



VIVRE ENSEMBLE
FAIRE ENSEMBLE

Mémoire gouvernemental
présenté à la Commission d'enquête
sur les relations entre les Autochtones
et certains services publics au Québec :
écoute, réconciliation et progrès

Cette publication a été réalisée par le gouvernement
du Québec.

Secrétariat aux affaires autochtones
Ministère du Conseil exécutif

905, avenue Honoré-Mercier
Québec (Québec) G1R 5M6

Téléphone : 418 643-3166

Site Web : www.saa.gouv.qc.ca

Tous droits réservés pour tous les pays.

© Gouvernement du Québec – 2018

Table des matières

Résumé.....	iii
1. Introduction.....	1
2. Survol des relations entre les Autochtones et le gouvernement du Québec	2
3. Fondements de l'action gouvernementale	5
a) Une responsabilité partagée	5
Le partage constitutionnel des compétences	5
L'organisation des services sur réserve	7
b) Diversité des réalités autochtones.....	8
c) Certaines données probantes.....	10
d) L'implication du gouvernement du Québec.....	11
4. Actions des ministères et organismes auprès des Autochtones.....	14
a) Des enjeux communs	14
b) Ministère de la Justice.....	15
c) Ministère de la Sécurité publique	19
Services correctionnels et Commission québécoise des libérations conditionnelles	19
Formation et encadrement de la fonction policière	22
Corps policiers autochtones	24
Sûreté du Québec.....	25
d) Ministère de la Santé et des Services sociaux.....	27
e) Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	31
f) Secrétariat à la condition féminine	32
5. Conclusion	34
Annexe A.....	39

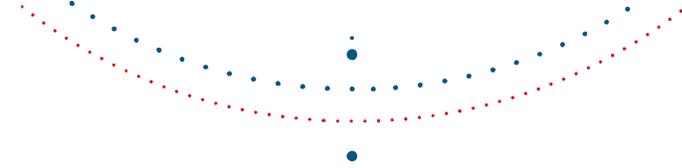
RÉSUMÉ

Ce mémoire a été conjointement rédigé par le Secrétariat aux affaires autochtones, le ministère de la Justice, le ministère de la Sécurité publique, le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et le Secrétariat à la condition féminine.

Le gouvernement du Québec a posé de nombreuses actions, au cours des dernières années, afin de mieux répondre aux besoins et aux aspirations des Premières Nations et des Inuit en matière de développement social. Ce mémoire vise donc à apporter certaines précisions quant aux propos qui ont parfois été tenus au cours des audiences de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec.

Le gouvernement espère ainsi que ces quelques précisions sauront éclairer la Commission sur ses interventions en milieu autochtone, en plus de l'aider à formuler des recommandations véritablement congruentes aux réalités de la prestation des services publics au Québec.

Mots clés : sécurisation; collaboration; intergouvernemental; réconciliation; dialogue.



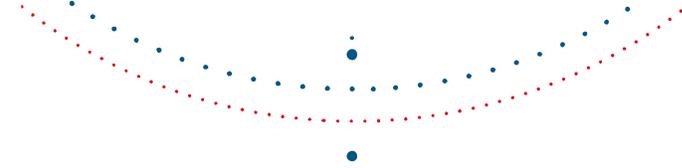
INTRODUCTION

Intitulé *Vivre ensemble, faire ensemble*, ce mémoire vise à rappeler la consistance des actions que le gouvernement du Québec a posées au cours des dernières années afin de mieux répondre aux besoins et aux aspirations des Premières Nations et des Inuit en matière de développement social. Il vise également à apporter certaines précisions quant aux propos qui ont parfois été tenus au cours des audiences de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec (Commission). Le Secrétariat aux affaires autochtones (SAA), le ministère de la Justice (MJQ), le ministère de la Sécurité publique (MSP), le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) et le Secrétariat à la condition féminine (SCF) espèrent que ces quelques précisions seront pertinentes à la Commission sur les interventions du gouvernement du Québec en milieu autochtone concernant les recommandations qu'elle aura à formuler.

Conformément aux dispositions du décret n° 1095-2016, la Commission a pour mandat « d'enquêter, de constater les faits, de procéder à des analyses afin de faire des recommandations quant aux actions correctives concrètes, efficaces et durables à mettre en place par le gouvernement du Québec et par les autorités autochtones en vue de prévenir ou d'éliminer, quelles qu'en soient l'origine et la cause, toute forme de violence et de pratiques discriminatoires, de traitements différents dans la prestation des services publics suivants aux Autochtones du Québec : les services policiers, les services correctionnels, les services de justice, les services de santé et services sociaux ainsi que les services de protection de la jeunesse¹ ». De fait, la Commission a révélé les difficultés qu'éprouvent parfois les Autochtones à obtenir les services auxquels ils ont droit, ainsi que les frustrations qu'ils ressentent devant les carences, réelles ou alléguées, du réseau québécois de services publics, en plus de mettre en lumière la complexité des affaires intergouvernementales et de la prestation de services publics. Elle a aussi rappelé de dures réalités, celle des difficiles conditions socioéconomiques éprouvées par de nombreux citoyens autochtones du Québec, et celle liée du fossé de la méconnaissance et des préjugés qui divisent parfois Autochtones et allochtones.

Soucieux de venir en aide aux populations les moins favorisées et de travailler à créer, au sein de la société québécoise, un état d'égalité des chances, le gouvernement du Québec a participé sans réserve aux travaux de la Commission; il a suivi attentivement, au quotidien, ses activités, non seulement en essayant d'adopter une attitude d'empathie envers les témoins autochtones les plus éprouvés, mais en notant aussi soigneusement les constats et les propositions des témoins experts. Il est d'ailleurs intervenu sans délai dans certains dossiers pressants (i.e. la mise en œuvre des recommandations en cours de mandat touchant le gouvernement).

¹Gazette officielle du Québec, 11 janvier 2017, 149^e année, n° 2, p. 25.



Ce mémoire donne un aperçu historique de la relation entre les Autochtones et le gouvernement du Québec (partie 1), présente les fondements de l'action du gouvernement en milieu autochtone (partie 2), rappelle les spécificités du contexte québécois (partie 3), explique l'intervention de six ministères et organismes (M/O) auprès des Autochtones (partie 4) et, enfin, dégage la vision générale de l'action gouvernementale dans la foulée des travaux de la Commission (partie 5).

1. SURVOL DES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

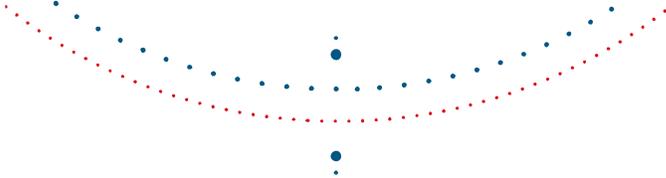
Les répercussions délétères de certains chapitres malheureux de l'histoire des populations autochtones se font toujours sentir au sein de celles-ci. À n'en pas douter, elles ont provoqué des traumatismes dont il faut, aujourd'hui encore, s'efforcer de corriger les conséquences. Le gouvernement du Québec se reconnaît une responsabilité importante dans cette tâche essentielle.

Le gouvernement du Québec a posé plusieurs actions afin de réaffirmer les droits des Autochtones ou de leur reconnaître un statut particulier. Il n'est pas inutile de souligner, comme l'écrit le politologue Daniel Salé, qu'« aucune autre juridiction du Canada ne s'est encore avancée aussi loin dans la reconnaissance de l'identité autochtone² ». Malgré les énormes progrès qui restent à faire, il faut bien constater que la reconnaissance des nations autochtones ne constitue pas un geste vide au Québec, sans valeur ni portée concrète.

En effet, une nouvelle approche en matière de protection et de reconnaissance des droits des Autochtones a émergé au Québec au cours des années 1970. La ratification de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (CBJNQ, 1975) et la signature de la *Convention du Nord-Est québécois* (CNEQ, 1978) ont ainsi enchâssé, au bénéfice des nations crie, inuite et naskapie, des droits et des avantages définis, des terres, des responsabilités gouvernementales et du financement nécessaire à leur prise en charge dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des services sociaux. Elles ont aussi procuré à ces nations certaines indemnités, ce qui leur confère une plus grande autonomie.

Avec les années, le gouvernement du Québec a intensifié ses efforts dans la perspective de favoriser de meilleurs rapports entre les diverses nations autochtones et l'ensemble de la population. Il a adopté, en 1983, quinze principes guidant ses relations avec les Premières Nations et les Inuit. Ces principes furent ensuite intégrés dans une résolution de l'Assemblée nationale en 1985 et ils servent, encore aujourd'hui, à orienter l'action gouvernementale en matière d'affaires autochtones. Certes, tous n'ont pas encore été réalisés intégralement, mais ils

²Salé, D., 2013, *L'évolution des rapports politiques entre la société québécoise et les peuples autochtones depuis la crise d'Oka*, dans Beaulieu, A., et al. (dirs.), 2013, *Les Autochtones et le Québec –Des premiers contacts au Plan Nord* Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 331.



servent toujours de boussole à l'action du gouvernement du Québec et ils guident ses interventions.

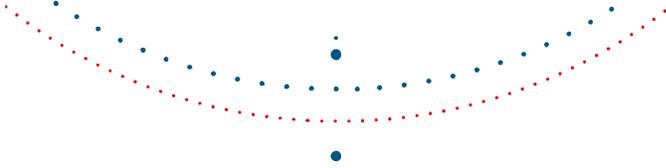
La création, en 1978, du Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit (SAGMAI), depuis devenu le SAA, témoigne également, depuis de nombreuses années, de la volonté concrète du gouvernement du Québec d'harmoniser ses rapports avec les nations autochtones. Le SAA est une structure légère, logée au ministère du Conseil exécutif, donc proche des centres de décision. Il appuie directement le premier ministre du Québec et le Conseil des ministres et il a la responsabilité d'assurer la cohérence dans les politiques, les interventions, les initiatives et les positions des divers M/O du Québec à l'égard des Premières Nations et des Inuit, toujours avec, pour référence, les quinze principes et les résolutions adoptées en 1985 et en 1989 par l'Assemblée nationale.

D'aucuns l'auront compris, le gouvernement du Québec a radicalement rompu avec la démarche tutélaire qui a naguère caractérisé, au Canada, l'action des gouvernements. Depuis longtemps déjà, il reconnaît que les populations autochtones forment des « nations distinctes qui ont droit à leur culture, à leur langue, à leurs coutumes et traditions ainsi que le droit d'orienter elles-mêmes le développement de cette identité propre » (Décision, n° 83-20). C'est là une reconnaissance qu'il a souvent réitérée dans ses lois au cours des ans, incluant la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* (RLRQ, chapitre E-20.2).

Adoptée en décembre 2000, cette loi de nature constitutionnelle rappelle les acquis collectifs du peuple québécois, les responsabilités de l'État du Québec ainsi que les droits et les prérogatives de l'Assemblée nationale à l'égard de toute question relative à l'avenir du peuple québécois. Elle stipule, en outre, que l'État « reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles, les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des nations autochtones du Québec » (article 11). Elle prévoit aussi que le gouvernement s'engage à « promouvoir l'établissement et le maintien de relations harmonieuses avec ces nations et à favoriser leur développement ainsi que l'amélioration de leurs conditions économiques, sociales et culturelles » (article 12). Cet engagement s'est notamment exprimé par la participation active du gouvernement du Québec au Forum socioéconomique des Premières Nations et à ses suites (Forum de Mashteuiatsh), de même que par les nombreux plans d'action, stratégies et politiques qu'il a publiés ces dernières années et qui ont systématiquement présenté des mesures propres aux réalités autochtones³.

Le début des années 2000 a été marqué par la poursuite des efforts du gouvernement du Québec vers une normalisation de ses relations avec les nations autochtones. La signature de

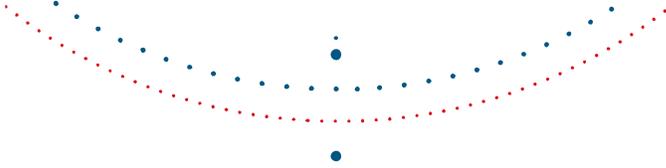
³Notamment dans les domaines suivants : prévention en santé, santé mentale, itinérance, dépendances, égalité entre les femmes et les hommes, violences sexuelles, violence conjugale et familiale, homophobie et transphobie, lutte contre l'intimidation, jeunesse, maltraitance envers les aînés, culture, réussite éducative, éducation des adultes et formation continue, lutte contre la pauvreté, etc.



l'Entente concernant une nouvelle relation entre le Gouvernement du Québec et les Cris du Québec (la Paix des braves) a permis de poursuivre la mise en valeur du territoire de la Baie-James, car cette entente est orientée en fonction d'une responsabilisation accrue des Cris, en faveur d'une plus grande autonomie dans leur développement économique et communautaire. Les Inuit et les Naskapis ont également signé des ententes de partenariat avec le gouvernement du Québec afin de favoriser leur développement économique et communautaire.

Le gouvernement du Québec participe par ailleurs aux travaux de tables de discussion et de négociation qui ont notamment pour objet le règlement des revendications territoriales globales, mais qui peuvent également viser la conclusion d'accords à plus court terme afin de favoriser la cohabitation avec les nations autochtones et leur développement socioéconomique, ou encore permettre de convenir de solutions à des enjeux ponctuels. Les changements dans la relation avec les nations autochtones sont particulièrement évidents avec les Cris, pour lesquels la CBJNQ, de même que la *Paix des braves*, ont agi comme tremplins pour le renforcement des relations politiques et socioéconomiques, notamment en accroissant la capacité financière de leurs communautés. Avec la conclusion de *l'Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James*, le gouvernement de la nation crie est aujourd'hui une réalité. Son autorité s'étend aux terres des catégories I et II et elle couvre plusieurs domaines, dont la gestion municipale, la planification de l'utilisation des ressources naturelles et la gestion des terres. Tout aussi important, cette entente aura atteint un objectif fondamental, celui de la création d'un partenariat fécond entre les Cris et les allochtones de la Jamésie quant à la gestion du territoire.

Le gouvernement du Québec continue également de collaborer avec les autres nations bénéficiaires des conventions en milieu nordique, c'est-à-dire les Inuit et les Naskapis, bien que la dispersion géographique des premiers en plusieurs villages côtiers, isolés sur les rives de la baie d'Hudson et de la baie d'Ungava, ainsi que des considérations démographiques pour les seconds aient créé des conditions qui sont venues compliquer leur développement (ces nations ont aussi dû composer avec un potentiel de mise en valeur des ressources naturelles inégalement réparti sur le territoire). Des ententes de longue durée ont ainsi été conclues avec les Inuit et les Naskapis afin de promouvoir la création d'emplois ainsi que le développement économique et communautaire, telles que *l'Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik (Sanarrutik)* et *l'Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire entre les Naskapis et le Québec*. De plus, avec les défis auxquels ils font face, tels que la crise aiguë du logement et le coût élevé de la vie, les Inuit ont mené au cours des dernières années une vaste démarche de consultation de leur population visant la mobilisation et la recherche de solutions. Ainsi, en 2015, les organisations du Nunavik ont présenté au gouvernement du Québec le rapport de consultation *Parnasimautik*. Par cette démarche, les Inuit souhaitent promouvoir la culture, la langue et le mode de vie qui font la fierté de leur peuple, tout en améliorant leurs conditions socioéconomiques. Ce rapport oriente l'action du gouvernement du Québec.



À l'occasion du 150^e anniversaire de la fédération canadienne, le gouvernement du Québec a dévoilé une nouvelle *Politique d'affirmation du Québec et de relations canadiennes*. Cette politique définit et nomme l'identité nationale plurielle et inclusive du Québec, elle trace les contours de sa vision du Québec au sein du Canada et détermine les moyens de sa mise en œuvre. Le gouvernement du Québec exprime dans cette nouvelle politique son appui aux Premières Nations afin que leur place soit reconnue au sein de la fédération canadienne⁴. En fait, il y réitère sa propre volonté d'harmoniser ses relations avec les Autochtones et de faire grandir ces relations sur la base du respect réciproque et de la coopération.

2. FONDEMENTS DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

A) UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE

Le partage constitutionnel des compétences

Au Canada, les Autochtones forment un groupe de citoyens qui a la particularité d'être placé sous la compétence exclusive d'un ordre de gouvernement⁵. L'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* établit en effet que l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend aux « Indiens et les terres réservées aux Indiens ». C'est d'ailleurs en vertu de cet article que le gouvernement du Canada a adopté, en 1876, la *Loi sur les Indiens* (LRC, chapitre I-5).

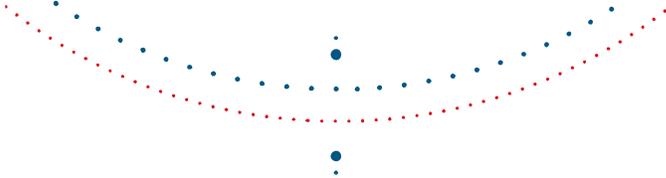
Sur la base de cette compétence exclusive, les affaires autochtones sont longtemps demeurées du ressort quasi unique des autorités fédérales, qui ont notamment pris à leur charge, en fonction de certaines dispositions de la *Loi sur les Indiens*, l'administration du système des réserves. La question des responsabilités des provinces à l'endroit des peuples autochtones a peu à peu été abordée par l'entremise de la jurisprudence portant sur le partage constitutionnel des compétences. Il a fallu attendre les années 1970 pour que soit consacré le principe selon lequel les réserves indiennes ne constituent pas des enclaves imperméables à l'application des lois provinciales⁶.

Au fil du temps, la jurisprudence s'est montrée généralement plus favorable à l'intervention des provinces à l'égard des Autochtones dans le cadre de l'exercice des compétences provinciales. Mais en dépit de cette évolution, la compétence exclusive du gouvernement fédéral constitue

⁴Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, 2017, *Québécois : notre façon d'être Canadien. Politique d'affirmation du Québec et de relations canadiennes*, Québec, ministère du Conseil exécutif, p. 132.

⁵« Seuls les Autochtones ont une existence non seulement légale, mais constitutionnelle : l'appartenance à ce groupe obéit à des critères précis. Les autres groupes, visibles, ethniques ou culturels n'ont pas d'existence légale; l'appartenance est partiellement involontaire (caractéristiques physiques), partiellement volontaire (auto-identification). » Bauer, J., 1994, *Les minorités au Québec*. Montréal, Boréal, p. 49.

⁶*Cardinal c. Procureur général de l'Alberta*, [1974] R.C.S. 695; *Four B Manufacturing Ltd c. Les travailleurs du vêtement*, [1980] 1 R.C.S. 1031.



une réalité objective qui, en l'état, affirmera toujours la prépondérance du rôle du gouvernement fédéral sur les territoires de réserve et ne cessera de relativiser celui des provinces.

À ces limites constitutionnelles se greffe, par ailleurs, un contexte intergouvernemental qui, avec le temps, a cristallisé certains usages. Le gouvernement fédéral a historiquement exercé, sur la base de sa compétence constitutionnelle et essentiellement par l'entremise du système des réserves, une responsabilité englobante en affaires autochtones, laquelle a toujours signifié la prise en charge ou le financement de nombreux services publics destinés aux Autochtones, même si, il faut bien le constater, la compétence fédérale sur les Indiens et les terres réservées aux Indiens n'oblige pas explicitement le gouvernement du Canada à financer ces derniers.

Le contexte actuel du départage des responsabilités entre les ordres de gouvernement est marqué de zones grises. Plusieurs cas bien précis, cités devant la Commission, ont d'ailleurs démontré cette difficulté⁷. Il en résulte parfois des épisodes regrettables, où les citoyens autochtones vivent des situations de rupture de services ou, encore, reçoivent des services qui sont en deçà de ceux normalement offerts à la population générale.

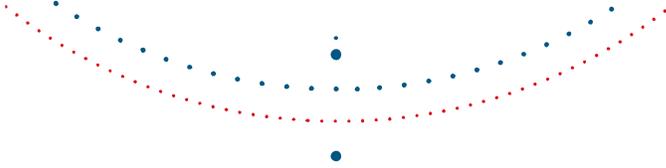
Bien sûr, les imbroglios liés au partage des compétences sont moins présents dès lors qu'il s'agit de citoyens autochtones qui ne résident pas sur le territoire d'une communauté reconnue en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Dans ces cas, le gouvernement du Québec livre aux personnes autochtones qui se présentent dans ses réseaux des services qui doivent être en adéquation avec les besoins exprimés⁸, même si le gouvernement fédéral conserve par ailleurs la responsabilité de contribuer au bien-être des Autochtones hors réserve.

On le constate donc, le cadre constitutionnel dans lequel le gouvernement du Québec doit déployer ses services à l'endroit des membres des Premières Nations et des Inuit ajoute un élément de complexité à la prestation de services aux Autochtones. Il est de plus en pleine évolution. Pour l'heure, certaines orientations du gouvernement du Québec sont néanmoins claires. Celles-ci ont d'ailleurs été exprimées dans son récent *Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuits 2017-2022* (PAGDSCPNI).

D'une part, le gouvernement du Québec ne peut se substituer au gouvernement du Canada en raison de certaines limites découlant du cadre constitutionnel, mais également, de manière plus immédiate encore, parce que l'ampleur des défis à relever fait appel aux ressources disponibles des gouvernements.

⁷On pensera par exemple à la mise en œuvre du principe de Jordan et à son financement jusqu'en 2019, aux conséquences d'un placement dans un établissement de santé hors réserve ou à l'inaccessibilité à des médicaments inscrits sur une liste d'exception du Québec comme membre d'une Première Nation en raison de l'impossibilité d'adhérer à la RAMQ.

⁸Le gouvernement du Québec reconnaît cette responsabilité d'ordre populationnelle dans son PAGDSCPNI (voir p. 1).



Cela ne veut pas dire, d'autre part, que le gouvernement du Québec est réfractaire à des investissements significatifs auprès des Autochtones qui résident sur un territoire de réserve. Il est important ici de comprendre qu'il n'affiche pas à ce sujet, une fermeture de principe. En effet, en ce qu'il considère comme une priorité l'amélioration des conditions de vie des communautés situées sur le territoire du Québec, il est ouvert à déployer les efforts les plus larges possibles, de manière complémentaire aux actions du gouvernement du Canada, afin de participer concrètement aux efforts visant la consolidation du filet social dont doivent bénéficier tous les citoyens autochtones du Québec. C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'il soutient déjà d'importantes initiatives sur les réserves, dont la construction et le fonctionnement de centres de la petite enfance ou le financement de services de police qui relèvent des conseils de bande.

Le gouvernement du Québec est donc prêt à intensifier sa contribution. Mais il le fera dans le respect du cadre constitutionnel canadien et des réalités fédérales-provinciales qui en découlent. Et il le fera en prenant soin de ne pas se substituer au gouvernement du Canada, ni de dédoubler les initiatives ou les services offerts ou financés par celui-ci. Le gouvernement du Québec a l'intention de mener ses interventions de manière complémentaire, en fonction d'une approche pragmatique fondée sur la collaboration, le dialogue et la bonne foi.

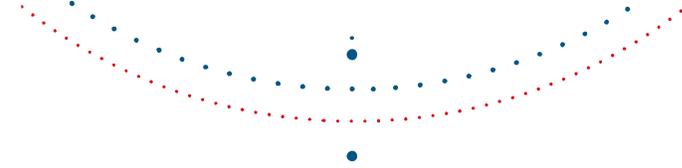
L'organisation des services sur réserve

Les chercheurs (démographes, statisticiens, sociologues, etc.) ne s'entendent pas toujours sur la composition et la répartition géographique de la population autochtone en raison, notamment, des débats que soulèvent les conditions d'admissibilité au registre fédéral d'inscription des Indiens. Une chose est néanmoins certaine : au Québec, une proportion très importante de la population autochtone réside toujours dans les réserves⁹. On l'a expliqué précédemment, on ne saurait donc ignorer la présence et la prépondérance du gouvernement fédéral, car en plus des services publics offerts par le gouvernement du Québec, les Autochtones ont droit à ceux de l'un ou l'autre des M/O fédéraux responsables de concrétiser les obligations et les engagements du gouvernement du Canada envers les Premières Nations et les Inuit.

C'est toutefois par le truchement du ministère des Affaires autochtones et du Nord canadien (AANC) que le gouvernement fédéral a principalement offert, sur les territoires de réserve, des services qui sont partout ailleurs assurés par les gouvernements provinciaux.¹⁰ Les

⁹Voir à ce sujet : Babeu, D., 2011, *Population indienne inscrite au Québec, 1998-2010. Faits saillants*, Montréal, Chroniques DIALOG, p. 2. Il est généralement admis que la proportion des Autochtones qui habitent dans les réserves reste pour le moment plus élevée au Québec que dans les autres provinces du Canada. Les tendances actuelles démontrent cependant que la population autochtone est de plus en plus mobile au Québec et que son nombre est en croissance dans les centres urbains.

¹⁰En août 2017, le premier ministre du Canada, M. Justin Trudeau, a annoncé son projet de dissoudre le ministère des Affaires autochtones et du Nord canadien et de créer deux nouveaux ministères : Services aux Autochtones Canada (SAC) et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC). Les documents que nous



conseils de bande agissent ainsi en quelque sorte à titre de fournisseurs de services pour le compte du gouvernement fédéral. Leurs pouvoirs sont évidemment beaucoup plus étendus que ceux des conseils municipaux du Québec, puisqu'ils ont par exemple la responsabilité d'offrir de nombreux services de proximité : l'éducation, la santé, les services sociaux, etc.

Il est toutefois nécessaire de noter, comme l'ont déjà relevé plusieurs observateurs, que dans bien des cas, ce système assure difficilement aux résidents des réserves canadiennes des services de qualité. Le Vérificateur général du Canada a en effet relevé certains obstacles structurels qui nuisent à la mise en œuvre des services publics fédéraux destinés aux Premières Nations et à l'amélioration de la qualité de vie dans les réserves. C'est pourquoi, selon lui, les services offerts dans les réserves indiennes seraient rarement comparables à ceux qui sont offerts par les provinces ou les municipalités. En fait, il apparaît que le gouvernement fédéral devra arriver à éliminer ces obstacles structurels, sinon « les conditions de vie dans les réserves [...] pourraient continuer d'être moins bonnes que dans le reste du Canada pour des générations à venir¹¹ ».

Le gouvernement du Québec se reconnaît un rôle important dans le développement social des communautés autochtones et dans l'amélioration générale des conditions de vie des citoyens autochtones du Québec. Mais il est clair que toute action probante doit s'inscrire dans un contexte où chacun des partenaires concernés s'acquitte de ses responsabilités par l'investissement de moyens à la hauteur requise. Les besoins sont importants; l'engagement et la collaboration de tous les acteurs sont nécessaires.

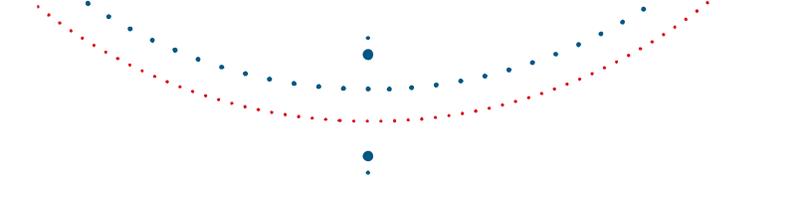
B) DIVERSITÉ DES RÉALITÉS AUTOCHTONES

Onze nations autochtones (environ 104 633 personnes, soit 1,27 % de la population totale du Québec) cohabitent avec la nation québécoise. Du nord au sud et de l'est à l'ouest, il existe quatorze villages inuits et 41 communautés autochtones où vivent des Abénaquis, des Algonquins, des Attikameks, des Cris, des Hurons-Wendats, des Innus, des Malécites, des Micmacs, des Mohawks et des Naskapis¹². Les 41 communautés des Premières Nations sont réparties sur l'ensemble du territoire du Québec, à l'exception de trois régions : Estrie, Chaudière-Appalaches et Laval. Les quatorze communautés inuites, quant à elles, sont toutes situées au Nunavik. Une proportion très importante d'Autochtones vit par ailleurs en milieu urbain ou périurbain.

citons ont été publiés antérieurement à cette annonce. C'est pourquoi nous nous référons à AANC au cours des pages suivantes.

¹¹Bureau du vérificateur général du Canada, 2011, Rapport – Le Point de la vérificatrice générale du Canada (chapitre 4 : Les programmes pour les Premières Nations dans les réserves), Ottawa, p. 6.

¹²SAA, 2011, *Amérindiens et Inuits – Portrait des nations autochtones du Québec (2^e édition)*, Québec, gouvernement du Québec, p. 5.



Les communautés autochtones présentent des bilans sociaux et économiques très contrastés. Certaines communautés sont plutôt prospères et leurs membres jouissent de conditions de vie qui, dans l'ensemble, sont comparables à celles de leurs concitoyens québécois. De fait, il importe ici de relativiser quelques réalités. Des discours parfois alarmistes sur les Premières Nations et les Inuit en général, tenus indistinctement à travers le Canada, peuvent nuire à la compréhension spécifique du contexte québécois. Ces discours tendent non seulement à faire oublier la résilience et l'ingéniosité des Autochtones eux-mêmes, mais ils tendent de surcroît à faire oublier que les Premières Nations et les Inuits contribuent, eux aussi, à la vie sociale, politique et économique du Québec et qu'ils participent à son développement et à sa richesse.

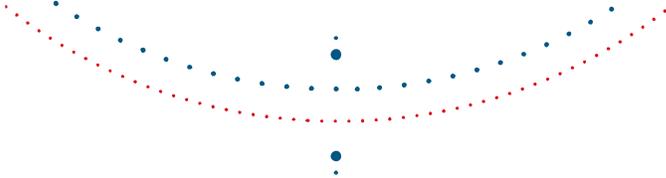
Pour autant, il faut reconnaître avec lucidité que la situation est déplorable et même inquiétante dans certaines communautés, particulièrement chez celles qui sont situées en régions éloignées ou isolées. Ces régions sont, par ailleurs, parfois moins bien couvertes par le réseau québécois de services publics et leurs résidents (autochtones ou non autochtones) n'ont pas toujours accès aux services auxquels ils devraient avoir droit¹³. À cet effet, chacun en conviendra, des efforts devront être consentis.

Au nord du Québec, la CBJNQ continue néanmoins à contribuer à l'amélioration des conditions de vie des Autochtones¹⁴. La ratification de cette convention, en 1975, a permis à ses signataires autochtones de prendre graduellement la direction d'institutions publiques et de les adapter à leurs besoins et à leurs aspirations. Ces institutions sont aujourd'hui responsables de l'administration des services publics offerts aux populations autochtones dans les domaines de la santé et des services sociaux, de l'éducation, de la justice et de la police (CBJNQ, articles 14.01-22.7.10)¹⁵. Bien sûr, de graves difficultés subsistent en ces domaines au nord du

¹³La mise en valeur des territoires nordiques du Québec requiert de porter une attention toute particulière aux répercussions différenciées sur les femmes et les hommes qui y travaillent et y vivent. Le *Plan Nord à l'horizon 2035 (plan d'action 2015-2020)*, coordonné par la Société du Plan Nord (SPN), vise notamment un développement économique éthique, respectueux des populations autochtones et non autochtones et soucieux de l'égalité entre les femmes et les hommes. Il s'efforce notamment de favoriser la participation des femmes au marché du travail et de prévenir la violence faite aux femmes sur les territoires concernés (voir : Secrétariat à la condition féminine, 2017, *Stratégie gouvernementale pour l'égalité entre les femmes et les hommes vers 2021*, Québec, SCF).

¹⁴« Il ne faut pas laisser de côté les éléments positifs dans nos vies. Nos compétences en matière de chasse et de pêche de même que notre vaste connaissance des terres et de la faune continuent de nous définir. Notre langue demeure forte. En 1975, nos jeunes dirigeants se sont battus pour parvenir à la CBJNQ. Bien qu'elle ne soit pas parfaite, la CBJNQ a tout de même créé des organismes et nous a donné accès à des ressources financières. Au fil des années qui ont suivi, nous avons affronté les gouvernements et l'industrie à des tables de négociation et à la Cour et avons obtenu des succès notables, dont l'entrée en vigueur, en 2008, de l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik*, qui établit nos droits dans la région marine et les îles situées au large du Québec et du Labrador [...]. Au lieu de ressasser les injustices et erreurs du passé, nous avons décidé de nous tourner vers l'avenir. » (Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, 2014, *Rapport de la consultation Parnasimautik*, Kuujjuaq, RRSSSN, p. 195).

¹⁵La ratification de la *Convention du Nord-Est québécois* (1978) a eu des effets comparables pour les Naskapis de Kawawachikamach.



Québec, notamment au Nunavik, mais la CBJNQ a indéniablement constitué une étape importante vers une autonomie accrue des nations autochtones concernées.

La diversité des conditions socioéconomiques propres aux différentes communautés autochtones du Québec, de même que l'hétérogénéité des besoins qui en résulte, doivent être prises en compte pour assurer la pertinence et l'efficacité des services publics. Les besoins ne sont pas partout les mêmes. En outre, les réalités du terrain nous enseignent que des problèmes, à première vue semblables, n'appellent pas nécessairement des solutions identiques.

C) CERTAINES DONNÉES PROBANTES

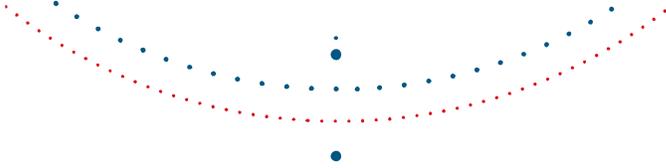
Il convient par ailleurs de distinguer le contexte québécois du contexte canadien, une distinction que tend parfois à brouiller l'emploi de données agrégées à l'échelle pancanadienne. Ces données, que l'on rapporte fréquemment, sont susceptibles d'induire les observateurs en erreur et de leur suggérer des pistes de solution inappropriées au contexte québécois. Les commissaires de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues ou assassinées l'ont eux-mêmes récemment découvert : les chercheurs canadiens connaissent relativement mal le contexte québécois¹⁶.

L'emploi de statistiques soulève invariablement des objections, surtout s'il conduit à des résultats contre-intuitifs ou inattendus. Les données sont de plus régulièrement revues, tout comme les méthodes et les indices utilisés par les chercheurs, et il est loisible de penser que certains phénomènes pourraient éventuellement être mieux documentés ou quantifiés. À l'heure actuelle, la désagrégation des données pancanadiennes continue néanmoins de montrer que l'indice de bien-être des collectivités (IBC) des communautés autochtones du Québec est généralement supérieur, voire nettement supérieur, à celui de la plupart des communautés autochtones ailleurs au Canada¹⁷. En fait, elle montre que les problèmes socioéconomiques ou sociosanitaires avec lesquels les populations autochtones sont couramment contraintes de composer, quoique souvent très graves, n'ont pas au Québec la prédominance qu'ils ont dans les autres provinces du Canada. C'est le cas du chômage¹⁸, par exemple, comme c'est aussi le cas de la représentation des enfants autochtones au sein des différents systèmes canadiens de

¹⁶Bureau du Conseil privé, 2017, *Nos femmes et nos filles sont sacrées : rapport provisoire / l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées*, Vancouver, Bureau du Conseil privé, p. 70.

¹⁷L'IBC est un outil permettant d'examiner le bien-être de différentes collectivités canadiennes. Divers indicateurs socioéconomiques de bien-être, soit la scolarité, l'activité de la main-d'œuvre, le revenu et le logement, ont été combinés afin de produire une valeur de bien-être pour chaque collectivité. Ces valeurs sont employées pour comparer le bien-être au sein des collectivités des Premières Nations et inuites au bien-être observé dans les collectivités non autochtones (voir : AANC, 2015, *L'indice de bien-être des collectivités : rapport sur les tendances dans les collectivités des Premières Nations (1981-2011)*, Ottawa, AANC).

¹⁸CCPNIMT, 2016, *L'état du marché du travail au Québec pour les Premières Nations et les Inuit : situation récente et tendance*, Québec, Commission des partenaires du marché du travail, p. 22.



protection de l'enfance canadiens¹⁹, de l'itinérance dans les grandes villes²⁰ ou encore du taux d'incarcération des Autochtones²¹.

Ces quelques données ne dispensent évidemment pas le gouvernement du Québec des responsabilités qui lui incombent; elles ne doivent pas non plus contribuer à nier les réalités difficiles qui lui commandent de poursuivre vigoureusement ses efforts visant à améliorer la qualité de vie des Autochtones. Car il faut le souligner : en règle générale, l'IBC des communautés autochtones du Québec demeure tout de même nettement inférieur à celui du reste de la population du Québec. Les communautés inuites accusent notamment un déficit éducatif alarmant²². En dépit des efforts conjugués du gouvernement du Québec et des organisations autochtones et non autochtones qui servent les Autochtones, certaines communautés éprouvent de graves difficultés sociales et économiques, et leurs membres vivent parfois dans des conditions indignes d'une société démocratique et prospère comme celle du Québec.

La situation est souvent intolérable et il faut faire plus. Mais on conclura tout de même qu'en matière d'affaires autochtones, il est crucial de considérer les réalités socioéconomiques québécoises à leur face même, nonobstant la présence de données agrégées pancanadiennes susceptibles d'en présenter une vision aggravée et, partant, d'en biaiser nos perceptions.

D) L'IMPLICATION DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Plusieurs des témoignages entendus au cours des audiences de la Commission ont permis l'expression de sérieuses préoccupations quant à la présence de comportements et de facteurs discriminatoires dans la prestation de services publics québécois.

Isolés ou répétés, circonscrits ou répandus, les gestes doivent être signalés par les témoins et les victimes, en dépit des réticences, au demeurant compréhensibles, qu'ils peuvent éprouver. Ils doivent être dûment sanctionnés par les autorités compétentes s'ils sont avérés, et de l'aide doit être apportée à celles et à ceux qui en ont souffert.

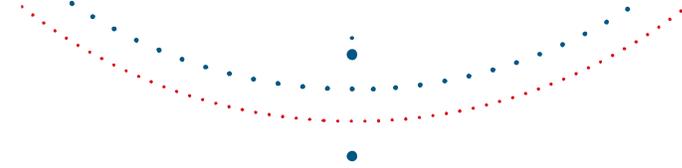
Les professionnels du réseau québécois de services publics sont quotidiennement appelés, dans l'exercice de leurs fonctions, à poser des gestes ou à prendre des décisions que les non-spécialistes, *a fortiori* les usagers, ont parfois du mal à s'expliquer, et qui peuvent éveiller leur méfiance, leur suspicion, leur indignation ou même leur colère. Ces gestes ne sont pas pour

¹⁹Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada, 2015, *Le Bien-être des enfants autochtones : Rapport aux premiers ministres des provinces et territoires*, Ottawa, La société, pp. 8-9.

²⁰MSSS, 2015, *Plan d'action interministériel en itinérance 2015-2020 – Mobilisés et engagés pour prévenir et réduire l'itinérance*, Québec, p. 25.

²¹Perrin, B., R. Audas, 2018, *Report Card on the Criminal Justice System*. Ottawa, Macdonald-Laurier Institute, p. 27.

²²Kelly-Scott, K., 2016, *Les peuples autochtones : feuillet d'information du Québec*, Ottawa, Statistique Canada, p. 6.



autant nécessairement discriminatoires. La prestation de services publics est tributaire de très nombreux enjeux techniques, opérationnels et stratégiques différents, qui n'ont souvent aucun lien avec les usagers eux-mêmes, fussent-ils autochtones ou non, et il peut parfois être difficile, pour le non-initié, d'appréhender cette réalité. De fait, les difficultés qu'éprouvent parfois les Autochtones à obtenir les services auxquels ils ont droit, ainsi que les frustrations qu'ils ressentent devant les carences réelles ou alléguées du réseau québécois de services publics, ne trouvent pas toujours leur explication dans la discrimination ou dans les traitements différenciés, voire racistes qui leur seraient réservés. Comme le déplore, par exemple, le Commissaire à la santé et au bien-être du Québec (CSBE), l'accessibilité et la continuité des soins et des services sont « très difficiles²³ » dans le réseau de la santé et des services sociaux, et c'est l'ensemble de la population qui est touchée. Ce qui ne signifie pas, soulignons-le toutefois sans réserve, que des cas de discrimination (imputables aux structures ou à des individus) puissent bel et bien exister à une certaine échelle dans les réseaux de services de l'État.

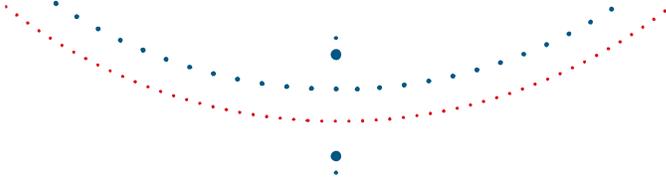
Les Autochtones ont accès aux mêmes services publics que les autres citoyens du Québec; peut-être pas toujours *de facto*, mais certainement *de jure*. Le SAA, le MJQ, le MSP, le MSSS, le MEES et le SCF, entre autres, travaillent ainsi de concert avec les organisations autochtones ou non autochtones qui servent les Autochtones, afin de s'assurer que les Premières Nations et les Inuit ont bel et bien accès aux services publics auxquels ils ont droit, à savoir des services qui répondent à leurs besoins²⁴.

De plus en plus féconde, cette collaboration profite non seulement aux Autochtones eux-mêmes, mais aussi à l'ensemble du Québec. Certes, des différends surviennent de temps à autre et certaines questions litigieuses ou particulièrement complexes restent encore en suspens, par exemple celle des rôles respectifs des gouvernements fédéral et québécois. À cet égard, il est évident aujourd'hui que les M/O du gouvernement du Québec doivent poursuivre de manière plus rapprochée le dialogue avec les quelque 34 M/O fédéraux offrant des services aux Premières Nations et aux Inuit. À cet effet, de nombreux canaux de communication existent déjà entre les M/O de l'État québécois et leurs vis-à-vis fédéraux sous la forme de comités, statutaires ou ponctuels, de groupes de travail ou d'autres tables plus ou moins permanentes. Ces structures permettent des échanges et une concertation dans plusieurs domaines, mais l'état actuel des choses sur le terrain nous enseigne sans contredit que du travail reste à faire en ce sens.

Cela étant, le gouvernement du Québec s'acquitte lui-même des responsabilités qui lui incombent envers les Premières Nations et les Inuit. Il a ainsi consenti plus de 11,9 milliards de dollars aux organisations qui servaient les citoyens autochtones du Québec, entre 2005 et

²³Commissaire à la santé et au bien-être, 2016, *La performance du système de santé et de services sociaux québécois*, Québec, p. 4.

²⁴La section 4 du présent mémoire détaillera plus concrètement l'action de ces ministères.



2015²⁵. Ces organisations ont à leur tour consacré ces sommes à la réalisation de « projets directement liés aux populations ou aux communautés autochtones²⁶ ». Le gouvernement du Québec a également consenti 30 millions de dollars aux Autochtones hors réserve ou en milieu urbain, en 2014-2015 uniquement²⁷.

La relation que le gouvernement entretient avec les organisations autochtones a longtemps été centrée sur des sujets liés au territoire, aux droits et à l'autonomie gouvernementale, enjeux fondamentaux qui ont toujours été chers aux leaders autochtones. Mais les nations autochtones font, en même temps, face à des défis sociaux considérables qui concernent tout aussi bien la santé des individus, des familles et des collectivités elles-mêmes. Certes, le règlement de ces problèmes est inextricablement lié aux réponses que les parties sauront ultimement donner à des questions comme les revendications territoriales, les redevances sur les ressources naturelles ou l'autonomie gouvernementale. Il est d'ailleurs largement admis que la solution aux problèmes sociaux passe, en bonne partie, par le défi de la révision, dans la société québécoise, du statut juridique des peuples autochtones et par celui, non moins crucial, du partage de la richesse générée par la mise en valeur du territoire. Seulement, ces délicates questions ne sont pas encore résolues. Elles le seront tôt ou tard, mais dans l'état actuel des choses, un constat s'impose : il est nécessaire d'accorder une plus grande importance aux besoins sociaux et culturels des Premières Nations et des Inuit.

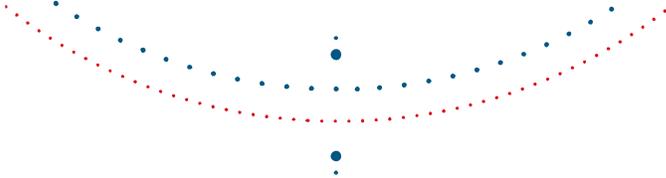
C'est précisément le mandat que le gouvernement du Québec s'est donné avec son PAGDSCPNI. Doté d'une enveloppe de plus de 150 millions de dollars, ce plan d'action ambitieux et novateur prend dûment acte du contexte politique et historique dans lequel l'action du gouvernement du Québec doit évoluer. Il énonce les orientations qui, en explicitant les intentions du gouvernement du Québec, en guident désormais la mise en œuvre. Ces orientations déterminent les axes d'intervention du PAGDSCPNI, lesquels, à leur tour, se déclinent en mesures concrètes, dont la mise en œuvre interpelle directement les populations autochtones.

Il s'agit du premier plan d'action que le gouvernement du Québec publie en matière de développement social et culturel autochtone. Il a l'ambition novatrice de centraliser, en un seul instrument, les initiatives gouvernementales pertinentes au bénéfice des Premières Nations et des Inuit. En d'autres termes, l'intervention du gouvernement du Québec dans les domaines

²⁵ Il s'agit uniquement là de sommes provenant des programmes réguliers ou spéciaux, d'aide, de subvention ou de transferts et d'attribution de contrats. Précisons que cette somme comprend les montants qui sont versés aux nations conventionnées en vertu des diverses ententes conclues avec elles, notamment la *Paix des braves* et l'entente Sanarrutik. Elle n'inclut pas les montants versés aux Autochtones dans le cadre de programmes d'application universelle (aide sociale, allocations familiales, aide juridique, etc.) ni les sommes versées pour des services offerts par des programmes de même nature (assurance maladie, services sociaux, services hospitaliers, etc.), puisque ces sommes, dépensées en sus, n'ont jamais été évaluées et listées (SAA, 2016, *Déboursés, aides et dépenses destinés aux Autochtones pour l'année 2014-2015*. Québec).

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, p. xiv.



social et culturel est désormais articulée au sein d'un plan d'action global et elle ne sera plus disséminée au gré des initiatives dispersées des M/O. L'appareil gouvernemental québécois doit cependant s'adapter à cette manière inédite de travailler et un certain temps est nécessaire pour se faire.

Le PAGDSCPNI constitue également une démarche évolutive. Cela signifie qu'il pourra accueillir, pendant les cinq prochaines années, les mesures que les M/O n'auront pu y intégrer dès son lancement. Surtout, cela signifie aussi que le PAGDSCPNI reste ouvert aux initiatives qui pourraient être conçues ultérieurement avec ou par les milieux autochtones. Bien sûr, il pourra aussi intégrer et mettre en œuvre d'éventuelles mesures proposées par la Commission.

On notera que le PAGDSCPNI n'est pas seulement particulier en raison de son caractère évolutif et ouvertement collaboratif. Il l'est aussi en ce qu'il établit des orientations gouvernementales de fond sur un ensemble de sujets afférents au développement social et culturel autochtone. En effet, le gouvernement du Québec y prend acte du contexte singulier dans lequel s'inscrit son action, c'est-à-dire celui de la relation politique et institutionnelle souvent complexe qu'il entretient avec les Premières Nations et les Inuit. Le gouvernement du Québec se reconnaît sans réserve la responsabilité suivante : contribuer significativement à la marche en avant des sociétés autochtones pour mieux construire ensemble le Québec de demain.

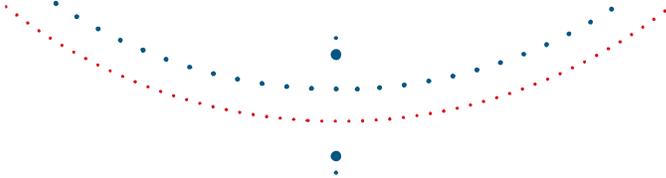
3. ACTIONS DES MINISTÈRES ET ORGANISMES AUPRÈS DES AUTOCHTONES

A) DES ENJEUX COMMUNS

Certaines difficultés soulevées lors des témoignages devant la Commission interpellent plusieurs M/O simultanément. L'élaboration de solutions peut alors se situer à l'échelle macro-gouvernementale ou encore, plus simplement, appeler une meilleure concertation entre les entités concernées de l'État.

De nombreux témoignages ont démontré à quel point il est important que les intervenants possèdent une connaissance adéquate des réalités autochtones. L'ignorance de ces réalités constitue à n'en pas douter l'une des causes premières des mauvaises expériences vécues par des citoyens autochtones face aux agents chargés de livrer les services publics. Conscients de la situation, différents M/O ont entrepris de fournir à leur personnel une formation de qualité sur le contexte, les cultures, l'histoire et les réalités autochtones. Toutefois, afin de joindre un maximum d'employés de l'État, le gouvernement du Québec prévoit le développement d'une formation complète et diversifiée, accessible en ligne. Ce travail est en cours.

D'autres témoignages ont, par ailleurs, fait part de difficultés liées à la connaissance et à la compréhension par les Autochtones du fonctionnement des services publics. Le gouvernement du Québec est conscient que davantage d'efforts seront nécessaires pour mieux faire connaître aux Autochtones les services disponibles et pour guider ceux-ci à travers les modalités



administratives éventuellement requises pour y accéder. La diffusion de ce type d'information auprès des Autochtones, adaptée à leurs besoins, vulgarisée, traduite et facilement accessible est un défi qui interpelle plusieurs M/O.

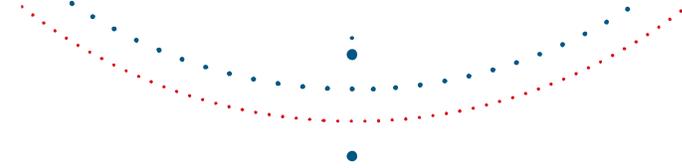
L'importance d'adapter certains services pour mieux répondre aux valeurs et aux besoins des Autochtones a également été portée à l'attention de la Commission. Le gouvernement du Québec est sensible à l'importance de s'engager davantage dans la logique de la sécurisation culturelle. D'une part, les agents qui, dans l'exercice de leurs fonctions, sont susceptibles de servir des Autochtones doivent être capables d'adapter leurs interventions aux différences et aux spécificités de ces personnes; ils doivent ainsi être en mesure de traduire adéquatement le sens de l'intervention qui sera effectuée. D'autre part, une meilleure flexibilité doit être recherchée dans la façon dont les interventions sont habituellement réalisées. Enfin, dans d'autres cas, certaines procédures ou règles pourraient être révisées afin de tenir compte de la réalité des Autochtones, de leur culture et de leurs valeurs.

Les enjeux reliés aux barrières linguistiques qui se dressent parfois entre les professionnels du réseau québécois de services publics et les Autochtones ont eux aussi fait l'objet de plusieurs témoignages. Le gouvernement souhaite avoir accès à plus d'interprètes et embaucher davantage d'individus membres des Premières Nations ou de la nation inuit qui soient eux-mêmes des locuteurs de langues autochtones. Actuellement, l'État peine à recruter et à retenir des candidats autochtones qualifiés (interprètes, traducteurs, agents de liaison, professionnels, directeurs, gestionnaires, etc.). Tous en sont conscients, il y a ici un défi à relever.

B) MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Le MJQ oriente principalement ses interventions en affaires autochtones autour de trois axes généraux : 1) la participation des communautés et des organisations autochtones à la résolution des conflits sociaux; 2) l'accessibilité accrue aux services reliés au système judiciaire et l'amélioration de ces services; 3) la concertation entre le milieu autochtone et les divers partenaires du domaine de la justice. Le MJQ est investi dans la recherche de solutions et la mise en place de mesures qui répondent aux besoins et aux aspirations des Premières Nations et des Inuit en matière de justice.

Le MJQ accorde une grande importance à la promotion de la justice communautaire. Il y voit une approche qui favorise une meilleure implication des communautés autochtones à la résolution des conflits en leur sein et qui, en même temps, contribue à endiguer la surjudiciarisation des Autochtones. Présentement, des projets de comités de justice sont répartis auprès de sept nations autochtones comprenant vingt-six communautés et des initiatives ont récemment été mises en place en milieu urbain. Des fonds attribués dans le cadre du PAGDSCPN ont notamment permis de soutenir des projets additionnels au sein de la population autochtone de Montréal et de Val-d'Or, de même que sur la Côte-Nord. Déployée



dans un esprit de partenariat, cette approche est en partie financée par le gouvernement fédéral.

Outre le financement de ces initiatives, le MJQ collabore, lorsqu'il est opportun de le faire, aux activités désignées par les organismes autochtones responsables. D'ailleurs, la formation des comités de justice a permis de bonifier, en 2015, le programme de mesures de rechange pour les adultes en milieu autochtone (PMRA) par l'établissement de nouvelles infractions, dont celles qui ont été commises dans un contexte de violence conjugale²⁸.

Toujours dans l'optique de lutter contre la surjudiciarisation des Autochtones, le MJQ s'est engagé à mettre en place et à soutenir des programmes d'accompagnement en lien avec les instances judiciaires, notamment en ce qui concerne les contrevenants luttant contre des problèmes de santé mentale, de dépendance à l'alcool et aux drogues ou vivant en situation d'itinérance. Divers projets visant ce type de contrevenants autochtones ont été ciblés et les discussions se poursuivent quant au déploiement de programmes d'accompagnement en milieux inuit, cri et innu (Côte-Nord), ainsi qu'en milieu urbain²⁹.

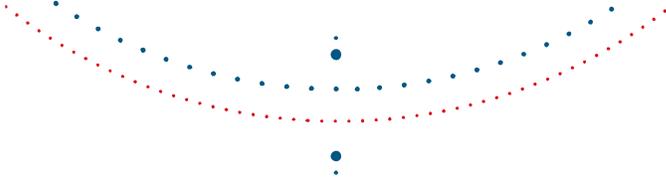
On rappellera ici que le MJQ, suivant la recommandation provisoire³⁰ de la CERP visant le moratoire sur l'emprisonnement pour non-paiement de constats d'infraction à Val-d'Or, a accordé un financement pour faciliter l'implantation d'un programme d'accompagnement justice-itinérance à la cour (PAJIC), lequel prévoit une participation centrale du Centre d'amitié autochtone de Val-d'Or.

Quant à la cour itinérante, ses activités se sont accrues de façon importante dans la dernière décennie en raison de l'ouverture grandissante de dossiers judiciaires. Ses circuits couvrent la plupart des communautés autochtones des territoires d'Eeyou Istchee-Baie-James, du Nunavik, de la Basse-Côte-Nord et de la région de Schefferville. En ce qui concerne les communautés inuites qui ne sont toujours pas desservies par la cour itinérante, l'État assume les frais de transport des témoins et des victimes ainsi que des accusés non détenus vers le village le plus proche où siège le tribunal. En ce qui a trait à la préparation des contrevenants et des témoins, il est parfois possible pour un avocat de rencontrer ses clients lors de séjours antérieurs. Toutefois, ces rencontres ont le plus souvent lieu au cours de la semaine du procès ou, à l'occasion, au préalable par téléphone ou par visioconférence. L'utilisation de cette dernière technologie pour certaines procédures judiciaires est d'ailleurs de plus en plus fréquente,

²⁸Le PMRA a originellement été mis en place en 2001.

²⁹On fait particulièrement référence ici aux discussions visant la mise en place d'un programme de traitement de la toxicomanie de la Cour du Québec auprès de la communauté de Puvirnituk et des Innus de la région de Sept-Îles et de Schefferville, ainsi que de programmes d'accompagnement de justice pour la clientèle vulnérable à Montréal et à Val-d'Or.

³⁰Le 20 septembre 2018, le commissaire recommandait l'imposition d'un moratoire sur l'emprisonnement pour non-paiement de contraventions et encourageait la création d'un programme d'accompagnement justice-itinérance à la cour à Val d'Or, mis en place en collaboration avec le Centre d'amitié autochtone de Val-d'Or (CAAVD).



notamment dans le district judiciaire d'Abitibi, même s'il est convenu qu'elle doit demeurer une ressource complémentaire aux activités courantes des tribunaux.

Les besoins des victimes autochtones sont considérés de façon particulière par le MJQ. Ainsi, parmi les 185 points de service déployés par les Centres d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC), 46 desservent des personnes victimes autochtones. Deux sièges sociaux sont situés en communauté autochtone, soit à Mistissini et à Kuujuaq, et des points de service permanents sont présents dans six communautés (Puvirnituk, Chisasibi, Eastmain, Kuujuarapik, Inukjuak et Salluit). Dix-neuf points de service sont liés à la cour itinérante, en plus de dix-sept autres points de service mobiles qui se déplacent en communauté. Enfin, deux points de service en référence policière autochtone ont été mis sur pied, l'un en milieu inuit et l'autre à Uashat Mak Mani-Utenam.

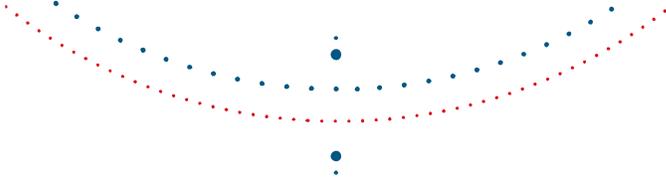
Pour venir en aide aux personnes autochtones victimes d'actes criminels, le réseau des CAVAC compte sur des intervenants provenant de différents horizons, dont une quinzaine d'origine autochtone. La tâche de ces intervenants est, en partie ou en totalité, consacrée à ces usagers du réseau. Les CAVAC offrent des services en français, en anglais ainsi que dans plusieurs autres langues, dont certaines langues autochtones (inuktitut, cri, innu, naskapi et algonquin). En outre, dans le but d'améliorer les services aux personnes autochtones victimes d'un acte criminel, le réseau des CAVAC s'est doté d'un Comité de services aux populations autochtones regroupant les directions des CAVAC qui servent une forte population autochtone³¹, de même que la conseillère du BAVAC attitrée aux dossiers autochtones. Enfin, un fonds est offert annuellement pour financer des initiatives auprès d'organismes communautaires venant en aide notamment aux personnes victimes d'actes criminels. Depuis 2012, de nombreux projets autochtones ont ainsi été soutenus.

Conscient de l'importance des barrières linguistiques qui se dressent parfois entre le tribunal et les citoyens autochtones, le MJQ cherche constamment à améliorer les services d'interprétariat³². Afin de répondre en partie à cet enjeu, une directive a été revue pour faciliter le processus d'embauche d'interprètes en langues autochtones dans le nord du Québec³³. Le MJQ travaille présentement, en collaboration avec le milieu autochtone, à l'amélioration des lexiques terminologiques existants en langues autochtones et à la traduction de nouveaux concepts. Dans un premier temps, cet exercice concerne les langues innue et attikamek; il sera ultérieurement étendu aux autres langues autochtones utilisées devant les tribunaux.

³¹CAVAC Nunavik, CAVAC Cri, CAVAC Abitibi-Témiscamingue, CAVAC Côte-Nord, CAVAC Saguenay-Lac-Saint-Jean.

³²La disponibilité d'interprètes judiciaires en langues autochtones varie beaucoup d'une région à l'autre; certes, une pénurie s'observe parfois, mais elle entraîne rarement des retards ou des annulations de procédures judiciaires.

³³MJQ, Direction générale des services de justice, Directive A-6, *Services d'interprètes et paiement des frais*, 1^{er} novembre 1989, mise à jour le 7 mars 2018.



Le MJQ est conscient que la connaissance du système judiciaire et de ses processus et, plus généralement, la connaissance des principales lois applicables posent à certains citoyens autochtones des défis importants lorsqu'ils doivent transiger avec la justice. C'est précisément pourquoi il soutient les Services parajudiciaires autochtones du Québec (SPAQ) qui couvrent tant les milieux urbains que les régions éloignées et qui ont pour mission principale d'assister les accusés et leurs familles et de les sensibiliser aux réalités du système judiciaire. Par ailleurs, dans le but de tenir compte des besoins plus particuliers du Nunavik, un centre de justice de proximité a été mis sur pied sous la responsabilité de la Société Makivik. Des projets voués à la vulgarisation et à la diffusion d'une information pertinente sur le système judiciaire verront également le jour, élaborés en collaboration avec des organismes autochtones.

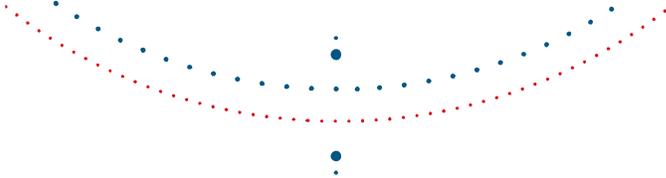
Enfin, le MJQ a mis en place, en 2015, un processus qui respecte les objectifs généraux découlant de l'arrêt Gladue (1999). Ce processus permet annuellement le traitement de plus d'une centaine de demandes. Quoique les défis liés à la formation et au perfectionnement des rédacteurs de rapports soient nombreux, le MJQ poursuit ses efforts en vue d'améliorer l'offre de service relativement à ce type de rapports.

Le MJQ accorde une importance particulière à la collaboration entre le milieu autochtone et les divers partenaires du domaine de la justice. S'inscrivant dans un contexte de concertation, ces échanges peuvent certes se situer à l'échelle locale et régionale, mais ils peuvent aussi se produire sur les plans ministériel et interministériel, de même qu'à l'échelle intergouvernementale. Ces instances de concertation peuvent constituer des vecteurs efficaces de changement : le Forum socio-judiciaire constitue en cela un excellent exemple³⁴. De même, la Table centrale sur l'accessibilité aux services en milieu urbain pour les Autochtones et les différentes tables locales qui en découlent constituent des lieux d'échange et de concertation importants sur divers enjeux, dont ceux qui sont reliés à la justice³⁵.

Dans la même perspective, le MJQ appuie financièrement des postes de coordonnateurs au sein d'organisations autochtones. Ces coordonnateurs possèdent une expertise en lien avec les enjeux sociaux et sont responsables du volet de la justice dans leur organisation. Le MJQ soutient de cette manière Femmes Autochtones du Québec (FAQ), la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL) et le Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec. Ces organisations disposent ainsi de personnes responsables d'appuyer le développement de projets de justice communautaire locaux et de collaborer à l'amélioration des services réguliers reliés aux tribunaux, notamment les services en lien avec les victimes, la production des rapports Gladue ou l'interprétariat. De même, des mécanismes de collaboration sont en place avec les milieux cri et inuit par l'entremise du Comité consultatif sur la Justice entre le Québec et la nation crie ainsi que le Groupe de travail sur la justice au Nunavik.

³⁴Au sujet du Forum sociojudiciaire, voir à la page 42 du PAGDSCPNI.

³⁵Au sujet des tables d'accessibilité aux services, voir à la page 42 du PAGDSCPNI.



De toute évidence, il faudra encore un certain temps pour maximiser les retombées des nombreuses actions que le MJQ a entreprises au cours des dernières années et des mesures qu'il s'est récemment engagé à mettre en œuvre. Il est cependant convaincu que plusieurs initiatives contribuent déjà à améliorer les choses et qu'elles sauront répondre à la plupart des problèmes qui ont été exposés devant la CERP en matière de justice.

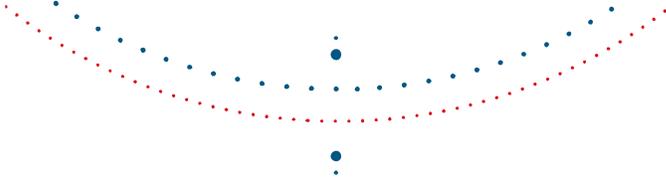
C) MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Le MSP a pour mission d'assurer, avec ses partenaires, la sécurité publique au Québec. Pour ce faire, il agit dans différents domaines, notamment en matière d'encadrement de la police et du milieu de la sécurité incendie, de prévention, de détection et de répression de la criminalité, de garde, de surveillance et de réinsertion des personnes contrevenantes ainsi qu'en matière de sécurité civile et de sécurité privée. Outre la Sûreté du Québec (SQ), qui fait partie intégrante du Ministère, le portefeuille de la ministre de la Sécurité publique comprend neuf organismes autonomes, c'est-à-dire le Bureau des enquêtes indépendantes (BEI), le Bureau du coroner, le Comité de déontologie policière, le Commissaire à la déontologie policière, le Commissaire à la lutte contre la corruption, la Commission québécoise des libérations conditionnelles (CQLC), l'École nationale de police du Québec (ENPQ), l'École nationale des pompiers du Québec et, enfin, la Régie des alcools, des courses et des jeux. Ces organismes sont régis par de nombreuses lois, telles que la *Loi sur la police* (RLRQ, chapitre P-13.1) ou encore la *Loi sur le système correctionnel du Québec* (RLRQ, chapitre S-40.1), dont dépendent par ailleurs plusieurs règlements codifiés.

Bien qu'il s'y soit engagé depuis plusieurs années déjà, le MSP a clairement indiqué lors de ses divers passages devant la Commission sa volonté de mieux ancrer son action dans la réalité du milieu autochtone et de laisser une place accrue à ce dernier dans les réflexions qu'il entreprend. C'est d'ailleurs dans cette optique qu'il a annoncé la création du Bureau des relations avec les Autochtones, qui conseille les autorités ministérielles en affaires autochtones, en plus d'appuyer les directions générales dans les dossiers nécessitant une expertise particulière dans ce domaine. Le Bureau travaille à parfaire son offre de service et ses priorités d'action dans les différents domaines d'activité du MSP et s'inspire notamment des travaux de la Commission.

Services correctionnels et Commission québécoise des libérations conditionnelles

La *Loi sur le système correctionnel du Québec* établit les principes généraux qui doivent guider les Services correctionnels du MSP, la CQLC ainsi que leurs partenaires, notamment les organismes communautaires, dans l'exercice de leur mandat respectif. Au-delà des assises légales, le système correctionnel québécois est en constante évolution et mise sur l'amélioration de ses pratiques en matière de gestion de ses clientèles spécifiques, dont les personnes contrevenantes des Premières Nations et inuites.

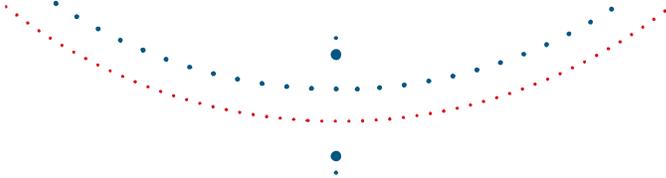


Au cours des dernières années, des efforts importants ont été déployés au sein du réseau correctionnel pour offrir des programmes adaptés à la réalité des usagers autochtones. Une offre de service spécifique est accessible dans plusieurs établissements de détention ainsi que dans la collectivité pour les personnes purgeant une peine en milieu ouvert, particulièrement dans les régions où le volume de cette clientèle est plus élevé. Ces activités ou ces programmes, offerts par des organismes spécialisés du milieu autochtone, traitent de différents thèmes tels que la violence, la consommation d'alcool ou de drogues, la prévention du suicide, la guérison, etc. Des activités liées au suivi de personnes contrevenantes purgeant une peine dans la collectivité sont par ailleurs réalisées par des intervenants du milieu autochtone, en partenariat avec le MSP. Aussi, des activités telles que la visite d'aînés et le partage accompagné de nourriture traditionnelle sont offertes dans différents établissements de détention. Pour le MSP, le développement de l'offre de service doit se faire en étroite collaboration avec différentes communautés ou organismes/entités du milieu autochtone possédant l'expertise dans ce domaine. Néanmoins, cette offre demeure tributaire de la capacité de même que de la volonté des différentes communautés et des organismes autochtones à assurer ces services dans les établissements de détention de la province.

Quoique la majorité des programmes offerts s'adressent à l'ensemble de la population incarcérée, les personnes en détention préventive n'y ont pas toujours accès en raison, entre autres, des différents transferts inter-établissements et des fréquentes sorties pour comparution. Ces restrictions ne touchent pas uniquement les prévenus autochtones et ne constituent pas en soi des pratiques discriminatoires ou dérogatoires.

Le MSP a déployé plusieurs mesures dans l'objectif de réduire les transferts inter-établissements, notamment pour les Inuit. L'entente sur l'organisation des services correctionnels avec la Société Makivik et l'Administration régionale de Kativik (ARK) favorisant le regroupement des prévenus et des détenus en provenance du Nunavik dans des établissements spécifiques (Amos et Saint-Jérôme) demeure une avancée majeure. Jointes à l'utilisation des nouvelles technologies en matière de comparution, ces mesures vont permettre au MSP de diminuer le nombre de transferts inter-établissements de cette clientèle particulière et, ainsi, d'accroître l'accessibilité aux différents programmes offerts en établissement de détention.

L'une des initiatives clés du MSP inscrite au PAGDSCPNI est la mesure d'accompagnement en établissement de détention de la clientèle autochtone. Cette mesure permettra d'augmenter l'accessibilité pour les personnes autochtones incarcérées à des mesures d'élargissement dans la communauté (permission de sortir, libération conditionnelle) et favorisera la poursuite des démarches de réinsertion sociale amorcées en établissement de détention lors de la libération. Des partenariats importants entre le MSP et la Société Makivik, le conseil de bande attikamek, les SPAQ et le Centre résidentiel communautaire innu Kapatakan Gilles-Jourdain concrétiseront cette approche dans dix établissements de détention du Québec. Certains accompagnateurs pourront également servir d'interprètes lors du cheminement de la personne en milieu carcéral.



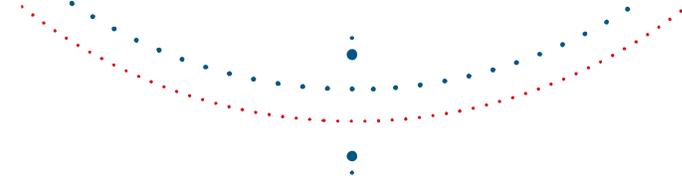
Le MSP est convaincu que leur présence dans les établissements facilitera grandement les échanges entre le personnel et les usagers.

En cette matière, à l’instar de certains autres M/O du gouvernement, le MSP est confronté à une pénurie d’interprètes et de traducteurs autochtones qualifiés. Or, c’est précisément dans les multiples interactions entre le personnel et la clientèle autochtone que la barrière de la langue est susceptible de causer préjudice à la personne incarcérée. D’ailleurs, la Commission a entendu plusieurs témoignages qui abordaient précisément cette question. Dans les faits, le MSP fait déjà traduire de nombreux documents en inuktitut (brochures, formulaires, dépliants, etc.), en plus de faire appel à des organismes autochtones capables d’accompagner les prévenus et les détenus qui ont du mal à s’exprimer en anglais ou en français.

Parallèlement à ces diverses initiatives, le service d’éclairage à la Cour, offert au stade de la détermination de la peine, a été bonifié par les Services correctionnels, en 2015. Le rapport présentiel – volet autochtone, réalisé pour cette clientèle, soutient certains principes découlant des arrêts Gladue (1999) et Ipeelee (2012). Dans la même veine, le MSP travaille à l’adaptation de ses processus d’évaluation afin que les spécificités autochtones soient considérées dès le début de la prise en charge de la personne contrevenante ainsi que dans le processus décisionnel en matière de réinsertion sociale.

D’ailleurs, la CQLC s’assure, lorsqu’une personne contrevenante autochtone se présente devant elle, que les évaluations des risques et des besoins tiennent compte du contexte systémique et culturel propre aux Premières Nations et aux Inuit. Ses membres vérifient également la capacité du contrevenant à comprendre le français ou l’anglais et à s’exprimer dans l’une de ces langues. Si des difficultés sont constatées à cet égard, ou lorsque la personne autochtone en fait la demande, la CQLC retient les services d’un interprète et traduit la décision au besoin. Enfin, les membres de la CQLC, qu’ils soient à temps plein, à temps partiel ou issus de la communauté, reçoivent ponctuellement de la formation, notamment sur le contexte systémique et culturel propre aux Autochtones.

Il en est de même au sein des Services correctionnels, où des formations portant sur les réalités et les particularités culturelles des communautés autochtones s’organisent au niveau local en fonction des spécificités de chaque établissement et des ressources spécialisées disponibles. Bien que ces formations permettent de rendre compte de la diversité entre les différentes communautés autochtones et de resserrer les liens de collaboration entre ces communautés et les Services correctionnels, elles ne sont pas encadrées ni normées à l’heure actuelle, et elles dépendent largement de la collaboration des communautés autochtones elles-mêmes. Le MSP entend structurer davantage l’offre de formation à son personnel, tant dans le réseau correctionnel qu’au sein des autres directions, et prévoit profiter du programme de formation spécialisé que le SAA doit prochainement offrir aux professionnels du réseau de services



publics³⁶. Une plus grande uniformisation des programmes de formation devrait permettre de revoir certaines pratiques, en plus de faciliter l'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux services destinés aux prévenus et aux détenus autochtones.

En somme, une offre de service propre aux usagers autochtones est déjà accessible dans plusieurs établissements de détention québécois ainsi que dans les collectivités pour les personnes purgeant une peine en milieu ouvert, et ce, dans les régions où la population autochtone contrevenante est davantage représentée. Pour le MSP, la réinsertion sociale des usagers autochtones et inuit passe par le maintien et l'établissement de partenariats avec des organismes issus des différentes communautés. C'est dans cette vision que le MSP entend poursuivre ses efforts afin d'adapter ses interventions et ainsi mieux répondre aux besoins de ces usagers.

Formation et encadrement de la fonction policière

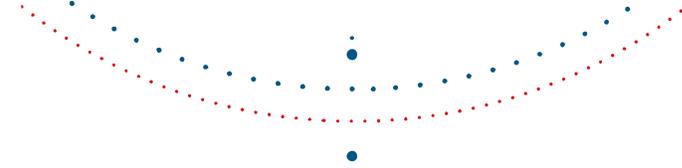
À l'instar des autres composantes du réseau québécois de services publics, les corps policiers accordent de plus en plus d'importance à la sécurisation culturelle. Les différents corps policiers de la province jouissent d'une très grande autonomie, et plusieurs d'entre eux ont déjà adopté des plans de formation et de sensibilisation aux réalités autochtones : l'ENPQ a d'ailleurs elle-même bonifié le contenu de son Programme de formation initiale en patrouille-gendarmerie.

Par ailleurs, le MSP a mis en place un Comité sur la formation des futurs policiers et policières autochtones ainsi que des policiers et policières travaillant dans les communautés autochtones, incluant la formation en enquête. Le mandat du Comité est large et permettra de s'attaquer à plusieurs problèmes vécus présentement par les différentes organisations. Il examinera notamment les obstacles qui existent sur divers plans pour l'accès à la formation policière et les actions à réaliser par les intervenants.

En plus d'assurer le maintien de la paix, la prévention et la répression des crimes et des infractions ainsi que la conduite d'enquêtes relatives aux crimes et aux infractions, les policiers, faut-il le rappeler, sont tenus d'agir dans le respect du droit à l'égalité protégé par l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Ces deux articles prévoient que la loi s'applique également à tous sans distinction, exclusion ou préférence fondée, par exemple, sur la race, la couleur ou encore l'origine ethnique ou nationale³⁷. Le *Code de déontologie des policiers du Québec* (chapitre P-13.1, r. 1) détermine, quant à lui, les devoirs et les normes de conduite des policiers dans leurs rapports

³⁶Voir : Secrétariat aux affaires autochtones, 2017, *Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuits 2017-2022*, Québec, §1.1.18

³⁷Voir : Nadeau, A.R., 2018, *Droit policier québécois 2018-2019 - Loi sur la police annotée et règlements concernant la police, 22^e édition*. Montréal, Éditions Yvon Blais.



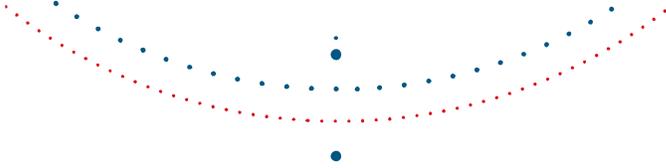
avec le public dans l'exercice de leurs fonctions et reprend ce concept. Ce code, qui s'applique notamment aux membres de la SQ et des corps de police municipaux et autochtones, stipule en effet que les policiers doivent se comporter de manière à préserver la confiance et la considération que requiert leur fonction en ne posant pas des actes ou en ne tenant pas des propos injurieux fondés, entre autres, sur la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale (article 5.4). Comme l'admet toutefois le Commissaire à la déontologie policière, les « policiers ne sont pas à l'abri des préjugés et stéréotypes qui peuvent circuler³⁸ » et force est d'admettre qu'il peut encore survenir aujourd'hui des cas de profilage racial et de discrimination, en dépit des progrès qui ont été réalisés au cours des dernières années et de la formation donnée.

C'est pourquoi la *Loi sur la police* prévoit divers mécanismes d'encadrement de la fonction policière (déontologie policière, discipline interne, système d'allégations criminelles) qui permettent d'apporter des réponses aux situations, certes malheureuses, qui peuvent survenir, tout en fournissant également des garanties de traitement équitables du côté des policiers. En contrepartie, ces outils, notamment le système déontologique sont souvent méconnus de la population, particulièrement des Premières Nations et des Inuit. Lorsqu'ils sont connus, ils sont perçus comme étant trop complexes, trop juridiques. Ils font également l'objet de méfiance et la collaboration des plaignants est souvent difficile à obtenir et à maintenir tout au long des processus. Le Commissaire à la déontologie a d'ailleurs amorcé une réflexion sur les moyens qui permettraient d'améliorer, à terme, l'accessibilité à ce recours et la compréhension du processus par cette clientèle spécifique.

Dans ce même esprit, et guidé par des principes de transparence et d'impartialité, le MSP a récemment mis en place, au terme d'une consultation de divers organismes autochtones, de nouvelles initiatives pour traiter les allégations de nature criminelle visant des policiers dans les cas où la présumée victime, ou le plaignant ou la plaignante, est membre des Premières Nations ou de la nation inuite. Une unité spéciale au sein du BEI sera dorénavant chargée d'enquêter sur cette catégorie d'allégations, et des mesures particulières ont été prises pour assurer un accompagnement des victimes/plaignants (agent de liaison et de soutien autochtone) et pour assurer le développement de l'expertise au sein du BEI.

Mais au-delà de ces divers mécanismes de contrôle, le MSP est d'avis que la solution passe avant toute chose par l'éducation, la sensibilisation et la formation, qui constituent les véritables vecteurs de changement pour une adaptation durable et en profondeur des façons de faire. Le MSP n'étant pas lui-même prestataire de services, son rôle consiste davantage à accompagner et à mieux outiller les corps de police, qu'ils soient autochtones ou allochtones.

³⁸Commissaire à la Déontologie policière, 2017, *Rapport de gestion 2016-2017*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 5.



Corps policiers autochtones

Contrairement à la plupart des autres provinces canadiennes, le gouvernement du Québec privilégie un modèle de desserte policière des territoires autochtones par des Autochtones. La *Loi sur la police* prévoit en effet que le gouvernement du Québec « peut conclure, avec une ou plusieurs communautés autochtones, chacune étant représentée par son conseil de bande respectif, une entente visant à établir ou à maintenir un corps de police dans un territoire déterminé dans l'entente » (RLRQ, chapitre P-13.1, article 90). La quasi-totalité de la population autochtone du Québec (environ 90 %) est ainsi servie par un corps de police autochtone autogéré, capable de répondre aux besoins et aux aspirations des Premières Nations et des Inuits. Les corps de police autochtones agissent avec toute l'indépendance que leur accorde le cadre légal applicable, et le MSP exerce les mêmes fonctions à leur égard que celles qu'ils exercent à l'égard des autres corps de police.

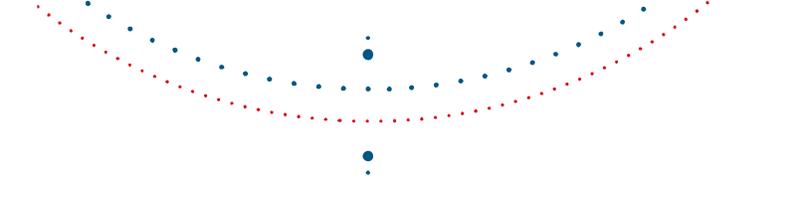
La contribution du gouvernement fédéral (52 %) et du gouvernement du Québec (48 %) permet le financement des corps de police autochtones, qui ont à leur disposition le *Guide des pratiques policières* produit par le MSP³⁹. Ce dernier constitue un document de soutien et de référence visant à harmoniser les principes directeurs de l'action policière au Québec. S'appuyant sur ce guide, les corps de police autochtones peuvent ainsi adopter des directives qui en reflètent les orientations tout en respectant les réalités sociales, culturelles et géographiques de leurs communautés.

Au cours des dernières années, le MSP a priorisé le développement et la professionnalisation des corps de police autochtones, et les a accompagnés de nombreuses façons. Contrairement à la situation qui prévalait dans les débuts du Programme des services de police des Premières Nations, les policiers autochtones sont désormais presque tous des patrouilleurs-gendarmes dûment formés à l'ENPQ⁴⁰, et les corps de police ont maintenant acquis une maturité organisationnelle. Le MSP prévoit dorénavant effectuer des inspections de ces derniers, conformément aux dispositions de la *Loi sur la police*. Un objectif en ce sens est d'ailleurs prévu au *Plan stratégique du ministère de la Sécurité publique 2017-2021*. Ces inspections, qui ont pour but de contribuer à l'atteinte de hauts standards d'efficacité, s'inscrivent dans le cadre plus large des actions entreprises par le MSP, qui multiplie présentement les efforts de concertation avec les corps de police autochtones.

De nombreux témoignages entendus, dont ceux des chefs autochtones ainsi que de certains directeurs de police, ont fait état d'un sous-financement des corps de police autochtones. À ce chapitre, la situation a depuis, beaucoup évolué. Sécurité publique Canada a annoncé une

³⁹L'Ontario et le Québec assument respectivement 24 % du financement du corps policier d'Akwesasne.

⁴⁰Les frais de scolarité de l'ENPQ ne sont pas exactement les mêmes pour les recrues autochtones et non autochtones. L'écart perçu s'explique pourtant aisément : les corps de police autochtones ne contribuent pas au financement de l'ENPQ, par opposition aux autres corps policiers.



importante bonification de 29,3 millions de dollars, sur cinq ans de la part du budget du Programme des services de police des Premières Nations (PSPPN). Cette bonification inclut une indexation annuelle de 2,75 % à compter de 2019-2020. Le gouvernement du Québec s'est lui-même engagé à bonifier son financement à la même hauteur, dans le respect du ratio 52 %-48 %. Le gouvernement fédéral a de plus annoncé la pérennité du PSPPN, ce qui permet désormais la conclusion d'ententes à long terme, pouvant aller jusqu'à dix ans, et ainsi d'assurer la stabilité des organisations policières. De nombreuses communautés se sont prévaluées de cette possibilité. Par ailleurs, certaines communautés dont les besoins étaient les plus importants ont bénéficié d'augmentations de plus de 50 % de leur financement pour l'année en cours. Le gouvernement du Canada a également annoncé que pour les exercices financiers 2019-2020 et 2020-2021, des sommes additionnelles permettront de soutenir jusqu'à 110 policiers supplémentaires dans les communautés autochtones canadiennes. Les détails restent à venir. Il en est de même de l'annonce, toujours du gouvernement du Canada, d'investissements de 4 milliards de dollars pour les infrastructures autochtones.

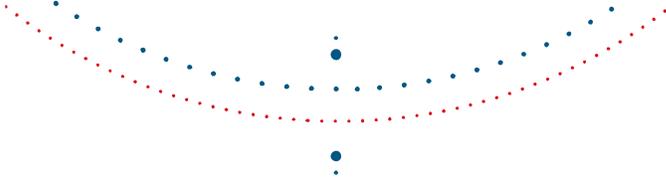
Au-delà de la question du financement, celle du statut des corps de police autochtones dans la *Loi sur la police* a également été au cœur des discussions. En cette matière, le MSP a privilégié une approche flexible et adaptable à la réalité de chacune des communautés, ce que permet le modèle actuel basé sur des ententes. Il a néanmoins toujours été ouvert, dans le cadre de la négociation de traités, à adapter le cadre légal applicable, et continue de le faire dans les négociations en cours avec les Attikameks et les Innus. Il est également ouvert à poursuivre la réflexion avec les parties concernées afin de trouver une solution assurant stabilité et équité en matière de financement des corps de police autochtones autogérés. Ces questions sont toutefois complexes, comportent de nombreux enjeux, y compris sur le plan constitutionnel, et nécessiteront assurément une analyse approfondie et exhaustive qui devra être menée avec les principaux partenaires.

Sûreté du Québec

La « Sûreté du Québec, corps de police national, agit sous l'autorité du ministre de la Sécurité publique et a compétence pour prévenir et réprimer les infractions aux lois sur l'ensemble du territoire du Québec » (RLRQ, chapitre P-13.1, article 50). Les policières et les policiers de la SQ couvrent en exclusivité 1041 villes, municipalités et territoires répartis dans 86 municipalités régionales de comté, en plus de servir directement 11 communautés autochtones et de soutenir 22 corps de police autochtones servant les 44 autres communautés du Québec⁴¹.

La SQ a créé, en 2016, le Bureau des affaires autochtones afin d'établir des liens avec la clientèle autochtone et de favoriser des interactions cohérentes et intégrées. Elle a également adopté un plan d'action pour la période 2016-2018, dans le but d'optimiser le déploiement provincial des

⁴¹Sûreté du Québec, 2017, *Rapport annuel de gestion 2016-2017*, Montréal, p. 13.

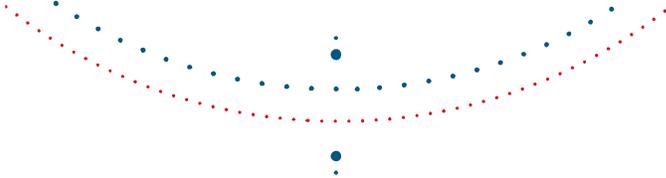


services de liaison autochtones, qui se font désormais par nation plutôt que par de simples considérations géographiques. Ce plan vise, en outre, à renforcer les partenariats avec les communautés autochtones et les collaborateurs du milieu ainsi qu'à parfaire les connaissances et à améliorer les interventions. À l'instar de nombreux autres corps policiers, la SQ explore actuellement plusieurs pistes de réflexion afin de soutenir les policières et les policiers dans leurs interventions quotidiennes auprès des Autochtones en situation de vulnérabilité momentanée ou permanente (formations spécialisées, sessions de sensibilisation, établissement de partenariats stratégiques, etc.). Dans cette perspective, elle a établi un poste de police communautaire mixte autochtone à Val-d'Or, avec le concours du SAA, du MSSS et de l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec.

Historiquement, la SQ a entrepris un virage communautaire dans les années 1990 et a développé au fil des ans un modèle original, qui est aujourd'hui étudié dans le monde entier aujourd'hui : le *modèle québécois de police de proximité*. Ce modèle se distingue, en outre, par « l'intégration d'une formule de parrainage destinée au renforcement des liens avec les collectivités et les élus⁴² ». Ce modèle peut encore être amélioré, voir réinventé, afin de répondre aux attentes des communautés autochtones, bien que la SQ ait renforcé son réseau d'agents de liaison autochtones, qui ont notamment pour rôle d'établir et de maintenir des liens avec les membres élus et non élus des communautés autochtones et leurs organisations policières, ainsi qu'avec des organisations autochtones et non autochtones qui desservent les Autochtones. À terme, ces agents de liaison seront notamment appelés à accompagner les Autochtones dans différents processus d'enquête. La SQ cherche par ailleurs actuellement à identifier des mesures incitatives facilitant l'embauche de policières et de policiers autochtones, en plus d'explorer la possibilité de mettre sur pied des équipes d'intervention multidisciplinaires, capables de mieux répondre aux besoins et aux aspirations des Premières Nations et des Inuit; l'Équipe mixte en itinérance – policiers et intervenants communautaires (EMIPIC), créée en 2015 en collaboration avec le Centre intégré des services de santé et des services sociaux (CISSS) de l'Abitibi-Témiscamingue, offre un exemple des actions que le corps de police a récemment posées. De tels gestes, la SQ s'apprête à en poser plusieurs autres. Comme en atteste le PAGDSCPNI, la SQ prévoit mettre sur place une EMIPIC à Sept-Îles, par exemple, en plus d'instaurer un comité de travail sur la formation des policières et des policiers autochtones qui travaillent dans les communautés autochtones, incluant la formation en enquête. Présidé par le MSP, ce comité, qui comprend trois représentants de l'Association des chefs de police des Premières Nations du Québec, a d'ailleurs tenu sa première rencontre le 19 juillet dernier.

En somme, la SQ prend les moyens qui s'imposent afin de resserrer ses liens opérationnels et stratégiques avec les milieux autochtones. Il faudra encore du temps pour établir une nouvelle relation de confiance ou pour restaurer des liens qui ont été fragilisés ou rompus. Mais la SQ

⁴²Lamontagne, S.L., 2003, « Le virage communautaire des organisations policières », dans Côté, R., Vennes, M. (dirs.), 2003, *L'annuaire du Québec*, Montréal, Fides, pp. 223-226.



s'est elle-même donné comme mandat d'exercer le leadership en matière autochtone. L'importance de maintenir une communication régulière avec ses partenaires autochtones lui apparaît aujourd'hui plus clairement, tout comme celle d'entretenir une vigie et d'assurer l'acquisition des connaissances et des compétences en matière de relations autochtones.

D) MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Le MSSS a pour mission de maintenir, d'améliorer et de restaurer la santé et le bien-être de la population québécoise en rendant accessible un ensemble de services de santé et de services sociaux, intégrés et de qualité, contribuant ainsi au développement social et économique du Québec⁴³. Il a comme rôle de voir au bon fonctionnement du système de santé et de services sociaux du Québec. Il s'agit là d'une tâche importante, à laquelle l'État québécois consacre des ressources considérables. En effet, « la santé et les services sociaux représentent la plus grande part des dépenses publiques, soit près de 50 % de l'ensemble des dépenses de programmes du gouvernement du Québec en 2016-2017, et constituent une part importante du PIB⁴⁴ ». Depuis la création du MSSS, en 1985, l'organisation et la gouvernance du Réseau de la santé et des services sociaux (RSSS) ont subi des modifications d'envergure, notamment en 2015, avec l'adoption de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* (RLRQ, chapitre O-7.2)⁴⁵.

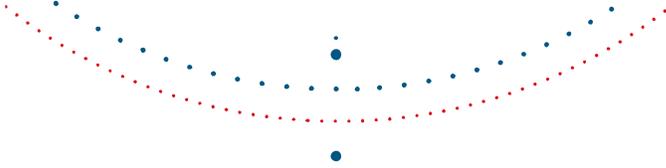
Ainsi, depuis 2015, le RSSS compte 141 établissements regroupant plus de 1 649 installations (lieux physiques) à travers le Québec. De ces établissements, 90 sont d'ordre privé et 51 sont publics. Le réseau public est donc formé de treize centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS), de neuf centres universitaires intégrés de santé et de services sociaux (CIUSSS), de cinq établissements destinés à la population nordique ou autochtone et de vingt-quatre autres établissements désignés comme « non fusionnés » (instituts, centres hospitaliers universitaires, etc.). Un nombre important de ressources complémentaires, privées, intermédiaires ou communautaires ainsi que des entreprises d'économie sociale s'ajoutent par ailleurs à ce réseau institutionnel : 1 447 cliniques d'omnipraticiens, dont 302 groupes de médecine familiale, 1 895 pharmacies communautaires, 1 956 ressources intermédiaires, dont des appartements supervisés et des résidences de groupe, 7 533 ressources de type familial, 1 832 résidences privées avec services pour personnes âgées et 3 425 organismes communautaires, etc.⁴⁶

⁴³Gouvernement du Québec, 2018, *Mission, ministère de la Santé et des Services sociaux* [en ligne], <http://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/mission/> (page consultée le 9 août 2018).

⁴⁴CSBE, 2016, *La performance du système de santé et de services sociaux québécois*, Québec, p. 4.

⁴⁵Québec, 2018, *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales : RLRQ, chapitre O-7.2*, à jour au 1^{er} juin 2018, Québec, Éditeur officiel du Québec.

⁴⁶Gouvernement du Québec, 2017, *Rapport annuel de gestion du ministère de la Santé et des Services sociaux : 2016-2017*, Québec, Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux, pp. 22-24.



Ce réseau de services permet au gouvernement du Québec de faire bonne figure en ce qui a trait à l'état de santé de sa population, aux bons résultats de soins hospitaliers et à la qualité technique des soins, tant sur les plans de la sécurité et de la pertinence que sur celui des bonnes pratiques. On observe également une saine relation entre les médecins de famille et leurs patients en matière de respect et de qualité de la communication⁴⁷. Cela dit, l'accessibilité, la continuité des soins et l'offre de service varient d'une région à l'autre.

En vertu de la CBJNQ (1975)⁴⁸ et de la CNEQ (1978)⁴⁹, les communautés conventionnées cries, inuites et naskapiées assurent notamment le déploiement et la gestion des services de santé et des services sociaux sur leur territoire respectif. Le Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie James, la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et le CLSC Naskapi reçoivent un financement du MSSS afin d'assurer la prestation de ces services sur leur territoire respectif. Le MSSS assume aussi, pour ces trois nations, la responsabilité financière du programme des services de santé non assurés, qui prévoit principalement le remboursement des médicaments prescrits, du transport médical, des soins de la vue, des soins dentaires et de fournitures ou d'équipements médicaux.

Sur tout le territoire du Québec, la population autochtone est notamment couverte par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (RLRQ, chapitre S-4.2)⁵⁰, la *Loi sur l'assurance maladie* (RLRQ, chapitre A-29)⁵¹ et par la *Loi sur l'assurance-hospitalisation* (RLRQ, chapitre A-28).⁵² Selon l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les « Indiens » et les terres qui leur sont consenties relèvent de l'autorité législative exclusive du gouvernement fédéral.⁵³ Ainsi, les communautés autochtones dites non conventionnées disposent de l'autonomie et de la responsabilité de la mise en place de leurs propres services de santé et services sociaux, selon des modalités et des objectifs qui leur conviennent.

Il importe de souligner le contexte particulier entourant la prestation et le financement des services de santé et des services sociaux destinés aux membres des Premières Nations et aux Inuit. En effet, compte tenu de l'implication financière du gouvernement fédéral dans ce secteur d'activité en milieu autochtone, d'une prise en charge par les communautés de la prestation de

⁴⁷CSBE, *op. cit.*, p. 54.

⁴⁸Gouvernement du Québec, 1998, *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Québec, Les publications du Québec.

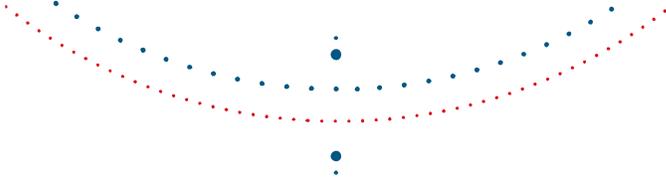
⁴⁹Gouvernement du Canada, 1978, *La Convention du Nord-Est québécois*, Ottawa, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

⁵⁰Gouvernement du Québec, 2018, *Loi sur les services de santé et les services sociaux : RLRQ, chapitre S-4.2*, à jour au 1^{er} juin 2018, Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 11.

⁵¹*Id.*, 2018, *Loi sur l'assurance maladie : RLRQ, chapitre A-29*, à jour au 1^{er} juin 2018, Québec, Éditeur officiel du Québec.

⁵²*Id.*, 2018, *Loi sur l'assurance-hospitalisation : RLRQ, chapitre A-28*, à jour au 1^{er} juin 2018, Québec, Éditeur officiel du Québec.

⁵³*Id.*, « Loi constitutionnelle de 1867 », *site Web de la législation (Justice)* [en ligne], <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const//page-4.html#docCont> (page consultée le 9 août 2018).



services par l'entremise de programmes fédéraux, de la nature des services offerts et du lieu de résidence de cette clientèle, différentes administrations peuvent être interpellées lors de la prestation et du financement des services de santé et des services sociaux offerts à la population autochtone au Québec⁵⁴.

Le MSSS s'est engagé, lors du Forum socioéconomique des Premières Nations de Mashteuiatsh, en 2006, à favoriser le transfert d'expertise et de connaissances, à partager des formations et des outils informatiques et à améliorer la liaison entre les services de santé et services sociaux du réseau québécois et ceux des communautés⁵⁵. La Direction des affaires autochtones (DAA) a pour mandat de coordonner les dossiers autochtones au MSSS, dans le respect des orientations ministérielles. Différents mécanismes de coordination ont été mis en place pour ce faire, dont la désignation de personnes responsables du dossier autochtone dans chacun des établissements du RSSS. Le rôle attendu de ces personnes est, en complémentarité avec les besoins et les priorités de chaque établissement, de favoriser la liaison entre les établissements et les instances régionales et locales, les autres responsables du dossier autochtone du RSSS, les communautés autochtones présentes sur le territoire ainsi que la DAA.

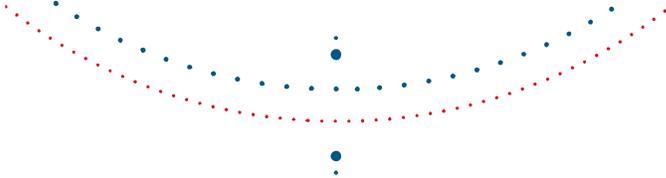
En dépit de l'accès universel aux services offerts par le RSSS, il appert qu'une certaine méfiance existe au sein de la population autochtone à l'égard des institutions. Les mauvaises expériences et les préjugés que certains Autochtones perçoivent à leur égard représentent autant d'obstacles à la fréquentation des services de santé et des services sociaux dans les villes⁵⁶. Ainsi, non seulement une plus grande collaboration entre les organisations autochtones et les établissements du RSSS, mais également le déploiement de services sécurisants et pertinents au sein des établissements seront des moyens à privilégier afin de s'assurer d'une plus grande accessibilité aux services de santé et aux services sociaux pour les Autochtones.

C'est précisément pour diminuer cette méfiance et améliorer l'accès à ses services que le MSSS a entamé des travaux visant l'élaboration de lignes directrices qui permettront au RSSS d'adapter ses façons de faire et de déployer des services sécurisants et pertinents. Le RSSS viendra ainsi agir en complémentarité avec les organisations locales et régionales qui interviennent auprès des membres des Premières Nations et des Inuit. Plusieurs établissements collaborent actuellement avec ces organisations pour la mise en œuvre, le déploiement et le soutien d'initiatives s'adressant spécialement à la clientèle autochtone en milieu urbain. La coprésidence des tables locales d'accessibilité aux services en milieu urbain pour les

⁵⁴Gouvernement du Québec, 2007, *Prestation et financement des services de santé et des services sociaux destinés aux Autochtones (Premières Nations et Inuits) – Cadre de référence*, Québec, Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, p. 12.

⁵⁵Forum socioéconomique des Premières Nations, 2006, *Rapport final du Forum socioéconomique des Premières Nations : Agir maintenant... pour l'avenir*, Mashteuiatsh.

⁵⁶Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec, *Planification stratégique régionale, Québec, 2015-2017, Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain*, Wendake, 2015.



Autochtones, que se partagent les centres d'amitié autochtones et les CISSS/CIUSSS de chaque ville visée, est un exemple de cette collaboration renouvelée.

Le MSSS et le RSSS œuvrent aussi à l'élaboration de stratégies pour améliorer l'accès et la continuité des services en dépendances pour les membres des Premières Nations et les Inuit. Ces actions permettront aux établissements ciblés de bonifier l'arrimage entre les services offerts, d'adapter ou de concevoir divers outils visant l'amélioration du continuum de services et d'optimiser la trajectoire de services des établissements afin de mieux l'adapter à la clientèle des Premières Nations et des Inuit.

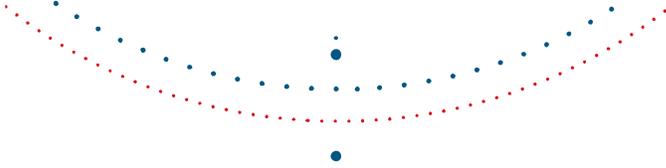
Au sein du RSSS, un certain nombre d'établissements sont désignés par la ministre de la Santé et des Services sociaux afin d'offrir des services aux usagers d'expression anglaise. De plus, chaque établissement du RSSS met en place un programme d'accès aux services en langue anglaise prenant en considération les réalités linguistiques régionales. D'ailleurs, les établissements organisent différemment leur offre d'interprétariat et de traduction et disposent aussi des services de la Banque interrégionale d'interprètes de Montréal⁵⁷.

Au regard des enjeux entourant la protection de la jeunesse, les directeurs de la protection de la jeunesse (DPJ) des établissements du RSSS soumettront un mémoire distinct à la Commission. Il importe de souligner la signature récente d'une première entente entre le gouvernement du Québec et le Conseil de la Nation Atikamekw, établissant un régime particulier en protection de la jeunesse⁵⁸. De plus, la *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions* (projet de loi n°99) vise à adapter les services aux réalités culturelles autochtones.

Les audiences de la Commission ont permis de cibler certains enjeux en lien avec la prestation des services de santé et des services sociaux. Ces enjeux soulèvent notamment l'importance de la prise en compte des besoins et des réalités culturelles des Autochtones afin de permettre un meilleur accès à des services. Plusieurs stratégies déployées par le MSSS et le RSSS visent à mettre en œuvre des actions concrètes aux enjeux soulevés. Le travail de collaboration entre le MSSS et ses différents partenaires, qu'il s'agisse du RSSS, du gouvernement fédéral ou des organisations autochtones, doit se poursuivre afin de répondre adéquatement aux enjeux politiques, administratifs et légaux concernant les services de santé et les services sociaux.

⁵⁷Gouvernement du Québec, 2016, « Banque interrégionale d'interprètes », *Santé Montréal* [en ligne], <https://santemontreal.qc.ca/en/professionnels/services-et-outils/banque-regionale-dinterpretes/> (page consultée le 15 août 2018).

⁵⁸*Id.*, 2018, *Entente visant à établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les membres des communautés de Manawan et de Wemotaci*, Québec.



E) MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

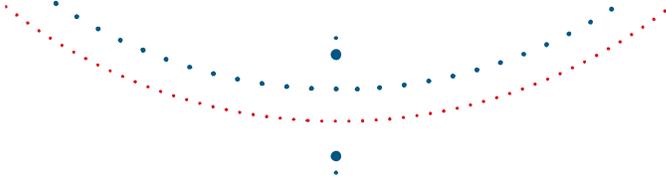
Le réseau scolaire linguistique est régi notamment par la *Loi sur l'instruction publique* (RLRQ, chapitre I-13.3) et par diverses lois régissant l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, l'enseignement collégial et, enfin, l'enseignement universitaire.

En vertu de la *Loi sur les Indiens* de 1882, AANC a le mandat de construire et d'administrer les écoles primaires et secondaires dans les communautés autochtones. On compte ainsi au Québec une trentaine d'écoles de bandes non-conventionnées, réparties dans les différentes communautés. En 1975 et 1978, la signature de la CBJNQ et de la CNEQ a conduit à la création de la Commission scolaire Kativik, de la Commission scolaire crie et de l'École des Naskapis. Ces conventions transfèrent dorénavant la responsabilité de l'éducation des élèves autochtones cris, inuits et naskapis au gouvernement du Québec. Le financement de ces trois organismes scolaires est réparti entre les gouvernements du Québec et du Canada de la manière suivante : pour la Commission scolaire crie et l'École des Naskapis, 75 % du Canada et 25 % du Québec; pour la Commission scolaire Kativik, ce ratio est inversé. Ces trois organismes scolaires ont pour mission d'offrir des services éducatifs au préscolaire, l'enseignement au primaire et au secondaire de même qu'à l'éducation des adultes. En ce qui a trait aux nations non conventionnées, l'éducation est financée par le gouvernement fédéral, par l'entremise des conseils de bande qui, eux, doivent fournir des services éducatifs aux élèves autochtones résidant en communauté.

Plusieurs élèves autochtones fréquentent le réseau scolaire linguistique. Toutefois, la majorité d'entre eux vont à une école de bande. Cette proportion atteint 95,2 % au préscolaire et près de 90 % au primaire, pour s'établir à 81,1 % au secondaire. En enseignement postsecondaire, les étudiants autochtones fréquentent généralement les établissements du réseau québécois. Par ailleurs, plusieurs cégeps et universités ont mis en place des services, des programmes et des structures d'accueil adaptés aux besoins de ces étudiants afin de faciliter leur intégration⁵⁹.

La population autochtone au Québec est en augmentation; elle présente un profil démographique nettement plus jeune que celui de la population en général et elle continuera de prendre un peu plus de place, chaque année, dans l'effectif scolaire du Québec. C'est notamment pourquoi le gouvernement du Québec s'est récemment réengagé à mettre en place des services adaptés aux réalités des élèves et étudiants autochtones. Comme en atteste le PAGDSCPNI, le MESS soutient ainsi une dizaine de mesures en éducation et en enseignement supérieur, qui représentent un investissement de près de 20 millions de dollars au cours des cinq prochaines années. Ces nouvelles mesures visent, par exemple, à permettre l'embauche de personnes-ressources afin de soutenir les élèves autochtones dans leur parcours scolaire, à élaborer des initiatives et des projets visant la persévérance et la réussite des étudiants

⁵⁹MESS, 2013, *L'éducation des populations scolaires dans les communautés autochtones du Québec en 2010*, *Bulletin statistiques de l'éducation*, n° 42, pp. 6-7.



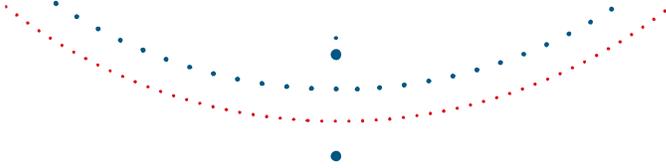
autochtones ou encore à soutenir la mise en place de deux projets pilotes de centres d'hébergement pour les étudiants autochtones.

Le MEES tente de permettre à un plus grand nombre d'élèves autochtones d'acquérir un profil scolaire comparable à celui des autres élèves de l'école du réseau scolaire linguistique qu'ils fréquentent. Le MEES soutient par ailleurs déjà plusieurs initiatives de formation et de sensibilisation destinées aux nombreux professionnels du réseau. C'est le cas, par exemple, de la formation *Matinamagewin* (UQAT), spécifiquement liée au contexte éducatif autochtone et destinée au personnel scolaire des commissions scolaires linguistiques ayant à travailler auprès des populations autochtones, ou encore du projet *Accompagnement à l'amélioration continue des pratiques pour soutenir le développement professionnel des enseignants œuvrant auprès d'élèves autochtones* (UQAC/Nikanite).

Le MEES a adopté, depuis 2004, une mesure budgétaire au sein des *Règles budgétaires des commissions scolaires* afin de permettre le développement de projets locaux visant à sensibiliser des élèves non autochtones aux réalités autochtones. Cette mesure s'adresse aux établissements du réseau scolaire linguistique qui désirent élaborer des projets visant l'acquisition des connaissances sur les réalités contemporaines, les modes de vie et les traditions des communautés autochtones. Des contenus autochtones sont abordés à l'intérieur du curriculum scolaire, notamment dans les programmes de géographie, d'histoire et d'éducation à la citoyenneté, au primaire. Un accent particulier est porté à ce sujet dans la révision du programme d'histoire de 3^e et 4^e secondaire qui aborde, entre autres, la période des pensionnats autochtones, la *Loi sur les Indiens* ainsi que la signature des principaux traités et conventions au Québec. Ces modifications ont été réalisées en collaboration avec les organisations autochtones. Avec la *Politique de réussite éducative du Québec*, le MEES a également mis en place la Table nationale sur la réussite éducative des élèves autochtones (Table), qui a notamment pour mandat de créer un lieu officiel de concertation entre le MEES et différentes organisations (scolaires, communautaires, autochtones, etc.) concernant les interventions possibles pour améliorer significativement la persévérance et la réussite éducatives des élèves. La Table aura, au cours de la prochaine année, le mandat de mettre sur pied des mesures adaptées aux besoins de la clientèle autochtone dans la stratégie *Tous pour nos enfants* et dans le *Plan d'action numérique* du MEES.

F) SECRÉTARIAT À LA CONDITION FÉMININE

Le SCF soutient le développement et la cohérence des actions gouvernementales en vue de l'atteinte de l'égalité entre les femmes et les hommes au Québec. Il n'offre pas de service direct à la population. Étant donné sa structure restreinte, il ne comporte pas de direction aux affaires autochtones, mais compte une ressource dont le mandat est spécifiquement consacré aux enjeux des Premières Nations et des Inuit.



À titre de responsable de la coordination des interventions gouvernementales en matière de violences sexuelles et de violence conjugale, le SCF est directement interpellé par les violences faites aux femmes et aux filles autochtones, ainsi que par la violence conjugale et familiale vécue par les Premières Nations et les Inuits. Les données accessibles en matière de violences faites aux femmes démontrent depuis plusieurs années leur spécificité pour les nations autochtones. Des études réalisées en 2001 et 2002 démontraient que les populations autochtones du Canada étaient cinq fois plus susceptibles d'être victimes d'une infraction à caractère sexuel⁶⁰. Un rapport publié en 2005 par FAQ soulignait quant à lui le caractère tabou des agressions sexuelles au sein des Premières Nations⁶¹. Plus récemment, une publication du Conseil du statut de la femme (CSF), réalisée en collaboration avec FAQ, révélait que les femmes autochtones représentaient 16 % des femmes assassinées au Canada entre 1980 et 2012 (alors qu'elles représentent 4,3 % de la population féminine)⁶², qu'elles comptaient pour 11,3 % des femmes disparues du pays en 2013⁶³ et que les femmes autochtones victimes de violence conjugale sont « proportionnellement plus nombreuses à craindre pour leur vie que les femmes non autochtones (52 % contre 31 %) ⁶⁴ ». Le gouvernement du Québec ne tolère aucune violence ni aucune discrimination.

Dans ce contexte, le SCF a mis en œuvre différentes mesures au cours des dernières années afin de renforcer la lutte contre les violences sexuelles, conjugale et familiale et de favoriser l'atteinte de l'égalité et la complémentarité entre les femmes et les hommes. Il a notamment bonifié les ententes de partenariat conclues avec des organisations et des groupes de femmes autochtones dans le Nord-du-Québec (l'ARK, l'Association des femmes inuites du Nunavik Saturviit et l'Association des femmes crie d'Eeyou Istchee) et il poursuit son soutien à plusieurs initiatives élaborées et mises en œuvre par des groupes de femmes autochtones. Notons, parmi ces initiatives, le soutien à des actions de prévention aux violences sexuelles menées par FAQ sur les territoires de développement nordique, le soutien au Forum des Premières Nations sur les agressions sexuelles, réalisé par FAQ et la CSSPNQL, au printemps 2018, ou encore le soutien au Forum des femmes inuites de Montréal organisé en septembre 2018 par l'Association des femmes inuit du Nunavik Saturviit.

Le *Plan d'action gouvernemental en matière de violence conjugale 2012-2017* regroupait 135 engagements, dont 35 spécialement consacrés aux enjeux des nations autochtones. Les activités réalisées par l'entremise de ce plan d'action ont eu des retombées concrètes. Elles ont

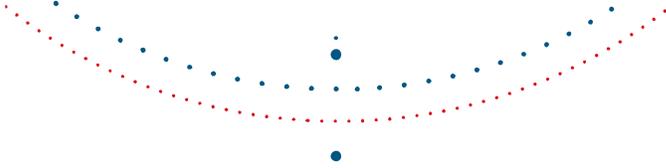
⁶⁰Gouvernement du Québec, 2008, *Plan d'action gouvernemental 2008-2013 en matière d'agression sexuelle, Volet autochtone*, Québec, p. 12.

⁶¹FAQ, 2005, *Projet Ussi-Inium, Étude sur l'abus sexuel chez les Premières Nations du Québec, Rapport final*, Kahnawake.

⁶²Gendarmerie royale du Canada, *Les femmes autochtones disparues et assassinées : un aperçu opérationnel national*, cité par CSF, 2016, *À la rencontre des femmes autochtones du Québec*, gouvernement du Québec, Québec, p. 36.

⁶³*Ibid.*

⁶⁴SHINA, Maire, 2013, *Mesure de la violence faite aux femmes : tendances statistiques*, *Juristat*, 25 février, cité par CSF, 2016, *À la rencontre des femmes autochtones du Québec*, gouvernement du Québec, Québec, p. 38.



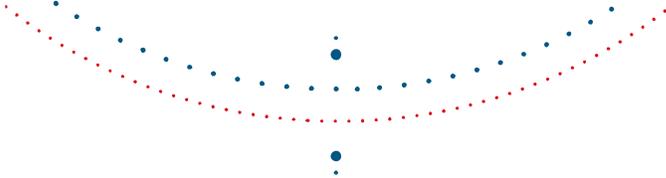
permis de parfaire la formation offerte aux partenaires des secteurs policier, judiciaire et communautaire afin que ces derniers comprennent davantage les réalités autochtones et qu'ils soient mieux outillés dans le contexte de leurs interventions. De plus, cette formation a permis d'encourager la mobilisation des communautés autochtones pour mieux contrer la violence conjugale et familiale⁶⁵. Le gouvernement du Québec a lancé, en août 2018, le *Plan d'action gouvernemental en matière de violence conjugale 2018-2023*. Ce dernier vise la réalisation de 56 nouvelles actions au bénéfice de l'ensemble de la population du Québec. En plus de ces nouvelles actions, les M/O se sont engagés à élaborer et à mettre en œuvre des mesures visant à répondre spécifiquement aux besoins des nations autochtones au Québec en matière de violence conjugale et familiale. Ces mesures spécifiques seront élaborées au terme d'une démarche de consultation collaborative avec des organisations représentant les Premières Nations et les Inuit. Cette démarche, amorcée en juin 2018, permettra de déterminer les priorités d'action et des réponses culturellement pertinentes en matière de violence conjugale et familiale. Le SCF est responsable de la coordination de cette démarche, avec la collaboration du SAA. Rappelons qu'à l'occasion du discours sur le budget de mars 2018, le gouvernement du Québec a annoncé 14,4 millions de dollars en nouveaux crédits sur cinq ans pour le financement de mesures consacrées aux Autochtones en matière de violence conjugale.

Avec la mise en œuvre du PAGDSCPNI, le SCF prévoit enfin créer un lieu d'échange entre les organisations autochtones et les M/O afin de prioriser les enjeux et les pistes d'action visant à améliorer les conditions de vie des femmes des Premières Nations et inuites au Québec. À ce titre, le gouvernement du Québec reconnaît que la collaboration et la co-construction avec les représentantes et les représentants autochtones sont déterminantes dans la mise en œuvre de réponses concrètes, culturellement pertinentes et sécurisantes aux enjeux de la violence faite aux femmes et des inégalités entre les femmes et les hommes.

CONCLUSION

Les audiences de la Commission ont constitué pour le gouvernement du Québec l'occasion d'une meilleure prise de conscience quant à ses relations, sur le terrain, avec les citoyens autochtones. Plus concrètement, cet exercice lui offre l'occasion de revoir les actions et les services qu'il déploie ou qu'il pourrait déployer afin de répondre aux principaux enjeux et défis qui ont été mis en lumière par les différents témoignages. En prenant connaissance des préoccupations exprimées par les témoins, il a été possible pour de nombreux intervenants gouvernementaux de mieux comprendre le point de vue des Autochtones quant aux besoins particuliers dans la prestation de services publics.

⁶⁵SCF, 2018, *Bilan du Plan d'action gouvernemental 2012-2017 en matière de violence conjugale*, Québec, pp. 73-74.



À l'écoute des témoignages, le gouvernement du Québec tire certains constats. Le plus important, c'est que l'heure est à l'amélioration de la compréhension, de part et d'autre, afin d'enrayer les obstacles créés par la méfiance, les préjugés et l'ignorance. L'impact que les travaux de la Commission ont eu sur le grand public ne peut être nié; en effet, les conditions déplorables et les situations inacceptables auxquelles font face un bon nombre de nos concitoyens autochtones ont été largement diffusées et portées à la connaissance de la population. Les Québécois savent que les choses doivent changer.

Le gouvernement du Québec examinera avec attention les propositions qui seront faites pour corriger les problèmes d'ordre systémique qu'auront su révéler les travaux de la Commission et qui appelleront des solutions organisationnelles (réaffectation des ressources humaines, matérielles ou économiques, réorganisation stratégique, redéploiement des services, formation du personnel, etc.). Le fait que certaines allégations ne révèlent pas nécessairement d'enjeux systémiques ne diminue pas leur importance.

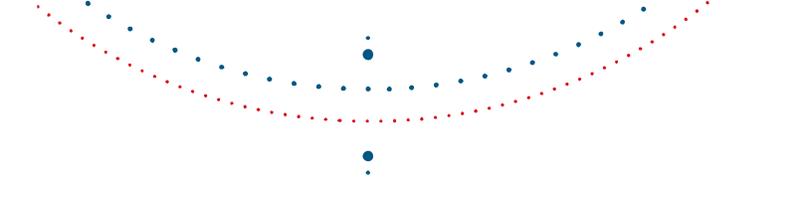
Rappelons-le : tout geste discriminatoire doit être signalé par les témoins et les victimes. Ces gestes doivent être dûment sanctionnés par les autorités compétentes lorsqu'ils sont avérés et l'aide appropriée doit être apportée aux personnes qui en ont souffert.

L'établissement de normes éthiques et déontologiques élevées dans le réseau de services publics est une question « essentielle et prioritaire⁶⁶ » pour le gouvernement du Québec. Ce dernier oblige formellement les professionnels du réseau à faire preuve d'intégrité, d'honnêteté, d'impartialité et de probité⁶⁷. Si les normes éthiques et déontologiques déjà en place devaient être revues dans certains secteurs particuliers du réseau et dans certaines régions du Québec, tout comme les mécanismes de suivi et de contrôle, le gouvernement du Québec y porterait une attention particulière. Dans l'immédiat, il semble que des efforts soutenus doivent être déployés pour que les mécanismes de plainte soient mieux connus dans les communautés autochtones.

Les solutions aux problèmes mis en lumière grâce aux témoignages reçus par la Commission nécessitent de plus grands efforts de concertation et de collaboration entre les différents M/O interpellés, les communautés et organisations autochtones ainsi que, dans de nombreux domaines, le gouvernement fédéral. Il est d'ailleurs devenu clair que les initiatives gouvernementales ne peuvent plus avoir lieu sans tenir compte des besoins prioritaires définis par les communautés autochtones elles-mêmes. Plus encore, il faut continuer à travailler à ce que ces initiatives soient définies et orchestrées avec les acteurs autochtones eux-mêmes.

⁶⁶Bernier, P., 2002, *L'éthique au sein du service public : un aspect de la gestion à moderniser, Éthique de l'administration et du service public*, vol. 4(1), p. 1.

⁶⁷*Loi sur la fonction publique*, RLRQ, chapitre F-3.1.1.

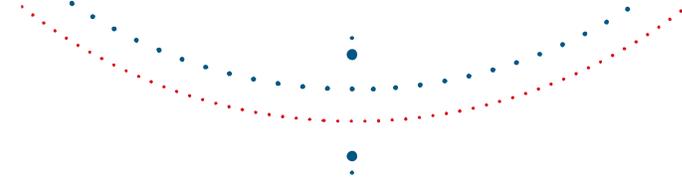


Le principe de sécurisation et de pertinence culturelles doit donc continuer à guider l'action gouvernementale. Il doit s'implanter de manière concrète au sein des réseaux de service de l'État du Québec. Il s'agit de maximiser l'accessibilité et l'efficacité de la prestation de ces réseaux par une adaptation graduelle et cohérente de leur action. À terme, il s'agit d'offrir des services publics en adéquation avec les sensibilités, les particularités historiques et les cultures autochtones, de manière à éliminer les obstacles qui se présentent trop souvent aux citoyens autochtones quand ils sont confrontés à des réseaux et à des services où ils ne se reconnaissent pas et qui sont, bien souvent, le reflet de valeurs et de coutumes qui leur sont étrangères. La compréhension des spécificités autochtones et l'acquisition des compétences appropriées par les intervenants des services publics québécois sont ici capitales⁶⁸. À cet effet, le gouvernement du Québec est conscient que des actions en ce sens doivent être poursuivies ou mises en œuvre.

Le gouvernement du Québec ne peut toutefois agir seul. Il intervient en effet dans un contexte où les responsabilités sont partagées. Si celles-ci ne le sont pas toujours de la manière la plus claire, du moins est-il nécessaire que chacun des gouvernements démontre une attitude volontaire devant les défis en présence. Chacun doit envisager ses responsabilités non pas uniquement dans le cadre restrictif des débats constitutionnels, mais dans la perspective du bien-être des populations concernées, motivé par l'intention première de toujours chercher à déployer les meilleurs services possibles. Le gouvernement du Québec n'a pas l'intention de s'arroger les compétences, les responsabilités ou les prérogatives du gouvernement du Canada, pas plus qu'il ne souhaite se substituer aux organisations autochtones elles-mêmes. Mais, comme il l'a déjà démontré au moyen de son PAGDSCPNI, il a la ferme volonté de s'engager plus avant, au meilleur de ses possibilités, dans le chantier de l'amélioration des conditions de vie des Autochtones du Québec. Les contributions respectives des deux ordres de gouvernement doivent s'additionner et se compléter en conformité avec leurs obligations respectives, et non s'atrophier dans un conflit sur les champs de compétence. Chacun doit prendre ses responsabilités.

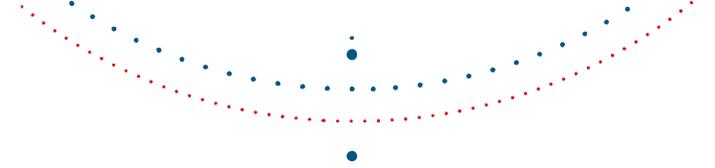
Quant aux réseaux québécois, les récits livrés devant la Commission laissent entrevoir des difficultés concernant l'accès à certains services publics, dans les régions éloignées comme dans les milieux urbains. Il est dès lors nécessaire de se pencher sur la possibilité d'avoir à repenser ou à réorganiser certains services afin de répondre davantage aux besoins et aux aspirations des Premières Nations et des Inuit. Ces services pourraient être mieux connus de ceux-ci; ils pourraient aussi, dans bien des cas, être structurellement mieux adaptés à leurs particularités culturelles et être offerts, en outre, par des agents plus informés et outillés quant à ces dernières. Le gouvernement du Québec travaille déjà à ces améliorations et il a l'intention d'accroître ses efforts en ce sens. La tâche, toutefois, s'effectue dans un contexte qui présente des obstacles objectifs : les réseaux québécois de services publics possèdent en effet des limites

⁶⁸Cette orientation est déjà bien affirmée dans le PAGDSCPNI (voir pp. 15-16).



organisationnelles, structurelles et financières, que l'on ne peut ignorer ou mettre entre parenthèses.

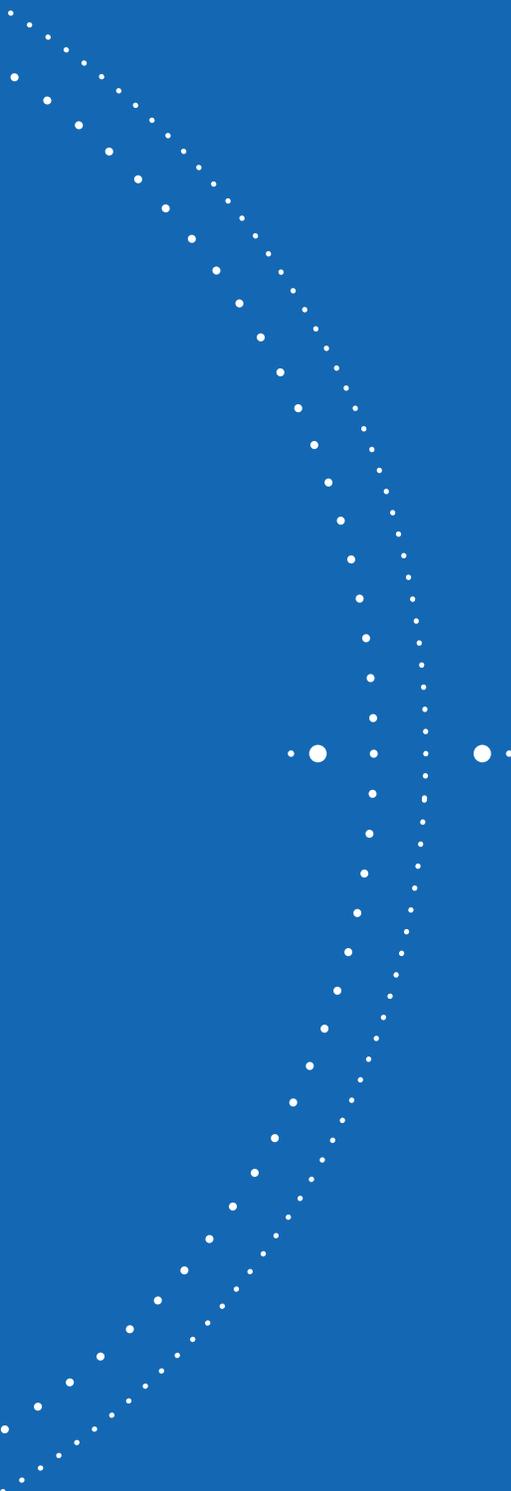
Soucieux de venir en aide aux populations autochtones les moins favorisées, le gouvernement du Québec s'emploie activement à créer, au sein de la société québécoise, un état d'égalité des chances, un état d'équité, qui permette à chaque citoyen de réunir les conditions de sa réussite personnelle et de se construire une vie féconde et gratifiante. Nul doute que les recommandations de la Commission pourront contribuer à orienter le gouvernement du Québec et ses partenaires autochtones dans cette tâche cruciale.



ANNEXE A

LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES

- AANC** Affaires autochtones et du Nord canadien
- BEI** Bureau des enquêtes indépendantes
- CAVAC** Centre d'aide aux victimes d'actes criminels
- CBJNQ** Convention de la Baie-James et du Nord québécois
- CISSS** Centre intégré de santé et de services sociaux
- CIUSSS** Centre universitaire intégré de santé et de services sociaux
- CNEQ** Convention du Nord-Est québécois
- QQLC** Commission québécoise des libérations conditionnelles
- CSF** Conseil du statut de la femme
- DPCP** Directeur des poursuites criminelles et pénales
- ENPQ** École nationale de police du Québec
- IBC** Indice de bien-être des collectivités
- MEES** Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
- MJQ** Ministère de la Justice du Québec
- MO** Ministères et organismes
- MSP** Ministère de la Sécurité publique
- MSSS** Ministère de la Santé et des Services sociaux
- PAGDSCPNI** Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuits 2017-2022
- RSSS** Réseau de la santé et des services sociaux
- SAA** Secrétariat aux affaires autochtones
- SCF** Secrétariat à la condition féminine



Secrétariat
aux affaires
autochtones

Québec 