

# **Aperçu du projet d'entente finale sur la création du gouvernement régional du Nunavik**

---

## **Le projet d'entente finale**

L'entente finale est, dans son essence, très semblable à l'entente de principe, qui a été signée il y a trois ans. Quiconque lit les deux documents remarquera qu'ils traitent des mêmes sujets et prévoient la même conclusion. Les différentes parties de l'entente finale ont été réorganisées par souci de présentation, et certaines de ses dispositions sont plus précises, particulièrement celles qui touchent le financement et les mesures de transition.

La principale différence entre les deux documents, c'est qu'une fois ratifiée et signée par les trois parties (Makivik, le Québec et le Canada), l'entente finale aura force de loi. Ce document prévoit en effet la mise en œuvre des activités nécessaires à la création du gouvernement régional du Nunavik. L'entente de principe, elle, n'était pas juridiquement contraignante.

## **Prendre appui sur les organismes existants**

Tant dans l'entente de principe que dans l'entente finale, on reconnaît que la meilleure approche pour la création d'un nouveau gouvernement dans la région passe par la fusion de trois importants organismes publics du Nunavik. En fait, les structures, les pouvoirs et les ressources de ces organismes constitueraient le fondement du gouvernement régional du Nunavik (GRN).

Par conséquent, il est utile de revoir la nature et l'origine de ces trois organismes, soit l'Administration régionale Kativik (ARK, l'administration supramunicipale de la région), la Commission scolaire Kativik (CSK) et la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik (RRSSSN).

L'ARK, la CSK et la RRSSSN, ou leurs prédécesseurs, existent depuis environ trente ans et ils découlent des dispositions de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ), le premier accord moderne sur des revendications territoriales au pays. Ces organismes sont en grande partie le résultat d'une décision des Inuit, soit celle de négocier la création d'organismes publics en tant que moyen de participation au processus décisionnel touchant leurs vies et la région au nord du 55<sup>e</sup> parallèle.

L'ARK, la CSK et la RRSSSN remplissent de très importants mandats dans leurs secteurs d'activités et de responsabilités, et leur compétence s'étend à l'ensemble du Nunavik. En dépit de crises de croissance occasionnelles, ces organismes, ou ceux qui les ont précédés, peuvent compter sur une très bonne réputation depuis au moins 30 ans. De plus, ils ne sont pas fondés sur l'origine ethnique et ils sont ouverts à l'entière participation des citoyens inuit et non inuit du Nunavik. Conformément à la CBJNQ, ces organismes publics ont été créés par des lois adoptées par l'Assemblée nationale du Québec.

Le gouvernement régional du Nunavik sera véritablement le résultat de la fusion de l'ARK, de la CSK et de la RRSSSN. En mettant à profit ces organismes, le nouveau gouvernement régional du Nunavik ne constituerait pas un changement brusque dans l'évolution des organismes gouvernementaux au Nunavik. Il s'agirait plutôt d'une évolution de ce qui a commencé il y a plus de 30 ans lors de la création d'organismes publics au Nunavik. Dans ce contexte, la création du gouvernement régional du Nunavik peut être décrite comme le remplacement de certaines structures existantes par une structure gouvernementale unificatrice.

Il est tout aussi important de comprendre que la création du gouvernement régional du Nunavik n'est pas une fin en soi. Cet organisme sera lui aussi appelé à évoluer au fil des circonstances et des besoins. D'ailleurs, l'entente finale le prévoit déjà grâce à une disposition qui indique que les parties chercheront à obtenir les compétences pour entamer la seconde phase de négociations afin d'attribuer plus de pouvoirs au GRN.

---

## **Résumé de l'entente finale sur la création du gouvernement régional du Nunavik**

---

### **Partie I**

La présente partie établit un certain nombre d'énoncés généraux sur l'entente finale et ses objectifs ainsi que certaines dispositions légales relatives à son interprétation.

#### **Objectifs de l'entente finale**

La partie I indique que l'objectif de l'entente finale est de permettre la création du gouvernement régional du Nunavik (GRN) pour tous les citoyens du Nunavik, et ce, en deux phases. La première phase consiste en la fusion d'organismes publics existants pour former une entité unifiée qui deviendra le gouvernement régional du Nunavik. La seconde prévoit un autre cycle de négociation pour attribuer de nouveaux pouvoirs au GRN.

#### **Principes prépondérants**

La partie I comprend également les principes prépondérants régissant l'entente finale. La plupart proviennent directement de l'entente cadre et de l'entente de principe, signées respectivement en 2003 et en 2007.

Ces principes prévoient que, comme les organismes actuels qui seront fusionnés, le GRN ne sera pas fondé sur l'origine ethnique mais sera ouvert à la participation de tous les citoyens du Nunavik et soumis aux chartes des droits québécoise et canadienne. La création du gouvernement régional du Nunavik sera rendue possible par des modifications à la CBJNQ, et, comme l'ARK, la CSK et la RRSSN, le GRN sera créé en vertu d'une loi provinciale adoptée par l'Assemblée nationale du Québec. En outre, les langues utilisées dans le GRN respecteront les lois existantes de même que les droits et les obligations juridiques actuellement applicables à l'ARK, la CSK et la RRSSN.

D'autres principes prépondérants prévoient, par exemple, que le GRN se conformera aux règles de transparence et aux principes de reddition de comptes, qu'il maintiendra la qualité et les niveaux de service public dans la région et s'efforcera de les améliorer, et que la création du nouveau gouvernement ne portera pas atteinte aux droits des Inuits, des Cris ou des Naskapis, comme cela a été formulé dans leurs accords sur des revendications territoriales.

Les principes prépondérants énoncent clairement que le GRN sera responsable devant les citoyens du Nunavik. Ils prévoient également que rien dans l'entente finale ne causera de préjudice au statut, aux droits ou aux obligations juridiques de Makivik, l'organisme responsable de la promotion et de la protection des droits et des intérêts des Inuits au titre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois.

## **Définitions**

Il y a une section « Définitions » au début de la partie I. Les définitions visent à apporter certaines précisions juridiques à quelques termes utilisés dans l'entente. La plupart d'entre elles énoncent des évidences et font ordinairement partie des documents juridiques. Toutefois, une des définitions porte sur la « date de fusion ». Il s'agit de la date à laquelle l'ARK, la CSK et la RRSSSN cesseront d'exister dans la législation québécoise pour céder la place au GRN. Cette « date de fusion » déclenchera de nombreux événements importants et on y fait référence à plusieurs endroits de l'entente finale.

## **Partie II**

Il s'agit de la partie la plus longue et l'une des plus importantes de l'entente finale. Elle décrit le fonctionnement et la nouvelle structure qui seront mis en place pour le gouvernement régional du Nunavik.

### **Création du gouvernement régional du Nunavik**

Cette partie fait clairement ressortir que le gouvernement régional du Nunavik reprendra l'ensemble des pouvoirs, des fonctions, des responsabilités, des ressources et des actifs de l'ARK, de la CSK et de la RRSSSN et que tous les règlements, ordonnances et arrêtés de ces organismes demeureront dans l'ensemble en vigueur jusqu'à ce que le GRN en décide autrement, ou s'ils sont modifiés dans le processus de transition. Le GRN sera soumis aux mêmes lois et aux mêmes droits et obligations juridiques que le sont l'ARK, la CSK et la RRSSSN.

La partie II prévoit que certains organismes, comme les villages nordiques, les établissements hospitaliers et les comités d'éducation, conserveront leurs statuts et droits et explique en outre comment les relations que ces établissements entretenaient avec l'ARK, la CSK et la RRSSSN seront transférées au GRN.

### **Assemblée du Nunavik**

Cette partie de l'entente finale décrit la structure et le fonctionnement de base de l'assemblée élue, laquelle remplacera les conseils de l'ARK, de la CSK et de la RRSSSN.

L'Assemblée du Nunavik sera formée de 20 membres. Chacune des communautés du Nunavik élira un représentant à l'Assemblée. Cette dernière comprendra aussi cinq autres membres élus par tous les électeurs du Nunavik et parmi toutes les communautés du Nunavik, dont l'un sera élu dirigeant du gouvernement régional du Nunavik. Étant donné que les Naskapis occupent actuellement un siège au conseil de l'ARK, ils auront aussi un représentant à l'Assemblée du Nunavik.

Les élus de l'Assemblée du Nunavik auront droit à un vote, et ceux qui représentent des communautés de plus de 2 000 habitants en auront un second. Ce système est inspiré de celui actuellement en place à l'ARK. L'Assemblée du Nunavik tiendra au moins quatre séances par année, et la première séance aura lieu au plus tard un mois après la « date de fusion ».

L'Assemblée du Nunavik aura la compétence pour créer des comités permanents ou temporaires qui traiteront de différentes questions.

### **Conseil exécutif**

Le Conseil exécutif remplacera les comités exécutifs de l'ARK, de la CSK et de la RRSSSN. Les cinq représentants élus par tous les électeurs à l'Assemblée du Nunavik, y compris le leader du gouvernement, occuperont les postes du Conseil exécutif. Ces personnes devront superviser les activités et les opérations quotidiennes des différents départements du GRN. Il s'agira de postes à temps plein au gouvernement régional du Nunavik. Il revient au leader du gouvernement d'attribuer des responsabilités précises à

chaque membre du Conseil exécutif, et ces attributions de responsabilités devront être approuvées par l'Assemblée du Nunavik.

Les personnes qui occuperont un poste au Conseil exécutif seront membres à part entière de l'Assemblée, et auront le droit de présenter des projets, de répondre à des questions et de participer aux débats de l'Assemblée.

### **Administration et départements**

La partie II de l'entente finale décrit aussi la structure administrative initiale et les départements qui seront mis en place lors de la création du gouvernement régional du Nunavik.

La structure administrative actuelle de l'ARK demeurera généralement intacte et deviendra le Département des Affaires locales et régionales du gouvernement régional du Nunavik. La même chose s'appliquera à presque toute la structure et toutes les fonctions de la CSK, qui deviendra le Département de l'Éducation du gouvernement du Nunavik. De même, l'administration et les fonctions de la RRSSSN seront dévolues au nouveau Département de la Santé et des Services sociaux.

Bien que les structures et fonctions administratives de l'ARK, de la CSK et de la RRSSSN demeureront largement intactes sous forme de départements du gouvernement régional du Nunavik, il y aura une exception. Certaines activités administratives communes à ces organismes, qui relèvent du soutien administratif et ne concernent pas un secteur d'activité précis, seront regroupées en une nouvelle unité, qui prendra le nom de Département de l'Administration centrale et des Finances. La paie, la tenue des comptes et l'entretien sont des exemples des fonctions générales dont s'occupera ce département.

Outre les quatre départements décrits ci-dessus, il y aura aussi un secrétariat général. Ce sera le centre de la gouvernance administrative du gouvernement régional du Nunavik, dont la fonction principale sera d'appuyer le Conseil exécutif et de jouer un rôle de coordination entre les divers départements du GRN. Il y aura aussi un secrétariat au budget et à la gestion stratégique des ressources chargé de l'ensemble du budget et des processus de contrôle des dépenses du GRN.

Le GRN héritera du personnel des organismes qui seront fusionnés. Même si la mobilité entre les unités administratives sera facilitée, le GRN sera lié par les accréditations syndicales et les conventions collectives en vigueur à la « date de fusion ». Les nouveaux postes créés au sein du GRN seront d'abord offerts aux employés de l'ARK, de la CSK et de la RRSSSN, mais ceux-ci ne seront pas obligés de les accepter. De plus, le gouvernement régional du Nunavik sera lié par les lois et les programmes relatifs à l'équité salariale. Les conditions de travail des employés du GRN dans les secteurs de l'éducation et de la santé seront régies par les lois québécoises pertinentes applicables aux secteurs public et parapublic ou aux agences de la santé et des services sociaux, selon le cas.

### **Élections**

Des élections générales pour l'Assemblée du Nunavik et le Conseil exécutif auront lieu tous les trois ans, le premier mercredi de novembre. Afin que les élus soient prêts à prendre leurs responsabilités à la date d'entrée en vigueur du GRN, la première élection de l'Assemblée aura lieu peu de temps avant la « date de fusion ».

L'entente finale établit des règles détaillées relatives à l'élection de l'Assemblée du Nunavik et du Conseil exécutif. Nombre d'entre elles ont été élaborées avec le concours du Directeur général des élections du Québec. De plus, ce dernier conseillera et soutiendra ceux qui organiseront l'élection de la première Assemblée du Nunavik.

Quiconque a normalement le droit de vote au Québec, est âgé de 18 ans et plus et est domicilié au Nunavik depuis un an possédera la qualité d'électeur pour l'élection du gouvernement régional du Nunavik. En outre, ceux qui se portent candidats à l'Assemblée du Nunavik ou au Conseil exécutif doivent habiter le Nunavik depuis au moins trois ans.

## **Budget et questions financières**

L'entente finale prévoit que l'exercice financier du GRN commencera le 1<sup>er</sup> avril et se terminera le 31 mars et que le gouvernement régional du Nunavik héritera des responsabilités et des engagements financiers de l'ARK, de la CSK et de la RRSSSN, ce qui comprend notamment les budgets, les surplus et déficits, la vérification des comptes, les prêts, les contrats et les passifs. Le GRN devra généralement adopter des budgets équilibrés, sauf s'il a reçu l'autorisation du ministre du Québec compétent. De plus, il aura la compétence d'utiliser tout surplus à titre de fonds de réserve pour les besoins à venir. L'entente contient aussi des dispositions relatives aux processus d'octroi de prêts et de contrats ainsi que de vérification.

## **Conseils et organismes consultatifs**

L'Assemblée du Nunavik devra constituer les organismes suivants et les conserver pour au moins trois ans après la « date de fusion » :

- le Conseil consultatif sur l'éducation;
- le Conseil consultatif sur les aînés;
- le Conseil consultatif sur la santé et les services sociaux;
- le Conseil consultatif sur les affaires municipales.

L'Assemblée du Nunavik sera responsable de nommer les membres des conseils consultatifs et de préciser leur mandat, leur structure et leurs procédures. Outre les conseils consultatifs, l'Assemblée pourra faire appel aux organismes et aux associations du Nunavik à titre d'organismes consultatifs spéciaux.

## **Comité bilatéral et la nation Naskapi de Kawawachikamach**

Un comité bilatéral sera créé dans le cadre du GRN pour traiter de certaines questions relatives au secteur naskapi au nord du 55<sup>e</sup> parallèle. Il sera formé de trois membres du GRN, de trois membres de la nation Naskapi et d'un président nommé par le Québec. Ce comité aura 60 jours pour étudier toute décision touchant le secteur naskapi et formuler des recommandations à ce sujet.

## **Relations avec les gouvernements, Makivik et les autres parties**

La partie II de l'entente prévoit que le GRN entretiendra une relation avec différents ministres du Québec en ce qui a trait aux questions qui relèvent de ses compétences, et qu'il y aura en outre un ministre du Québec responsable des relations générales de la province avec le GRN. Ce dernier maintiendra une relation continue et évolutive avec Makivik et le Canada.

La relation avec la nation crie sera régie par le besoin de consulter ses organisations avant d'apporter des changements au GRN qui pourraient toucher les terres crie de catégorie II au nord du 55<sup>e</sup> parallèle et sur le contenu de toute entente supplémentaire qui accorderait de nouveaux pouvoirs au GRN. Par ailleurs, le GRN pourra entamer des discussions avec les Premières Nations et les Inuits des régions avoisinantes sur des questions d'intérêt commun.

## **Comité de transition**

Même s'il n'aura qu'une courte durée de vie, le Comité de transition sera l'un des organismes les plus importants créés en vertu de l'entente finale. Ce comité disposera de la compétence juridique pour veiller à ce que tout soit en place et opérationnel le jour où le GRN sera officiellement formé, et pour s'assurer que la fusion de l'ARK, de la CSK et de la RRSSSN se fasse sans heurts. Afin de mener à bien son mandat, le Comité de transition aura également le pouvoir de prendre des décisions à court terme pour le GRN. Par exemple, il préparera le premier budget de la première année d'opération du gouvernement régional du Nunavik.

Le Comité de transition sera créé par une loi du Québec quelque temps avant la création du GRN et cessera d'exister à la « date de fusion ». Le comité de transition sera formé de personnes ayant une expérience et des connaissances directes des activités de l'ARK, de la CSK et de la RRSSSN.

## **Phase 2**

Les dispositions concernant la phase 2 sont importantes parce qu'elles prévoient qu'aussitôt que possible après la « date de fusion », les parties signataires de l'entente finale chercheront à entamer des négociations sur une entente supplémentaire, entente qui accorderait de nouveaux pouvoirs au GRN. À l'exception de certaines dispositions sur le financement, l'entente finale ne limite pas la portée de ces futures négociations ou les questions qui seront traitées. Puisque le gouvernement régional du Nunavik existera à ce moment, il participera aux négociations avec Makivik.

## **Partie III**

### **Financement**

La partie III de l'entente finale aborde la question du financement du GRN. Essentiellement, elle prévoit le transfert de tout le financement et de toutes les ressources de l'ARK, de la CSK et de la RRSSSN au gouvernement régional du Nunavik. Elle indique également que les transferts financiers du Canada au Québec en matière d'éducation et de logement au Nunavik se poursuivront conformément aux pratiques en cours.

La partie III met aussi en lumière la façon dont les fonds seront utilisés par le gouvernement régional du Nunavik. À l'exception des ressources qui serviront à appuyer certaines fonctions centralisées, le financement associé à l'ARK sera principalement utilisé pour soutenir le Département des Affaires locales et régionales, les fonds associés à la CSK seront d'abord affectés au Département de l'Éducation du Nunavik et, enfin, les sommes de la RRSSSN iront normalement au Département de la Santé et des Services sociaux du Nunavik.

L'entente finale précise qu'au plus tard trois ans après la « date de fusion », le GRN, le Québec et le Canada entreprendront un examen des régimes de financement pour élaborer, de façon concertée, de nouveaux mécanismes financiers adaptés au GRN. S'il y a lieu, ces mécanismes comprendront des ententes de financement global pour les programmes et services récurrents. Par la suite, un examen des régimes de financement sera entrepris tous les cinq ans.

Parallèlement à la signature de l'entente finale, les parties concluront une entente de financement budgétaire qui établira le niveau et les mécanismes du nouveau financement pour la gouvernance du GRN qui sera versé en plus du financement accordé à l'ARK, la CSK et la RRSSSN au moment de la fusion.

L'entente finale prévoit en outre que le Québec, le Canada et le GRN auront chacun un rôle à jouer pour soutenir la gouvernance du GRN grâce à un appui financier direct ou indirect. Les mécanismes de revenus autonomes ne s'appliquent pas au financement fédéral ou provincial des programmes et des services actuels; ces mécanismes ne s'appliqueront qu'aux revenus autonomes du GRN concernant le nouveau financement pour la gouvernance.

## **Partie IV**

### **Mise en œuvre**

Un plan de mise en œuvre sera joint à l'entente finale, sans toutefois en faire partie. Ce plan sera un contrat exécutoire qui énoncera les activités, les responsabilités et l'échéancier pour la mise en œuvre de l'entente finale. Il y aura aussi un comité de mise

en œuvre formé de trois membres nommés respectivement par le Canada, Makivik et le Québec. Ce comité supervisera la mise en œuvre de l'entente finale, discutera des problèmes qui y sont associés et en examinera le processus. Le premier examen sera mené au plus tard trois ans après la « date de fusion ».

## **Partie V**

Il s'agit de la dernière partie de l'entente finale, qui traite du processus de ratification, de l'entrée en vigueur de l'entente, des modifications et du mécanisme de résolution des différends.

### **Ratification**

La partie V explique que l'entente finale ne sera signée qu'après sa ratification par les citoyens du Nunavik au moyen d'un référendum, et par les gouvernements du Québec et du Canada au terme de leurs processus d'approbation respectifs.

Cette partie de l'entente précise aussi des règles détaillées pour le référendum qui se tiendra au Nunavik. Essentiellement, quiconque est âgé de 18 ans et plus, est citoyen canadien, est domicilié au Nunavik depuis un an et qui a normalement le droit de vote en vertu des lois électorales possédera la qualité d'électeur pour le référendum. En outre, des mesures seront adoptées pour permettre aux bénéficiaires admissibles de la CBJNQ qui résident à l'extérieur du territoire de voter au référendum.

L'entente finale prévoit que la question référendaire sera : « Approuvez-vous l'entente finale sur la création du gouvernement régional du Nunavik? »

### **Entrée en vigueur et modifications**

L'entente finale entrera en vigueur au moment où elle sera signée par les parties; elle pourra être modifiée avec leur accord écrit.

### **Mécanisme de résolution des différends**

Des dispositions de la partie V précisent également que les parties signataires de l'entente et le GRN éviteront dans la mesure du possible d'avoir recours au système judiciaire pour régler les différends au sujet de l'entente finale. Par conséquent, l'entente prévoit un mécanisme de résolution des différends. Grosso modo, selon ce mécanisme, les parties tenteront d'abord de résoudre leur différend par des discussions informelles et, si le différend persiste, elles feront appel à une troisième partie indépendante et impartiale qui agira comme médiateur. Si les parties sont toutes d'accord, elles pourront aussi présenter le différend à un arbitre.