions relatives à la création d'un gouvernement au Nunavik en fonction de leurs répercussions sur le régime fiscal et d'assurer leur harmonisation.

L'exercice du pouvoir politique signifie non seulement la répartition des ressources disponibles, mais aussi l'utilisation légitime des ressources et l'obligation de rendre

des comptes aux contribuables. Un gouvernement public doit administrer ses revenus et ses dépenses suivant des règles et des procédures clairement définies. De plus, le gouvernement du Nunavik devra fonctionner de façon efficace et opérationnelle, et réaliser des économies d'échelle dans l'utilisation de ses ressources. Au bout du compte, il sera responsable des conséquences des gestes qu'il posera.

II. L'ACCÈS AUX RECETTES FISCALES

L'accès à des recettes fiscales est l'un des fondements de l'autonomie gouvernementale. En effet, la possibilité de prélever différents types de taxes donne au gouvernement les moyens de mettre en œuvre des initiatives pour le bien public, que les contribuables seront appelés à entériner ou à rejeter lors de l'élection de leurs représentants. Le gouvernement du Nunavik doit donc posséder le pouvoir de disposer de revenus fiscaux et doit en retour assumer la responsabilité qui en découle, soit celle de rendre des comptes. En général, un gouvernement a le pouvoir de prélever des impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises, de percevoir des taxes sur les ventes, d'imposer des droits pour la prestation de services et l'émission de permis et de licences, d'imposer des amendes et de recueillir d'autres revenus provenant de jeux de hasard ou de sociétés d'État. La Commission du Nunavik est d'avis qu'il est essentiel au gouvernement du Nunavik de disposer de ces sources de revenu, selon des modalités et des conditions à définir. La Commission estime aussi que les prévisions de recettes fiscales doivent être réalistes; en effet, dans les conditions actuelles, les besoins financiers du gouvernement du Nunavik dépassent de beaucoup le potentiel fiscal de la région.

Les impôts et les taxes

Le gouvernement du Nunavik doit pouvoir intervenir dans le domaine de la taxation. Toutefois, dans chaque village où se sont tenues les audiences publiques de la Commission du Nunavik, les contribuables sont venus décrire les

difficultés que le régime fiscal actuel leur impose. Le pouvoir fiscal du gouvernement du Nunavik doit respecter le désir maintes fois exprimé d'éviter l'ajout d'un nouveau palier d'imposition aux niveaux provincial et fédéral existants. C'est pourquoi la Commission du Nunavik propose deux dispositions.

La première disposition accorde au gouvernement du Nunavik le pouvoir de modifier les taux de taxation en ce qui concerne l'impôt sur le revenu et la taxe de vente. Comme c'est le cas au Nunavut et au Groenland, le gouvernement du Nunavik pourrait décider d'augmenter ou de diminuer le taux d'imposition ou de taxation fixé par le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial. Toutefois, afin de maintenir la cohérence des politiques fiscales québécoise et canadienne, il faudra limiter ce pouvoir par l'établissement de taux minima et maxima lors des négociations précédant la création du gouvernement du Nunavik. Cette disposition pourrait alléger le fardeau fiscal de certains groupes de contribuables. La Commission du Nunavik a entendu plus d'une fois que le coût élevé du carburant et de l'équipement dissuadait les chasseurs de pratiquer leur activité; une disposition de ce genre pourrait, par exemple, favoriser les ménages qui vivent principalement de la chasse et de la pêche en diminuant la taxe de vente sur le carburant.

La deuxième disposition demande au gouvernement du Canada et au gouvernement du Québec de rembourser systématiquement au gouvernement du Nunavik l'impôt sur le revenu et les autres taxes perçues au Nunavik. Pour souligner le fait que le Nunavik fait partie du Canada et du Québec et qu'il doit donc contribuer aux services publics assurés à la grandeur du pays, il recevrait un remboursement partiel de ces taxes. Au cours des négociations précédant la création du gouvernement du Nunavik, les parties devront s'entendre sur la proportion des revenus que conserveraient les gouvernements du Canada et du Québec.

Ces deux dispositions traduisent le principe fondamental de la création d'un gouvernement public jouissant d'une autonomie substantielle et concrète, tout en évitant de créer un niveau additionnel d'imposition qui ne ferait qu'augmenter le fardeau fiscal déjà lourd des contribuables du Nunavik. De plus, ces dispositions pourraient devenir des symboles éloquents de l'appui offert par les gouvernements du Canada et du Québec à l'autonomie gouvernementale du Nunavik.

Les rentes et les redevances

Le gouvernement du Nunavik devrait obtenir une part des compétences liées au territoire et à ses ressources, tel que proposé au chapitre 9. Ces pouvoirs devraient être complétés par un partage des rentes et des redevances tirés de l'exploitation du territoire et de ses ressources. En fait, on peut aisément justifier le recours au partage des compétences par le fait que le gouvernement du Nunavik sera un gouvernement public fondé sur une base territoriale et que, dans une région aussi peu peuplée, les rentes et les redevances constitueraient la principale source de revenus autonomes.

Toutefois, la question des rentes et redevances est complexe et englobe une multitude de cas différents. Qu'il s'agisse de la construction et de l'exploitation de petites pourvoies ou de mégaprojets industriels comme des projets miniers ou hydroélectriques, chaque cas engendre des rentes et des redevances de types et de niveaux particuliers. La Commission du Nunavik ne dispose pas de données suffisantes pour émettre des recommandations détaillées à l'égard de chaque domaine d'activité ou à chaque type de rentes et de redevances, ni pour soumettre en toute connaissance de cause une formule précise de partage de ces revenus fiscaux. Toutefois, la Commission soutient qu'il doit y avoir un partage des rentes et des redevances entre le gouvernement du Nunavik et le gouvernement du Québec et que les modalités ainsi que les conditions de ce partage doivent être définies au cours des négociations précédant la création du gouvernement du Nunavik. Ce

même principe du partage des richesses tirées du territoire et de ses ressources a été mis en pratique au Groenland dans le cadre des ententes conclues entre les gouvernements danois et groenlandais.

Les droits, les amendes et les dividendes des entreprises de services publics

Le gouvernement du Nunavik doit être habilité à percevoir des droits pour l'émission de permis et autres autorisations, ainsi que des amendes en cas d'infraction aux règlements. Il s'agit ici d'un outil complémentaire dont le gouvernement du Nunavik a besoin pour imposer le respect de ses lois et de ses règlements. Les pouvoirs dévolus au gouvernement du Nunavik, énoncés au chapitre 1, peuvent entraîner la création d'une variété de licences, de permis et d'amendes. Alors que certains de ces pouvoirs sont exclusifs, d'autres sont partagés. Il en résulte que les droits et les amendes relatifs à ces pouvoirs seront, dans certains cas, perçus uniquement par le gouvernement du Nunavik; dans d'autres cas, ces pouvoirs feront l'objet de discussions entre les gouvernements du Nunavik, du Canada et du Québec afin de déterminer le rôle de chaque gouvernement. Les parties devront se pencher attentivement sur ce point au cours des négociations précédant la création du gouvernement du Nunavik.

Au chapitre 9, la Commission du Nunavik indique les domaines qui doivent faire l'objet d'une attention particulière au cours de ces discussions, notamment l'émission de permis liés à des activités telles que l'exploration minière, l'exploitation de pourvoies de chasse et de pêche, l'exploitation d'industries alimentaires visant le marché régional, l'imposition d'amendes pour violation des conditions relatives aux licences et aux permis et l'émission de permis d'exploitation de jeux de hasard et de vente d'alcool.

Enfin, le gouvernement du Nunavik doit être habilité à créer des entreprises de services publics qui pourraient dans certains cas lui rapporter des dividendes. En effet, la

création d'une entreprise de services publics est un outil pour la mise en œuvre de certaines politiques. Le gouvernement du Groenland possède de telles entreprises, qui lui servent à maintenir une relative uniformité de prix des produits de consommation courante pour tous les citoyens de ce territoire, y compris ceux des villages les plus éloignés.

Les limites des sources fiscales

Il a été démontré que la création d'un gouvernement du Nunavik passe par l'accès aux recettes fiscales. Toutefois, étant donné le contexte économique actuel du Nunavik, ces recettes ne suffisent pas à couvrir les dépenses publiques à leur niveau actuel. D'après les données de 1998 dont dispose la Commission du Nunavik, le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec dépensent quelque 243 millions de dollars par année au Nunavik (72 % provenant du Québec et 28 % du Canada). L'impôt sur le revenu rapporterait au plus 21 millions de dollars; au total, les recettes fiscales, y compris la taxe de vente, permettraient de récolter 35 millions de dollars, soit 14% des dépenses. Autrement dit, même si toutes les recettes fiscales du Nunavik étaient affectées au paiement des services publics, il resterait toujours un manque à gagner de 208 millions de dollars (de 1998), soit 86% du budget total que devraient assumer les gouvernements du Canada et du Québec.

Lors des audiences publiques, la population du Nunavik a exprimé des attentes élevées vis-à-vis de l'éventuelle capacité des secteurs minier et hydroélectrique de générer d'importants revenus de rentes et redevances. Cependant, les redevances actuelles liées à l'activité minière au Nunavik sont bien en deçà du million de dollars par année. Elles pourraient augmenter si l'activité minière se développait grâce à l'exploitation d'un gîte diamantifère par exemple. Les redevances provenant de l'exploitation des mines de diamant des Territoires-du-Nord-Ouest rapporteraient environ 35 millions de dollars par année; un développement comparable au Nunavik permettrait au

gouvernement de récolter quelque 14 % du montant de ses dépenses annuelles.

Dans l'avenir, on pourrait exploiter d'autres sources de revenus, autrefois inexistantes. Alors qu'aucune disposition de la CBJNQ n'exige le partage des revenus provenant de l'exploitation des ressources hydro-électriques entre les différents signataires, Hydro-Québec considérerait maintenant le partage des revenus avec les parties intéressées comme la voie de l'avenir. À cet effet, Hydro-Québec a déjà offert à cinq municipalités régionales de comté de la Côte-Nord et du Lac-Saint-Jean, moyennant certaines conditions, une part de ses profits éventuels sur la vente de l'électricité générée à la suite de la dérivation de cours d'eau de leur territoire.

La Commission du Nunavik est d'avis qu'il ne faut pas trop compter sur un revenu substantiel provenant des rentes et redevances pour financer les services publics. En effet, les gouvernements, particulièrement les gouvernements régionaux, ont peu de poids dans les décisions des secteurs des mines et de l'énergie, face à l'influence considérable qu'exercent les facteurs économiques mondiaux comme l'offre et la demande. De plus, l'établissement de rentes et redevances occasionne des coûts supplémentaires que le gouvernement doit assumer. Selon les recommandations du présent rapport, les redevances doivent être partagées entre les différents paliers de gouvernement, ce qui diminue la part réservée au gouvernement du Nunavik. Enfin, l'exploitation à grande échelle des ressources naturelles peut nuire à l'environnement, ce qui ne constitue certes pas un avenir souhaitable.

Le potentiel des autres sources de recettes fiscales est encore plus limité. Le revenu provenant de licences, de permis et d'amendes est restreint de nature; la présence d'entreprises dont la Société Makivik est propriétaire et de plusieurs sociétés d'État québécoises et canadiennes limitent aussi le revenu que le gouvernement du Nunavik pourrait tirer du paiement de dividendes par les entreprises publiques.

III. L'ACCÈS AUX RECETTES NON FISCALES

L'objectif de l'équité

Les paiements de transfert continueront de représenter une part essentielle du budget du gouvernement du Nunavik. Ces paiements, qui visent l'équité dans le partage des richesses entre les citoyens, sont effectués grâce au système gouvernemental de redistribution par lequel l'État transfère aux régions économiquement faibles le revenu provenant des régions mieux nanties. C'est un principe généralisé dans l'Arctique. Au Groenland, par exemple, 60% du budget du gouvernement est assumé par le Danemark au moyen de paiements de transfert. On retrouve la même situation au Canada, alors que le gouvernement fédéral assume quelque 72% du budget du gouvernement des Territoires-du-Nord-Ouest et environ 95% de celui du gouvernement du Nunavut. C'est une part pratiquement identique du budget du gouvernement du Nunavik que devraient assumer les gouvernements du Canada et du Québec si le partage des recettes fiscales demeurerait inchangé. Selon la Commission du Nunavik, l'objectif de l'équité entre les citoyens justifie le maintien à leur niveau actuel des paiements de transfert accordés aux organismes de services publics du Nunavik.

La consolidation des paiements de transfert

Actuellement, les paiements de transfert consentis aux services publics du Nunavik résultent de différents accords; ils proviennent de plusieurs ministères des gouvernements du Canada et du Québec et ils sont soumis à différentes règles concernant notamment leur attribution, leur affectation et les rapports à produire. Dans ces conditions, les organismes régionaux de services publics doivent consacrer une part importante de leurs ressources à l'administration plutôt qu'à la prestation de services aux citoyens. La Commission du Nunavik croit que chacun des deux paliers de gouvernement doit absolument consolider ses paiements de transfert par le biais d'une entente de financement global, de manière à ce que la plus grande partie des montants alloués serve directement à fournir des services aux citoyens.

IV. LES ACCORDS DE FINANCEMENT GLOBAL

Les quatre principes du financement global

Le financement global annuel est une des principales mesures visant à donner de la substance et de la portée au principe d'autonomie du Nunavik. En effet, il permet à l'Assemblée et au gouvernement d'affecter des fonds publics à la mise en œuvre de choix collectifs.

La Commission du Nunavik n'a pas en main les données nécessaires à l'élaboration de règles relatives au financement global; elle croit que cette question doit être négociée avant la formation du gouvernement du Nunavik. Toutefois, quatre principes généraux susceptibles de guider les négociations entre les gouvernements se dégagent des résultats de ses consultations.

D'abord, étant donné la division des compétences entre les différents paliers de gouvernement au pays, la Commission estime qu'il faut envisager la conclusion, par le gouvernement du Nunavik, de deux accords de financement global, l'un avec le gouvernement du Canada, l'autre avec le gouvernement du Québec.

Le deuxième principe avancé par la Commission du Nunavik appelle à la clarté expresse des accords de financement global, afin d'éviter l'érosion à la base du pouvoir des représentants élus. Ainsi l'accord de financement entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Nunavut apparaît extrêmement complexe et technique. Cette situation limite le pouvoir des représentants élus, qui se voient ainsi privés d'un aspect essentiel de leurs responsabilités à savoir, la composition du budget. Selon la Commission, le processus de négociation des accords de financement global pour le Nunavik doit inclure l'examen approfondi du modèle d'accord de financement global en vigueur au Groenland, lequel résulte de calculs basés sur un nombre limité d'indicateurs fondamentaux, comme l'augmentation des prix et des salaires, et qui est ratifié lors de négociations publiques.

Le troisième principe stipule que les accords de financement global doivent être signés annuellement pendant les cinq premières années. Cependant, afin de permettre aux partenaires une planification adéquate, chaque accord doit comprendre des prévisions couvrant une période de trois à cinq ans. De plus, la méthode de calcul des sommes en question doit rendre possible une révision annuelle du processus et des montants au cours des cinq premières années d'application. Cette révision permettra à l'expérience acquise au cours des années d'améliorer la méthode de calcul, de façon à trouver la meilleure formule possible. Par la suite, il devrait être possible d'effectuer des révisions à intervalles réguliers.

Enfin, chaque accord de financement global doit permettre le maintien des garanties prévues par la CBJNQ et des avantages liés à toute formule de financement en vigueur. Il doit également maintenir au moins à leur niveau actuel les services et le financement déjà fournis et assurer l'accès aux nouveaux programmes des gouvernements du Canada et du Québec. Aussi, il faudra prévoir certaines dispositions temporaires dans les accords, soit pour permettre l'amélioration de certains services publics, soit pour couvrir les frais liés à la création du gouvernement du Nunavik.

Les éléments de base d'un accord de financement global

Tout accord de financement global doit comporter trois éléments fondamentaux. L'accord doit d'abord comprendre la part des recettes fiscales provenant du Nunavik qui revient au gouvernement du Nunavik. Ensuite, il doit comprendre l'allocation principale destinée au fonctionnement des institutions et à la prestation des services publics. Enfin, on doit y retrouver les sommes nécessaires pour effectuer les paiements de transfert aux particuliers dans le cadre de programmes sous la responsabilité du gouvernement du Nunavik. Un élément supplémentaire vient s'ajouter pour une période de transition, qui couvre les frais d'établissement liés à la

création du gouvernement du Nunavik, ainsi que les coûts d'amélioration des services publics.

Le premier élément de base comprend la part des recettes provenant des impôts et des taxes prélevés par le gouvernement du Canada et par le gouvernement du Québec qui est remise au Nunavik. Cet élément tient compte des modifications apportées par le gouvernement du Nunavik aux taux d'imposition et de taxation. Selon la Commission du Nunavik, il est essentiel que le gouvernement du Nunavik assume complètement les responsabilités liées à l'exercice du pouvoir d'intervention en matière de fiscalité; il doit donc être disposé à accepter que les recettes fiscales augmentent ou diminuent, suivant les politiques qu'il adoptera en la matière.

Le premier élément de base comprend également le partage des recettes provenant des rentes et redevances, et selon les circonstances, d'autres recettes fiscales éventuellement perçues dans la région par le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec, recettes que ce dernier a acceptées de partager avec le gouvernement du Nunavik. Comme il a été démontré auparavant, ces recettes sont souvent limitées; cependant, elles peuvent varier de façon considérable suivant la situation économique et susciter des discussions sur la pertinence de réduire d'autant les autres éléments qui composent l'accord de financement global. La Commission du Nunavik est d'avis que l'augmentation éventuelle de ce type de revenus ne doit pas entraîner une diminution correspondante des autres éléments qui composent l'accord de financement global. En effet, une telle mesure pourrait avoir un effet dissuasif sur les initiatives gouvernementales visant le développement du territoire et de ses ressources.

Le deuxième élément de base concerne l'allocation principale, destinée au fonctionnement des institutions et à la prestation de services publics. Cette allocation représente la consolidation de tous les paiements de transfert présentement accordés à chacune des institutions de services publics qui feront partie du gouvernement du

Nunavik. Elle comprend également les montants nécessaires pour couvrir l'augmentation, due à la création du gouvernement du Nunavik, des dépenses courantes liées au fonctionnement de l'Assemblée, du gouvernement, de la Commission de la faune du Nunavik, de la Commission environnementale du Nunavik et d'autres organismes. Le calcul du montant de cette allocation doit être basé sur les coûts réels des services publics au cours d'une période de référence de plusieurs années précédant la création du gouvernement du Nunavik; ce montant doit augmenter annuellement, suivant des paramètres de base qui exercent une influence directe sur les coûts des services publics, tels que la croissance démographique, l'indice réel des prix à la consommation, l'augmentation des salaires et les coûts associés aux conventions collectives. Enfin, cet élément de base comprend l'augmentation des dépenses courantes résultant de l'amélioration des services publics.

Le troisième élément de base tient compte des sommes nécessaires pour effectuer les paiements de transfert aux particuliers dans le cadre de programmes dont le gouvernement du Nunavik sera responsable. Ces transferts devront faire l'objet de prévisions permettant le paiement du financement global avant le début de l'exercice financier, puis d'un redressement à la fin de l'exercice financier, afin de les faire correspondre au coût réel des programmes. Comme ces montants peuvent varier en fonction de la mise en œuvre de programmes des gouvernements fédéral et provincial et des fluctuations du nombre de bénéficiaires de ces programmes, les variations ne doivent pas entraîner de changements correspondants aux autres éléments qui composent l'accord de financement global.

Enfin, durant une période de transition de trois à cinq ans, l'accord de financement global devra comprendre un élément supplémentaire visant à couvrir les frais en capital d'établissement liés à la création du gouvernement du Nunavik. Ce montant inclura, au besoin, les coûts de construction des édifices publics destinés à loger

l'Assemblée, le gouvernement, la Commission de la faune du Nunavik, la Commission environnementale du Nunavik et d'autres organismes. Cet élément comprend également les fonds nécessaires à la dotation en capital de ces deux commissions, ainsi que les coûts de capital résultant de l'amélioration des services publics.

Les changements structuraux dans le cadre d'un accord de financement global

La conclusion d'accords de financement global avec les gouvernements du Canada et du Québec entraînera un bouleversement fondamental de leur mode de fonctionnement, voire de leur structure. Chacun de ces gouvernements devra désigner, à l'intérieur de sa structure, un guichet unique pour la négociation, la conclusion et la mise en œuvre des accords de financement avec le gouvernement du Nunavik. La Commission du Nunavik est consciente de la portée de ces recommandations, mais elle croit néanmoins que la conclusion des accords de financement nécessite l'établissement d'un tel guichet unique.

V. LES DÉPENSES, LES SURPLUS ET LES DÉFICITS

Le pouvoir de dépenser

Le gouvernement du Nunavik devra exercer son pouvoir de dépenser de façon efficace et fonctionnelle. Pour ce faire, il faudra réduire, voire éliminer complètement le chevauchement des services. Le gouvernement du Nunavik devra dans certains cas tenter de conclure des ententes de coopération avec les autres paliers de gouvernement plutôt que de créer ses propres services. On devra éviter, par exemple, que le pouvoir du gouvernement du Nunavik de modifier les taux d'imposition ou de taxation, de partager les rentes et les redevances, d'imposer des droits ou des amendes et de percevoir d'autres recettes fiscales ne mène à la création d'une administration qui viendrait empiéter sur le mandat de celles qui s'occupent déjà de ces questions. Ainsi on ne pourrait justifier la création au

Nunavik d'un organisme gouvernemental chargé de percevoir les impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises, les taxes, les rentes et redevances et les autres recettes; cette initiative constituerait un usage mal avisé des fonds gouvernementaux, qui ne pourraient plus alors être affectés aux services à la population, et aggraverait indûment les obligations fiscales des contribuables du Nunavik, qui se sont souvent plaints de leur fardeau actuel.

Par exemple, le Danemark et le Groenland ont conclu un accord stipulant que l'impôt sur le revenu est perçu par le gouvernement danois qui remet ensuite sa part au gouvernement groenlandais; un accord semblable existe entre les gouvernements du Canada et du Nunavut. Un tel accord devrait intervenir entre le gouvernement du Nunavik et les autres paliers de gouvernement concernés, dans les domaines relatifs aux recettes fiscales, comme l'impôt sur le revenu, les taxes, les rentes et redevances et plusieurs autres. La Commission du Nunavik propose que l'on engage des discussions à ce sujet dans le cadre des négociations précédant la création du gouvernement du Nunavik.

Le respect des programmes généraux

À plusieurs reprises, des citoyens du Nunavik sont venus affirmer à la Commission du Nunavik qu'ils n'exigent rien de moins que le niveau et la qualité des services offerts à leurs compatriotes du sud du pays. Le gouvernement du Nunavik se doit, en conséquence, de fournir des services de qualité égale ou supérieure aux normes actuelles.

L'Accord politique définissant le mandat de la Commission du Nunavik stipule qu'elle doit formuler ses recommandations en tenant compte des réalités du milieu arctique. Cette exigence de l'Accord politique s'applique particulièrement au domaine des services publics. On peut donner comme exemple les règlements sur l'aide sociale, qui pénalisent parfois des familles forcées de partager leur demeure à cause de la pénurie de logements. Le gouvernement du Nunavik doit être habilité à choisir d'offrir des

services différents et adaptés, afin de tenir compte des conditions de vie du milieu arctique. Selon la Commission du Nunavik, cette question doit faire l'objet de discussions en profondeur au cours des négociations précédant la création du gouvernement du Nunavik. Les accords qui découleront de ces négociations doivent prévoir des dispositions spéciales permettant au gouvernement du Nunavik de modifier, dans une certaine mesure, l'offre de services publics pour tenir compte des réalités arctiques. Ces modifications ne doivent pas avoir pour effet de diminuer les paiements de transfert consentis par les gouvernements du Canada et du Québec.

Le pouvoir d'emprunter

Le gouvernement du Nunavik doit être habilité à emprunter les fonds nécessaires pour financer les investissements et maintenir suffisamment de liquidités.

L'immunité fiscale

Le gouvernement du Nunavik doit pouvoir bénéficier de l'immunité fiscale, de manière à éviter les coûts associés au paiement et au remboursement des impôts et des taxes d'un niveau de gouvernement à un autre.

Les surplus et déficits

Comme il a été mentionné précédemment, les accords de financement global doivent tenir compte de l'amélioration des services publics, des coûts afférents à la création du gouvernement du Nunavik, de même que des nouveaux besoins, des nouveaux programmes et des situations exceptionnelles ou d'urgence. Dans ce contexte, le gouvernement du Nunavik doit assumer et gérer tout surplus ou déficit. Le surplus d'un exercice financier ne sera donc pas un motif suffisant pour diminuer le montant prévu aux accords de financement global pour l'exercice suivant, pas plus que le déficit d'un exercice financier ne doit justifier l'augmentation de ce montant.

Recommandation n° 7

Les revenus et les dépenses

L'ACCÈS AUX RECETTES FISCALES

- 7.1 Le Gouvernement du Nunavik sera habilité à disposer de recettes fiscales. Plus précisément, il pourra :
- 7.1.1 modifier les taux de l'impôt sur le revenu et des taxes;
 - 7.1.2 recouvrer une partie importante de l'impôt sur le revenu et des autres taxes prélevées au Nunavik;
 - 7.1.3 recouvrer une part des rentes et redevances tirés du développement du territoire et de ses ressources;
 - 7.1.4 imposer des droits et des amendes;
 - 7.1.5 encaisser des dividendes d'entreprises de services publics.

L'ACCÈS AUX RECETTES NON FISCALES

- 7.2 Le gouvernement du Nunavik sera habilité à disposer de recettes non fiscales. Plus précisément, il pourra recevoir des paiements de transfert au moins équivalents aux paiements de transfert actuellement accordés aux organismes de services publics du Nunavik.

LES ACCORDS DE FINANCEMENT GLOBAL

- 7.3 Le gouvernement du Nunavik sera habilité à conclure deux accords de financement global, un avec le gouvernement du Canada, et un autre avec le gouvernement du Québec. Les accords de financement global doivent :

- 7.3.1 être clairs et concis;
- 7.3.2 être conclus sur une base annuelle, mais comprendre des prévisions à plus longue échéance;
- 7.3.3 être calculés selon une méthode révisée annuellement au cours des cinq premières années d'application, puis révisée à intervalles réguliers par la suite;
- 7.3.4 maintenir les garanties comprises dans la CBJNQ, le niveau actuel des services et du financement et l'accès au financement pour l'amélioration des services, pour les nouveaux programmes et pour les situations exceptionnelles ou d'urgence;
- 7.3.5 comprendre comme élément de base la part des recettes fiscales prélevées dans la région et remises au gouvernement du Nunavik;
- 7.3.6 comprendre comme élément de base l'allocation principale destinée au fonctionnement des institutions et à la prestation de services publics;
- 7.3.7 comprendre comme élément de base les sommes nécessaires pour effectuer les paiements de transfert aux individus, dans le cadre des responsabilités du gouvernement du Nunavik;
- 7.3.8 comprendre comme élément supplémentaire et temporaire les sommes destinées à couvrir les frais de capital liés à la création du gouvernement et des institutions du Nunavik et les coûts en capital résultant de l'amélioration des services publics.

LES CHANGEMENTS STRUCTURAUX

- 7.4 Le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec établiront chacun un guichet unique pour les besoins des accords de financement global avec le gouvernement du Nunavik.

LES DÉPENSES PUBLIQUES

- 7.5 Le gouvernement du Nunavik sera habilité à dépenser ses revenus dans l'intérêt général et pour le bien-être du Nunavik et de ses résidents, de façon efficace et efficiente, en faisant preuve de responsabilité et de sagesse. Plus précisément, le gouvernement du Nunavik :
- 7.5.1 offrira des services à tout le moins de qualité égale ou même supérieure à celle requise actuellement;
 - 7.5.2 sera habilité à affecter ses ressources à des services différents ou adaptés, afin de tenir compte de la situation arctique du Nunavik.

LE POUVOIR D'EMPRUNTER

- 7.6 Le gouvernement du Nunavik sera habilité à emprunter des fonds.

L'IMMUNITÉ FISCALE

- 7.7 Le gouvernement du Nunavik doit bénéficier de l'immunité fiscale.

LES SURPLUS ET LES DÉFICITS

- 7.8 Le gouvernement du Nunavik sera responsable de ses surplus et de ses déficits.