



## Table des matières

1	Mise en contexte .....	3
1.1.	Makivvik .....	3
1.2.	La Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik .....	4
1.3.	Nunavimmi Ilagiit Papatauvinga.....	4
2.	Commentaires de Makivvik, de la RRSSSN et de NIP sur le Projet de Loi 37 – Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants.....	4
2.1.	Inclure dans la loi une « approche fondée sur les distinctions » .....	5
2.2.	Identification adéquate de l'identité inuit dans les données.....	6
2.3.	Un pouvoir d'enquête en matière de lésions de droit en protection de la jeunesse.....	7
2.4.	Indépendance du commissaire associé et responsabilité à l'égard des Inuit.....	7
3.	Recommandations de Makivvik, la RRSSSN et de NIP.....	8

## 1 Mise en contexte

Notre évaluation du Projet de Loi 37, Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants repose donc principalement sur la perspective du droit inhérent des Inuit à l'autodétermination en ce qui concerne les services à l'enfance et à la jeunesse. Notre vision, partagée par les trois signataires de ce mémoire, est d'assurer le bien-être des enfants et des jeunes Inuit et de leurs familles, d'une manière culturellement adaptée et respectant l'ensemble de leurs droits, notamment ceux consentis par traités. Cette perspective reconnaît la place centrale de l'enfant et de la famille dans l'exercice du droit à la continuité culturelle, l'un des principes directeurs de la CBJNQ.

### 1.1. Makivvik

La Société Makivik (Makivvik) a été créée en 1978 en vertu de la *Loi sur la Société Makivik*<sup>1</sup> suite à la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord Québécois (CBJNQ). Elle est le successeur de la *Northern Québec Inuit Association*, partie signataire de la CBJNQ, et la partie autochtone reconnue pour représenter ses membres, soit les 14 000 Inuit du Nunavik, résidants sur le territoire ou en milieu urbain<sup>2</sup>, ainsi que pour protéger et promouvoir leurs droits ancestraux et issus de la CBJNQ. Son conseil d'administration est composé de 22 membres élus qui sont tous des bénéficiaires inuits de la CBJNQ, dont 5 administrateurs-officiers élus au suffrage universel par tous les bénéficiaires inuits de la CBJNQ et 16 administrateurs élus par chacune des communautés inuit<sup>3</sup>.

La Société Makivik a également pour mission :

- a) *de recevoir, administrer, utiliser et placer la partie, destinée aux Inuit, de l'indemnité prévue aux articles 25.1 et 25.2 de la Convention et les revenus en découlant, ainsi que tous ses autres fonds, conformément à la présente loi;*
- b) *de lutter contre la pauvreté et de promouvoir le bien-être des Inuit et le perfectionnement de leur instruction;*
- c) *de développer les communautés inuit et de perfectionner leurs moyens d'action;*
- d) *d'exercer les autres fonctions que lui dévoluent les autres lois ou la Convention;*
- e) *d'encourager, promouvoir et protéger le mode de vie, les valeurs et les traditions inuit et d'aider à leur conservation*<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> L.R.Q., c. S-18.1

<sup>2</sup> Art. 1.11 et 1.10 de la CBJNQ

<sup>3</sup> Soit les 14 villages inuits du Nunavik (Kuujuaraapik, Umiujaq, Inukjuak, Puvirnituk, Akulivik, Ivujivik, Salluit, Kangiqsujuaq, Quaataq, Kangirsuk, Aupaluk, Tasiujaq, Kuujuaq et Kangiqsualujuaq), ainsi que par les bénéficiaires inuit de la CBJNQ de Chisasibi et ceux qui sont affiliés à Killiniq.

<sup>4</sup> Art. 5 *Loi sur la Société Makivik*

## 1.2. La Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik

Le réseau de la santé et des services sociaux du Nunavik comprend la Régie régionale de la santé et des services sociaux Nunavik (RRSSSN), le Centre de santé Inuulitsivik (CSI) et le Centre de santé Tulattavik de l'Ungava (CSTU). La Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) et les conventions complémentaires représentent les fondements de la création et du développement des services de santé et des services sociaux sur le territoire du Nunavik.

Successeure du Conseil Kativik des services de santé et des services sociaux institué en 1978 par la CBJNQ, la Régie régionale de la santé et des services sociaux Nunavik (RRSSSN) est depuis 1995 l'organisation responsable d'organiser les programmes de services de santé et de services sociaux du Nunavik, d'évaluer l'efficacité de ces programmes et d'assurer que les usagers reçoivent des services de qualité répondant à leurs besoins. De plus, elle assure la gestion et l'utilisation efficace des ressources financières octroyées à la région du Nunavik.

La RRSSSN est un organisme dédié à l'amélioration de l'état de santé et du bien-être de la population des 14 communautés sur son territoire. Sa mission globale est d'adapter les programmes de services de santé et de services sociaux aux besoins de sa population et aux réalités de la région.

## 1.3. Nunavimmi Ilagiit Papatauvinga

Les Inuit du Nunavik ont créé Nunavimmiut Ilagiit Papatauvinga (NIP) à la suite d'une vaste consultation des communautés. NIP est une organisation gérée par les Inuit, chargée d'élaborer et de fournir une gamme de services pertinents et culturellement sécurisés aux enfants et aux jeunes Inuit, ainsi qu'à leurs familles. L'organisation élira bientôt son premier conseil d'administration et commencera progressivement à fournir des soins et un soutien, guidés par les coutumes, les valeurs et les connaissances traditionnelles.

Actuellement structurée comme une organisation à but non lucratif, Nunavimmi Ilagiit Papatauvinga est appelée à être légalement reconnue comme le principal fournisseur de services harmonisés et adaptés à la culture des enfants, des jeunes et des familles du Nunavik.

## 2. Commentaires de Makivik, de la RRSSSN et de NIP sur le Projet de Loi 37 – Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants

Le projet de loi 37 prévoit de créer un commissaire au bien-être et aux droits des enfants (le « commissaire »), lequel serait soutenu par un commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones (le « commissaire associé »). Ce dernier recevrait le mandat d'assister et de conseiller « le commissaire afin que les intérêts des enfants autochtones soient pris en considération, et qu'il soit tenu compte des facteurs historiques, sociaux et culturels qui leur sont propres dans chacun des avis et chacune des recommandations du commissaire ».

En l'occurrence, le rôle de cette nouvelle institution serait essentiellement préventif, visant à favoriser l'exercice des droits des enfants par ces derniers et les institutions. Cette approche favorisant l'*advocacy* et la recommandation en matière de politiques publiques, demeure très peu contraignante. Certainement pertinent pour les enfants du Québec, ce mandat apparaît toutefois d'une timidité déconcertante lorsqu'on le replace dans le contexte de la défavorisation de l'enfance au Nunavik. Nous aurions été en droit d'espérer que le projet de loi 37 se serait appuyé sur le constat que les enfants inuit n'ont ni accès aux mêmes standards de services, ni les mêmes opportunités d'exprimer leur plein potentiel dans le respect de leur langue et de leur culture.

Tel que le projet de loi est présenté, nous sommes donc d'avis que cette nouvelle institution est inutile, et que le commissaire associé ne possède tout simplement pas la légitimité d'exercer son mandat auprès des enfants inuit. Nous rappelons que notre évaluation du projet de loi se fonde sur une ferme volonté d'assurer le bien-être des enfants et des jeunes Inuit et de leurs familles, d'une manière culturellement adaptée et respectant l'ensemble de leurs droits, incluant les droits garantis aux Inuit du Nunavik par la CBJNQ et constitutionnellement protégés.

Suite aux discussions préliminaires avec le Ministère de la santé et des services sociaux entourant la mise en œuvre de cette recommandation de la Commission Laurent, à l'été 2023, il est apparu évident que cette perspective, comme en fait l'ensemble de nos commentaires et propositions, n'avaient pas été entendus ni considérés, en dépit de nos efforts pour présenter ceux-ci en détail et dans les délais trop serrés et peu respectueux.

Nous ne sommes donc absolument pas convaincus que la création d'un commissaire associé permettra de promouvoir les droits et de protéger les enfants inuit mieux que nous ne pourrions le faire nous-mêmes, si on nous en donnait les moyens et les ressources. Notre préférence est clairement d'octroyer ce mandat – et l'ensemble des pouvoirs d'enquête nécessaires – à une institution indépendante, propre aux Inuit du Nunavik, et fondée sur le droit des Inuit à l'autodétermination en matière de services à l'enfance et à la jeunesse.

A défaut d'une telle institution, nous souhaitons porter à l'attention des parlementaires nos commentaires et recommandations au sujet du projet de loi actuel, afin de rapprocher le rôle – à l'heure actuelle malheureusement vidé de toute pertinence – du commissaire associé de l'objectif initialement identifié par la Commission Laurent et de nos attentes à l'égard d'une initiative qui devrait avoir pour objectif clair l'amélioration de la situation des enfants Inuit.

## 2.1. Inclure dans la loi une « approche fondée sur les distinctions »

Nous souhaitons que le mandat du commissaire associé repose explicitement sur une « approche fondée sur les distinctions ». En d'autres termes, cela implique de reconnaître, dans le projet de loi 37 et dans l'ensemble de sa mise en œuvre, que les Inuit constituent un peuple distinct, non seulement des allochtones, mais également des Premières nations.

Les droits des peuples autochtones sont reconnus et affirmés dans la section 35 (1) de la loi constitutionnelle fédérale de 1982. Cependant, tous les droits ne sont pas uniformes ou identiques parmi ou entre tous les peuples autochtones : les droits ouverts par la CBJNQ sont spécifiques aux Inuit du Nunavik et aux Cris, et doivent être respectés et mis en œuvre dans leur spécificité. Une

approche fondée sur les distinctions implique donc que les relations de Québec et de ses institutions avec les Inuit et les Premières nations mobilisent des approches et des façons d'agir qui reconnaissent des droits, modes et structures de gouvernances, intérêts, priorités et préoccupations spécifiques.

Cette spécificité, ce caractère distinct, des Inuit doit donc être reconnu afin que le mandat du commissaire associé soit précisé. Il est difficile de voir comment le commissaire associé, même avec un haut niveau d'indépendance, pourrait avoir une légitimité auprès des enfants inuit sans cette reconnaissance. Ce principe de « distinction » devrait se refléter clairement dans le texte du projet de loi, et guider le mandat du commissaire à l'égard des enfants inuit, que ce soit au niveau des droits spécifiques, ou encore de l'identification des enfants inuit dans les données (voir 3.2).

Cette distinction peut être reconnue dans les notes explicatives, mais devrait ensuite être inscrite dans un article de la loi. Une « approche fondée sur les distinctions » devrait donc être formulée comme principe guidant le travail du commissaire et du commissaire associé, et encadrant leur relation avec les Inuit.

De manière à rendre plus concret ce principe de distinction dans le cadre du mandat du commissaire, nous recommandons d'inclure dans la loi un rôle de « Conseiller inuit auprès du commissaire associé ». Ce dernier devra assurer l'inclusion des perspectives inuit et de conseiller le commissaire associé dans l'exercice de son mandat. Il devrait également entretenir des relations étroites avec Makivvik et le Nunavik.

## 2.2. Identification adéquate de l'identité inuit dans les données

Pour que le commissaire puisse s'acquitter de son mandat envers les enfants inuit, et dans le respect d'une approche basée sur les distinctions, il apparaît indispensable de pouvoir identifier adéquatement les enfants inuit, que ce soit au Nunavik ou en dehors du territoire. Or, cette identification, en particulier au sein des systèmes d'information utilisés par le réseau de la santé, les services de protection de la jeunesse, permettent rarement une telle identification.

Ceci illustre notamment à quel point il est difficile de concevoir comment le commissaire associé sera capable de fournir un rapport distinct, fondé sur des données spécifiques et fiables pour les enfants inuit, dans le cadre de son mandat (article 18). Or une évaluation qui ne serait pas appuyée sur des données fiables et de qualité, ou encore un rapport amalgamant la situation des enfants « autochtones », sans tenir compte de leur identité distincte (Inuit ou Premières nations), ne nous intéresse tout simplement pas.

Le commissaire devrait pouvoir conclure des accords avec Makivvik, ou toute autre organisation désignée par Makivvik, pour la collecte, le stockage, l'utilisation et la divulgation d'informations et de données sur les services de santé et les services sociaux, les services de protection de la jeunesse, les services d'éducation et les services de garderie fournis aux enfants inuits, en particulier pour :

- a) s'assurer que chaque enfant inuit est correctement identifié ;

- b) soutenir l'amélioration de ces services et empêcher toute discrimination systémique ;
- c) mettre en œuvre un principe de souveraineté des Inuit sur les données relatives à leurs enfants et aux jeunes adultes.

### 2.3. Un pouvoir d'enquête en matière de lésions de droit en protection de la jeunesse

Le rapport final de la Commission Laurent recommandait que l'ensemble des pouvoirs de la Commission des droits de la personne et de la jeunesse (CDPDJ) soit transféré au commissaire. Pourtant, l'exclusion des enquêtes individuelles de lésion de droits en matière de protection de la jeunesse du mandat du commissaire représente un enjeu majeur à notre avis : nous avons de sérieuses réserves à ce que cette partie de la recommandation ne soit pas mise en œuvre dans le cadre du projet de loi.

Nous considérons en effet que dans l'état du projet de loi, ne pas transférer ce pouvoir nuira à la crédibilité et l'efficacité du commissaire. Les enquêtes individuelles de protection de la jeunesse concernant des enfants inuit, comme les enquêtes systémiques impliquant des enfants inuit, devraient, à notre avis, relever directement et exclusivement du mandat du commissaire associé, afin de s'assurer que la perspective utilisée par ces enquêtes reflète adéquatement l'ensemble des droits des Inuit, incluant le droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale, ainsi que leurs valeurs et priorités en matières de services à l'enfance et à la jeunesse.

### 2.4. Indépendance du commissaire associé et responsabilité à l'égard des Inuit

Le niveau d'indépendance du commissaire et du commissaire associé ne sont pas comparables, et on observe une hiérarchie nette entre ces deux fonctions. Alors que le commissaire relève de l'assemblée nationale, et en tire son indépendance, le commissaire associé est nommé par le gouvernement. Considérant le mandat dévolu au commissaire associé à l'égard des enfants inuit, et dans le cas de figure où nos recommandations se voient intégrées au projet de loi, il nous apparaîtrait alors essentiel que le commissaire associé soit également responsable devant les Inuit du Nunavik, par l'intermédiaire de Makivvik.

Un mécanisme formel inclus dans la loi devrait permettre à Makivvik de questionner le contenu du rapport prévu à l'article 18, de la même manière qu'il est prévu à l'article 12 au niveau de l'Assemblée nationale.

Cette responsabilité du commissaire associé à l'égard des Inuit devrait également être établie dès le début du mandat de ce dernier. En effet, les consultations préliminaires ont démontré une absence de considération des perspectives inuit dans la rédaction du projet de loi. Nous insistons : en l'état du projet de loi, le mandat du commissaire et du commissaire associé n'est ni d'intérêt ni légitime pour agir envers les enfants inuit. Avec les recommandations de Makivvik, cette légitimité pourrait être restaurée. Toutefois, même avec un projet de loi amendé, le premier mandat du commissaire associé sera clairement d'établir une relation avec les Inuit et de démontrer sa valeur pour les enfants inuit et leurs familles, dans le respect de nos droits et de notre gouvernance.

### 3. Recommandations de Makivvik, la RRSSN et de NIP

Considérant ce qui précède, nous recommandons :

1. Que les notes explicatives, le préambule et un article du chapitre III ancrent les mandats du commissaire et du commissaire associé dans le cadre d'une approche basée sur les distinctions ;
2. Qu'un article du chapitre III prévoit la nomination d'un Conseiller inuit afin de faire valoir et d'opérationnaliser l'approche basée sur les distinctions ;
3. Que le rapport prévu à l'article 18 soit élaboré sur une approche basée sur les distinctions, et distingue clairement, dans les données, les services rendus aux enfants inuit ;
4. Que le commissaire associé établisse des ententes avec Makivvik, ou des organisations désignées par Makivvik, afin d'assurer la mise en œuvre d'un principe de souveraineté inuit sur les données ;
5. Qu'en conformité avec la recommandation de la Commission Laurent, le pouvoir d'enquête en matière de lésions de droit soit transféré de la CDPDJ au commissaire associé ;
6. Que la responsabilité du commissaire associé devant les Inuit du Nunavik, via Makivvik, soit clairement établie à l'article 18 ;