# 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 : <u>www.saa.gouv.qc.ca</u>

Tous droits réservés pour tous les pays. © Gouvernement du Québec – 2018

# **Table des matières**

R	ésι	ımé	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
Δ	nn	eve A	30

#### **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).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>Gazette officielle du Québec, 11 janvier 2017, 149<sup>e</sup> 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 autochtone<sup>2</sup> ». 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

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>Salé, 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 autochtones<sup>3</sup>.

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

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>Notamment 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 souhaitaient 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<sup>e</sup> 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 canadienne<sup>4</sup>. 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 gouvernement<sup>5</sup>. 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 provinciales<sup>6</sup>.

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

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>Secrétariat 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.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup>« 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 (autoidentification). » Bauer, J., 1994, Les minorités au Québec. Montréal, Boréal, p. 49.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup>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 difficulté<sup>7</sup>. 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 exprimés<sup>8</sup>, 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.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup>On 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.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup>Le 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 réserves<sup>9</sup>. 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

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup>Voir 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.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup>En 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 venir<sup>11</sup> ».

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 Naskapis<sup>12</sup>. 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.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup>Bureau 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.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup>SAA, 2011, *Amérindiens et Inuits – Portrait des nations autochtones du Québec (2<sup>e</sup> 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 droit<sup>13</sup>. 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 Autochtones<sup>14</sup>. 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)<sup>15</sup>. Bien sûr, de graves difficultés subsistent en ces domaines au nord du

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup>La 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).

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup>« 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,

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup>La 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 québécois 16.

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 Canada<sup>17</sup>. 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 chômage<sup>18</sup>, par exemple, comme c'est aussi le cas de la représentation des enfants autochtones au sein des différents systèmes canadiens de

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup>Bureau 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.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup>L'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).

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup>CCPNIMT, 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 canadiens<sup>19</sup>, de l'itinérance dans les grandes villes<sup>20</sup> ou encore du taux d'incarcération des Autochtones<sup>21</sup>.

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 alarmant<sup>22</sup>. 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

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup>Société 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.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup>MSSS, 2015, Plan d'action interministériel en itinérance 2015-2020 – Mobilisés et engagés pour prévenir et réduire l'itinérance, Québec, p. 25.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup>Perrin, B., R. Audas, 2018, Report Card on the Criminal Justice System. Ottawa, Macdonald-Laurier Institute, p. 27.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup>Kelly-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 difficiles<sup>23</sup> » 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; peutêtre 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 besoins<sup>24</sup>.

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

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup>Commissaire à la santé et au bien-être, 2016, *La performance du système de santé et de services sociaux québécois*, Québec, p. 4.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup>La section 4 du présent mémoire détaillera plus concrètement l'action de ces ministères.

2015<sup>25</sup>. Ces organisations ont à leur tour consacré ces sommes à la réalisation de « projets directement liés aux populations ou aux communautés autochtones<sup>26</sup> ». Le gouvernement du Québec a également consenti 30 millions de dollars aux Autochtones hors réserve ou en milieu urbain, en 2014-2015 uniquement<sup>27</sup>.

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

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup>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).

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup>*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 macrogouvernementale 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 PAGDSCPNI 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 conjugale<sup>28</sup>.

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 urbain<sup>29</sup>.

On rappellera ici que le MJQ, suivant la recommandation provisoire<sup>30</sup> 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,

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup>Le PMRA a originellement été mis en place en 2001.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup>On 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 Puvirnituq 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 Vald'Or

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup>Le 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 Kuujjuaq, et des points de service permanents sont présents dans six communautés (Puvirnituq, Chisasibi, Eastmain, Kuujjuarapik, 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 autochtone<sup>31</sup>, 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'interprétariat<sup>32</sup>. 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 Québec<sup>33</sup>. 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.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup>CAVAC Nunavik, CAVAC Cri, CAVAC Abitibi-Témiscamingue, CAVAC Côte-Nord, CAVAC Saguenay–Lac-Saint-Jean.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup>La 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.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup>MJQ, Direction générale des services de justice, Directive A-6, Services d'interprètes et paiement des frais, 1<sup>er</sup> 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 exemple<sup>34</sup>. 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 justice<sup>35</sup>.

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.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup>Au sujet du Forum sociojudiciaire, voir à la page 42 du PAGDSCPNI.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup>Au 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 présentenciel — 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

publics<sup>36</sup>. 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 nationale<sup>37</sup>. 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

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup>Voir : 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

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup>Voir : Nadeau, A.R., 2018, *Droit policier québécois 2018-2019 - Loi sur la police annotée et règlements concernant la police, 22<sup>e</sup> 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 circuler<sup>38</sup> » 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.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup>Commissaire à la Déontologie policière, 2017, *Rapport de gestion 2016-2017*, Québec, Gouvernement du Québec, n. 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 MSP<sup>39</sup>. 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'ENPQ<sup>40</sup>, 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

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup>L'Ontario et le Québec assument respectivement 24 % du financement du corps policier d'Akwesasne.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup>Les 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 luimême 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 prévalues 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 Québec<sup>41</sup>.

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

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup>Sûreté 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 élus<sup>42</sup> ». 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

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup>Lamontagne, 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 Québec<sup>43</sup>. 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 PIB<sup>44</sup> ». 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)<sup>45</sup>.

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.<sup>46</sup>

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

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup>CSBE, 2016, La performance du système de santé et de services sociaux québécois, Québec, p. 4.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup>Québec, 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<sup>er</sup> juin 2018, Québec, Éditeur officiel du Québec.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup>Gouvernement 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 communication<sup>47</sup>. 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)<sup>48</sup> et de la CNEQ (1978)<sup>49</sup>, les communautés conventionnées cries, inuites et naskapies 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)<sup>50</sup>, la *Loi sur l'assurance maladie* (RLRQ, chapitre A-29)<sup>51</sup> et par la *Loi sur l'assurance-hospitalisation* (RLRQ, chapitre A-28).<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup> 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

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup>CSBE, op. cit., p. 54.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup>Gouvernement du Québec, 1998, *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Québec, Les publications du Québec.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup>Gouvernement du Canada, 1978, *La Convention du Nord-Est québécois*, Ottawa, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup>Gouvernement du Québec, 2018, *Loi sur les services de santé et les services sociaux : RLRQ, chapitre S-4.2*, à jour au 1<sup>er</sup> juin 2018, Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 11.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup>Id., 2018, Loi sur l'assurance maladie : RLRQ, chapitre A-29, à jour au 1<sup>er</sup> juin 2018, Québec, Éditeur officiel du Québec.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup>Id., 2018, Loi sur l'assurance-hospitalisation : RLRQ, chapitre A-28, à jour au 1<sup>er</sup> juin 2018, Québec, Éditeur officiel du Québec.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup>Id., « Loi constitutionnelle de 1867 », site Web de la législation (Justice) [en ligne], <a href="http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const//page-4.html#docCont">http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const//page-4.html#docCont</a> (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 Québec<sup>54</sup>.

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 communautés<sup>55</sup>. 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 villes<sup>56</sup>. 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

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup>Gouvernement 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.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup>Forum socioéconomique des Premières Nations, 2006, *Rapport final du Forum socioéconomique des Premières Nations : Agir maintenant... pour l'avenir*, Mashteuiatsh.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup>Regroupement 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 Montréal<sup>57</sup>.

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 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.

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

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup>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 intégration <sup>59</sup>.

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

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup>MESS, 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<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> 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 sexuel<sup>60</sup>. Un rapport publié en 2005 par FAQ soulignait quant à lui le caractère tabou des agressions sexuelles au sein des Premières Nations<sup>61</sup>. 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)<sup>62</sup>, qu'elles comptaient pour 11,3 % des femmes disparues du pays en 2013<sup>63</sup> 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 %)<sup>64</sup> ». 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 cries 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 CSSSPNQL, 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

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup>Gouvernement du Québec, 2008, Plan d'action gouvernemental 2008-2013 en matière d'agression sexuelle, Volet autochtone, Québec, p. 12.

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup>FAQ, 2005, Projet Ussi-Inium, Étude sur l'abus sexuel chez les Premières Nations du Québec, Rapport final, Kahnawake.

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup>Gendarmerie 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. <sup>63</sup>lbid.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup>SHINA, 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 familiale<sup>65</sup>. 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.

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup>SCF, 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 prioritaire<sup>66</sup> » pour le gouvernement du Québec. Ce dernier oblige formellement les professionnels du réseau à faire preuve d'intégrité, d'honnêteté, d'impartialité et de probité<sup>67</sup>. 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.

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup>Bernier, 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.

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup>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 capitales<sup>68</sup>. 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

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup>Cette 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

**CQLC** 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

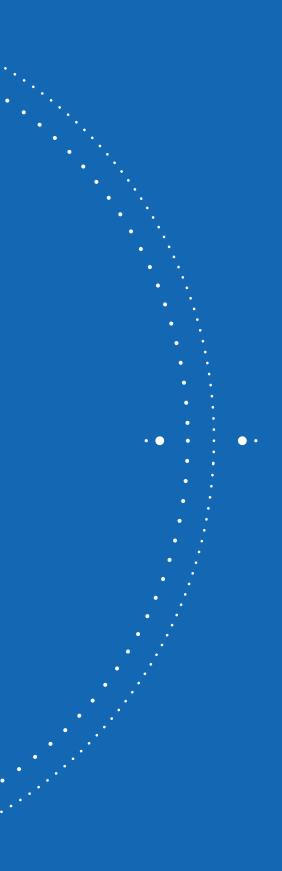
PAGDSCPNI Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des

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



# LIVING TOGETHER ... ACTING TOGETHER

Government brief submitted to the Public Inquiry Commission on relations between Indigenous Peoples and certain public services in Québec



This publication was produced by the Gouvernement du Québec.

Secrétariat aux affaires autochtones Ministère du Conseil exécutif

905, avenue Honoré-Mercier Québec City, Québec G1R 5M6

Telephone: 418 643-3166

Website: www.saa.gouv.qc.ca

All rights reserved for all countries.
© Gouvernement du Québec – 2018

### **Table of Contents**

SUMMARY	iii
INTRODUCTION	1
HISTORICAL OVERVIEW OF RELATIONS BETWEEN ABORIGINAL PEOPLE AND THE GOVERNMENT OF QUÉBEC	2
2. FUNDAMENTALS OF QUÉBEC GOVERNMENT INVOLVEMENT IN ABORIGINAL COMMUNITIES	5
a) SHARED RESPONSIBILITY	5
CONSTITUTIONAL DISTRIBUTION OF POWERS	5
ORGANIZATION OF SERVICES ON RESERVE	7
b) DIVERSITY AMONG ABORIGINAL COMMUNITIES	8
c) SOME REVEALING DATA	10
d) INVOLVEMENT OF THE Government of Québec	11
3. INTERACTIONS OF QUÉBEC MINISTRIES AND AGENCIES WITH ABORIGINAL PEOPLE	14
a) COMMON ISSUES	14
b) MINISTÈRE DE LA JUSTICE	15
C) MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	19
CORRECTIONAL SERVICES AND THE COMMISSION QUÉBÉCOISE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES	19
TRAINING AND SUPERVISION WITHIN THE POLICING FUNCTION	22
ABORIGINAL POLICE SERVICES	23
SÛRETÉ DU QUÉBEC	25
d) MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	27
e) MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	30
f) SECRÉTARIAT À LA CONDITION FÉMININE	32
CONCLUSION	34
ANNEY A	37

### **SUMMARY**

This brief was written jointly by the Secrétariat aux affaires autochtones, the Ministère de la Justice, the Ministère de la Sécurité publique, the Ministère de la Santé et des Services sociaux, the Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur and the Secrétariat à la condition féminine.

In recent years, the Government of Québec has taken many steps to better meet First Nations and Inuit people's needs and aspirations with regard to social development. The purpose of this brief is therefore to provide clarifications about some things that have sometimes been said in the course of the hearings of the Public Inquiry Commission on relations between Indigenous Peoples and certain public services in Québec.

The government hopes that these clarifications will make the Commission better informed about the government's activities in Aboriginal communities and help the Commission to formulate recommendations that are truly consistent with the realities of delivering public services in Québec.

Key words: cultural safety; collaboration; intergovernmental; reconciliation; dialogue.

### **INTRODUCTION**

This brief, entitled *Living Together*, *Acting Together*, has been written to review the many steps that the Government of Québec has taken consistently in recent years to better meet First Nations and Inuit people's needs and aspirations with regard to social development. This brief also provides clarifications about some things that have sometimes been said in the course of the hearings of the Public Inquiry Commission on relations between Indigenous Peoples and certain public services in Québec ("the Commission"). The authors of this brief—the Secrétariat aux affaires autochtones (SAA), the Ministère de la Justice (MJQ), the Ministère de la Sécurité publique (MSP), the Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), the Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) and the Secrétariat à la condition féminine (SCF) — hope that these clarifications will prove useful to the Commission in formulating its recommendations.

In accordance with Decree 1095-2016, the Commission has a mandate to "investigate, address facts and conduct analyses in order to make recommendations concerning concrete, effective, lasting remedial measures to be implemented by the Government of Québec and indigenous officials to prevent or eliminate, regardless of their origin or cause, all forms of violence, discriminatory practices and differential treatment in the delivery of the following public services to Québec's indigenous people: police, correctional, legal, health and social services, as well as youth protection services." In fact, the Commission has revealed the difficulties that Aboriginal people sometimes experience in obtaining the services to which they are entitled, as well as the frustrations that they feel regarding the actual or alleged shortcomings in Québec's system of public services. The Commission has also highlighted the complexity of intergovernmental affairs and the delivery of public services, as well as some harsh realities: the difficult social and economic conditions experienced by many of Québec's Aboriginal citizens and the misunderstandings and prejudices that sometimes divide Aboriginal and non-Aboriginal communities.

Out of a genuine desire to help Québec's most disadvantaged communities and to help create equal opportunity in Québec society, the Government of Québec has participated wholeheartedly in the Commission's work and has followed its activities closely from day to day, not only attempting to adopt an empathetic attitude toward the Aboriginal witnesses who have related the most trying experiences, but also taking careful note of the observations and proposals made by expert witnesses. The Québec government has also taken immediate steps to address certain urgent matters (i.e., to implement recommendations concerning the government that have been made by the Commission in the course of its work).

... 1 ...

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>Gazette officielle du Québec, 11 janvier 2017, 149<sup>e</sup> année, n° 2, p. 25.

Part 1 of this brief provides a historical overview of the relations between Aboriginal people and the Government of Québec. Part 2 presents the fundamentals of Québec government involvement in Aboriginal communities. Part 3 highlights the distinctive characteristics of the Québec experience. Part 4 explains how six different Québec ministries and agencies interact with Aboriginal people. Lastly, Part 5 describes the government's general vision of the actions that it will take in response to the work of the Commission.

### 1. HISTORICAL OVERVIEW OF RELATIONS BETWEEN ABORIGINAL PEOPLE AND THE GOVERNMENT OF QUÉBEC

Québec's Aboriginal peoples are still feeling the harmful effects of certain unfortunate chapters in their history. These experiences have unquestionably had traumatic consequences, and efforts are still needed today to correct them. The Government of Québec recognizes its important responsibility for carrying out this essential task.

The Government of Québec has taken many steps to reaffirm the rights of Aboriginal people and recognize their special status. It is useful to underscore that, in the words of political scientist Daniel Salé, "[translation] no other jurisdiction in Canada has yet gone so far in recognizing Aboriginal identity." Although a great deal of progress is still needed, it must be acknowledged that in Québec, the recognition of Aboriginal nations is far more than an empty gesture devoid of value and impact.

This is so because of the new approach to protecting and recognizing the rights of Aboriginal people that emerged in Québec in the 1970s. The ratification of the *James Bay and Northern Québec Agreement* in 1975 and the signing of the *Northeastern Québec Agreement* in 1978 entrenched, for the Cree, Inuit and Naskapi nations, defined rights and benefits, lands and government responsibilities and the funding necessary for their administration in the areas of education and health and social services. These agreements also provided for the payment of certain indemnities to these nations, which has given them greater autonomy.

Over the years, the Government of Québec has intensified its efforts to promote better relations between the various Aboriginal nations and the people of Québec as a whole. In 1983, the government adopted 15 principles to guide its relations with the First Nations and the Inuit. These principles were incorporated into a resolution of Québec's National Assembly in 1985 and still guide government activities regarding Aboriginal affairs today. To be sure, not all of these

... 2 ...

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>Salé, D., 2013, L'évolution des rapports politiques entre la société québécoise et les peuples autochtones depuis la crise d'Oka, in Beaulieu, A., et al. (Eds.), 2013, Les Autochtones et le Québec – Des premiers contacts au Plan Nord Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 331.

principles have yet been fully realized, but they still serve as a compass for the Québec government's activities and guide its interventions.

Further evidence of the Québec government's tangible determination to harmonize its relations with Aboriginal nations is the work done over the years by an agency now known as the Secrétariat aux affaires autochtones (SAA), established as the Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit (SAGMAI) in 1978. The SAA is a streamlined organization. It is located at the Ministère du Conseil exécutif, so it is close to the centres where decisions are made. It directly supports the Premier of Québec and his Cabinet and is responsible for ensuring coherence in the policies, interventions, initiatives and positions of Québec's various ministries and agencies with regard to the First Nations and the Inuit. The SAA continues to be guided by the 15 principles and resolutions adopted by the National Assembly in 1985 and 1989.

As all of the above history suggests, the Government of Québec has broken radically with the paternalism that formerly guided Canadian governments' approach to dealing with Aboriginal people. The Québec government has long recognized that "the aboriginal peoples of Québec constitute distinct nations, entitled to their own culture, language, traditions and customs, as well as having the right to determine, by themselves, the development of their own identity." (Cabinet Decision 83-20). Over the years, Québec has reiterated this recognition in various statutes, including the *Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State* (CQLR c E-20.2).

Adopted in December 2000, this statute has constitutional status. It reaffirms the collective attainments of the Québec people, the responsibilities of the Québec State and the rights and prerogatives of the National Assembly with respect to all matters affecting the future of the Québec people. Also, section 11 of this Act specifies that "In exercising its constitutional jurisdiction, the Québec State recognizes the existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal nations of Québec." Section 12 states that the government "undertakes to promote the establishment and maintenance of harmonious relations with the aboriginal nations, and to foster their development and an improvement in their economic, social and cultural conditions." This undertaking has been expressed in particular through the Québec government's active participation in the Forum on the Social and Economic Development of the First Nations and other bodies that have grown out of it (such as the Mashteuiatsh Forum), as well as through the many action plans, strategies and policies that the Québec government has issued in recent

••• 3 •••

years that have systematically put forward measures that specifically address Aboriginal realities.<sup>3</sup>

In the early 2000s, the Québec government continued its efforts to normalize its relations with the Aboriginal nations. The signing of the *Agreement Concerning a New Relationship Between le Gouvernement du Québec and the Crees of Québec* (the *Paix des braves*) made the continued development of the James Bay territory possible, because this agreement was designed to empower the Cree Nation and give it greater autonomy in its economic and community development. The Inuit and Naskapi nations have also signed partnership agreements with the Government of Québec to foster their own economic and community development.

The Government of Québec also participates in discussion and negotiation tables that work mainly to settle comprehensive land claims but that may also work to reach shorter-term agreements to promote cohabitation with Aboriginal nations and their social and economic development, or to agree on solutions for more specific issues. The changes in Québec's relationship with Aboriginal nations are especially evident in the case of the Cree, for whom the James Bay and Northern Québec Agreement and the *Paix des braves* have served as springboards to strengthen political, social and economic relationships, in particular by increasing the financial capacities of their communities. With the signing of the *Agreement on Governance in the Eeyou Istchee James Bay Territory*, the government of the Cree Nation has now become a reality. Its authority extends to the Category I and Category II lands and covers a number of fields, including municipal management, natural resource utilization planning and land-use management. Equally important, this agreement will achieve a fundamental objective: creating a fruitful land-use-management partnership between the Cree and the non-Aboriginal people of the James Bay region.

The Government of Québec also continues to collaborate with the other nations that are the beneficiaries of agreements in northern Québec—the Inuit and the Naskapi—even though the Inuit are geographically scattered across several isolated villages on the shores of Hudson Bay and Ungava Bay, while demographic circumstances have made development more complicated for the Naskapi. (These nations have also had to deal with the uneven distribution of potentially exploitable natural resources across their territories.) Long-term agreements have thus been signed with the Inuit and the Naskapi to promote job creation and economic and community development. Examples include the *Partnership Agreement on Economic and Community Development in Nunavik* (the Sanarrutik Agreement) and the *Partnership Agreement on Economic and Community Development Between Naskapis And Québec*. In addition, given the challenges that the Inuit face, such as an acute housing crisis and a high cost of living, in recent

... 4 ...

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Particularly in the following fields: preventive health measures, mental health, homelessness, dependencies, gender equality, sexual violence, conjugal and family violence, homophobia and transphobia, anti-bullying programs, youth, elder abuse, culture, educational success, adult education and continuing education, anti-poverty programs, etc.

years Inuit organizations have conducted extensive consultations with their people to mobilize them and look for solutions together. As a result of these consultations, in 2015, the organizations from Nunavik submitted a consultation report entitled *Parnasimautik* to the Government of Québec. Through this initiative, the Inuit sought to promote the culture, language and way of life of which their people are so proud, while also improving their social and economic conditions. This report now guides the activities of the Government of Québec.

In 2017, on the 150<sup>th</sup> anniversary of the Canadian federation, the Government of Québec unveiled a new *Policy on Québec Affirmation and Canadian Relations*. This policy defines and names Québec's plural, inclusive national identity and outlines the government's vision for Québec within Canada, as well as ways of implementing this vision. In this new policy, the Government of Québec expresses its support for Aboriginal Nations to ensure that their place within the Canadian federation is recognized,<sup>4</sup> and reiterates its own willingness to harmonize its relations with the Aboriginal peoples and to develop these relations on the basis of mutual respect and cooperation.

## 2. FUNDAMENTALS OF QUÉBEC GOVERNMENT INVOLVEMENT IN ABORIGINAL COMMUNITIES

### **A) SHARED RESPONSIBILITY**

### Constitutional distribution of powers

In Canada, Aboriginal people are a group of citizens who have the distinction of coming under the sole jurisdiction of only one level of government.<sup>5</sup> Section 91(24) of *The Constitution Act, 1867* states that the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to "Indians, and Lands reserved for the Indians". It was also by virtue of this section that the Parliament of Canada adopted the *Indian Act* in 1876 (R.S.C., 1985 c. I-5).

On the basis of this exclusive authority, Aboriginal affairs long remained almost the sole purview of the federal authorities, who in particular took charge of the administration of the system of reserves on the basis of certain provisions of the *Indian Act*. But gradually, the provinces' responsibilities with respect to Aboriginal peoples have been addressed through case law on the

... 5 ...

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, 2017, *Quebecers: Our Way of Being Canadian. Policy on Québec Affirmation and Canadian Relations*, Québec City, Ministère du Conseil exécutif, p. 130.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup>"[translation] Only Aboriginals have an existence that is not only legal but also constitutional: membership in this group is governed by specific criteria. The other visible, ethnic and cultural groups have no legal existence; membership is partly involuntary (determined by physical characteristics) and partly voluntary (determined by self-identification)." Bauer, J., 1994, *Les minorités au Québec*. Montréal, Boréal, p. 49.

constitutional distribution of powers. It was not until the 1970s that the principle was established that Indian reserves are not enclaves impermeable to the enforcement of provincial laws.  $^6$ 

Over the years, the courts have generally become more amenable to the involvement of the provinces in Aboriginal affairs within the framework of the exercise of provincial powers. But despite this trend, the exclusive authority of the federal government constitutes an objective fact that, as things stand, will always give that government a preponderant role with regard to reserve lands and will continue to circumscribe the role of the provinces.

In addition to these constitutional limitations, there are the practices that have crystallized over time in the context of intergovernmental relations. Historically, the federal government has exercised, on the basis of its constitutional authority and essentially through the reserves system, an encompassing responsibility for Aboriginal affairs, which has always meant the administration or funding of numerous public services for Aboriginal people, even though it must be acknowledged that the federal authority over Indians and the lands reserved for them does not explicitly oblige the Government of Canada to fund them.

The current division of responsibilities between the orders of government contains a number of grey areas. This problem has been demonstrated by a number of very specific cases cited in testimony before the Commission.<sup>7</sup> It sometimes results in regrettable episodes in which Aboriginal citizens either completely cease to receive certain services or receive services that fall below the standards of those provided to the general public.

Disputes over shared jurisdiction are of course less common when it comes to Aboriginal citizens who do not live on the land of communities recognized under the *Indian Act*. When such citizens express needs for services from the Government of Québec's service networks, these networks must provide them with services appropriate to their needs, even though the federal government still has a responsibility to contribute to the well-being of Aboriginal people living off reserve.

As can thus be seen, the constitutional framework within which the Government of Québec must deliver its services to First Nations and Inuit people adds an element of complexity to this

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup>Cardinal v. Attorney General of Alberta, [1974] S.C.R. 695; Four B Manufacturing Ltd v. United Garment Workers, [1980] 1 S.C.R. 1031.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup>Examples include the application of Jordan's Principle and its funding through 2019, the consequences of placements in off-reserve health-care institutions, and the inability of members of First Nations to access medications included in a Québec exception list, because of their inability to join the Quebec health insurance plan (RAMQ).

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup>The Government of Québec recognizes this responsibility for the population in its *Government Action Plan for the Social and Cultural Development of the First Nations and Inuit* (see p. 1).

undertaking. Moreover, this framework is constantly evolving. But as things stand, certain of the Government of Québec's policy directions are nevertheless clear. They have been expressed in its recent *Government Action Plan for the Social and Cultural Development of the First Nations and Inuit* 2017-2022.

On the one hand, the Government of Québec cannot substitute itself for the Government of Canada, not only because of certain limitations arising out of the constitutional framework, but also, and even more immediately, because the size of the challenges to be met demands the resources available from both levels of government.

But on the other hand, this does not mean that the Government of Québec is averse to making significant investments aimed at Aboriginal people who live on reserves. It is important to understand that the government is not opposed to this idea in principle. On the contrary, inasmuch as it considers improving living conditions in Québec communities a priority, it is prepared to deploy the broadest possible efforts, in a manner complementary to those of the Government of Canada, so as to participate meaningfully in strengthening the social safety net for the benefit of all Aboriginal citizens of Québec. In this spirit, the Government of Québec is already supporting major initiatives on reserves, including building and operating early-childhood centres and funding police services that report to band councils.

The Government of Québec is therefore prepared to intensify its contribution. But it will do so in a way that respects the Canadian constitutional framework and the federal/provincial realities arising from it. And in so doing, the Québec government will be careful neither to try to substitute itself for the Government of Canada nor to duplicate the initiatives and services delivered or funded by that government. The Government of Québec plans to carry out its activities in a complementary manner, taking a pragmatic approach based on collaboration, dialogue and good faith.

### Organization of services on reserve

Demographers, statisticians, sociologists and other researchers do not always agree on the composition and geographic distribution of the Aboriginal population—for one reason, because of the debate surrounding eligibility conditions for the federal Indian Register. But one thing is certain: in Québec, a very high proportion of Aboriginal people still live on reserves. As explained earlier, the presence and preponderant role of the federal government therefore cannot be ignored, because in addition to the public services that Aboriginal people receive

· · · 7 · · ·

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup>On this subject, see Babeu, D., 2011, *Population indienne inscrite au Québec, 1998-2010. Faits saillants*, Montréal, Chroniques DIALOG, p. 2. It is generally agreed that for now, the proportion of Aboriginal people who live on reserves is still higher in Québec than in the other provinces of Canada. But current trends show that Québec's Aboriginal people are becoming increasingly mobile and that their numbers in urban centres are growing.

from the Government of Québec, they are entitled to receive services from a variety of federal departments and agencies that are responsible for meeting the Government of Canada's obligations and commitments to the First Nations and the Inuit.

It is, however, primarily through Indigenous and Northern Affairs Canada (INAC) that the federal government has delivered services on reserve that are provided by provincial governments everywhere else. <sup>10</sup> The band councils thus in a sense act as service providers on behalf of the federal government. Their powers are of course far more extensive than those of municipal councils in Québec, because they are responsible for delivering education, health care, social services and many other services.

But as many observers have found, the federal government often has difficulty in delivering quality services to residents of reserves in Canada. The Auditor General of Canada has identified certain structural obstacles to delivering federal public services to First Nations and to improving the quality of life on reserves. According to the Auditor General, these obstacles explain why the services provided on Indian reserves are rarely comparable to those provided by provinces and municipalities. In fact, the Auditor General writes that the federal government will have to manage to overcome these obstacles, or else "living conditions may continue to be poorer on First Nations reserves than elsewhere in Canada for generations to come."

The Government of Québec recognizes its own important role in the social development of Aboriginal communities and the general improvement of living conditions for the Aboriginal citizens of Québec. But it is clear that for any initiatives to be effective, each of the partners concerned must meet its responsibilities by investing the level of resources necessary to do the job. The needs are tremendous, and the commitment and cooperation of all stakeholders are required.

#### **B) DIVERSITY AMONG ABORIGINAL COMMUNITIES**

In Québec, there are 11 Aboriginal nations (totalling about 104,633 people, or 1.27% of Québec's population) living together with the Québec nation. From north to south and east to west, Québec has 14 Inuit villages and 41 communities inhabited by members of the Atikamekw, Abenaki, Algonquin, Inuit, Cree, Innu, Mi'kmaq, Mohawk, Huron-Wendat, Naskapi and Malecite

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup>In August 2017, the Prime Minister of Canada, Justin Trudeau, announced his plan to dissolve Indigenous and Northern Affairs Canada (INAC) and create two new departments: Indigenous Services Canada and Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada. The documents that we are citing were published before this announcement, which is why we refer to INAC in the following pages.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup>Office of the Auditor General of Canada, 2011, Status Report of the Auditor General of Canada (Chapter 4— Programs for First Nations on Reserves), Ottawa, p. 6.

First Nations.<sup>12</sup> All 14 of the Inuit villages are located in the northern region of Nunavik, while the 41 First Nations communities are scattered across all but three of Québec's administrative regions (Estrie, Chaudière-Appalaches and Laval). A very high proportion of Québec's Aboriginal people live in urban and peri-urban areas.

These Aboriginal communities vary greatly in their social and economic profiles. Some of these communities are rather prosperous, and their members enjoy living conditions that, on the whole, are comparable to those of other citizens of Québec. In fact, it is important to stress here some realities that tend to get overlooked. The sometimes alarmist discourse about First Nations and Inuit people in general that one hears throughout Canada can work against an understanding of the specific realities of Québec. This discourse tends to obscure not only the resilience and ingenuity of First Nations and Inuit people, but also the contributions that they make to Québec's social, political and economic life and the role that they play in its wealth and its development.

Nonetheless, it must also be clearly recognized that in some of Québec's Aboriginal communities, especially in remote or isolated areas, the situation is deplorable and even disturbing. Moreover, these areas are sometimes less well covered by Quebec's public services network, and their residents—both Aboriginal and non-Aboriginal—do not always have access to the services to which they should be entitled.<sup>13</sup> In this regard, we can all agree that major efforts are required.

In northern Québec, the James Bay and Northern Québec Agreement continues to help improve living conditions for Aboriginal people. <sup>14</sup> The ratification of this agreement in 1975 enabled the Aboriginal peoples who signed it to gradually take control of public institutions and adapt them

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup>SAA, 2011, Amérindiens et Inuits – Portrait des nations autochtones du Québec (2<sup>e</sup> édition), Québec City, gouvernement du Québec, p. 5.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup>In development efforts in northern Québec, particular attention needs to be paid to the differential impacts on the men and women who work there. The *Plan Nord Toward 2035 (2015-2020 Action Plan)*, coordinated by the Société du Plan Nord, aims to achieve economic development that is ethical, respectful of Aboriginal and non-Aboriginal communities and consistent with equality between men and women. It strives in particular to encourage women's participation in the labour market and to prevent violence against women in the areas concerned (see Secrétariat à la condition féminine, 2017, *Stratégie gouvernementale pour l'égalité entre les femmes et les hommes vers 2021*, Québec City, SCF).

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup>"We must not overlook the positive things in our lives. Our harvesting skills and intimate knowledge of the land and wildlife continue to define us. Our language remains strong. In 1975, our young leaders fought to achieve the James Bay and Northern Quebec Agreement (JBNQA). By no means perfect, the JBNQA has nonetheless provided us with institutions and access to financial resources. Over the years since, we have battled governments and industry at negotiating tables and in the courts with some amazing success and, in 2008, the *Nunavik Inuit Land Claims Agreement* came into effect, settling our rights in the marine area and islands offshore of Québec and Labrador. [...]. Rather than recite the wrongs of the past, we have decided we are looking forward and regaining control. (Nunavik Regional Board of Health and Social Services, 2014, *Parnasimautik Consultation Report*, Kuujjuag, NRBHSS, p. 169).

to their needs and aspirations. These institutions are now responsible for administering the public services provided to Aboriginal people in the fields of health and social services, education, justice and policing (sections 14.01-22.7.10 of the agreement). Doviously, serious problems persist in these fields in northern Québec, particularly in Nunavik, but this agreement has undeniably constituted a major step toward increased autonomy for the Aboriginal nations concerned.

In order to ensure the appropriateness and effectiveness of the public services provided to members of Québec's various Aboriginal communities, the diversity of the social and economic conditions in these communities and the resulting diversity in their needs must be taken into account. These needs are not the same everywhere. Moreover, the realities on the ground teach us that some problems that may at first seem similar do not necessarily call for identical solutions.

### C) SOME REVEALING DATA

It is also important to distinguish the Québec experience from the Canadian experience—a distinction that is sometimes obscured by aggregated data for Canada as a whole. Such data, which are reported at frequent intervals, can mislead observers and suggest potential solutions to them that are actually inappropriate for Québec. As the commissioners of the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls recently discovered for themselves, Canadian researchers have a relatively limited knowledge of the Québec experience.<sup>16</sup>

Objections are invariably raised to the use of statistics, especially when they lead to findings that are unexpected or counterintuitive. In addition, statistical data are revised regularly, as are the methods and indexes used by researchers, so it is reasonable to suppose that some phenomena may eventually be better documented or quantified than they are now. But at present, when the data for Canada as a whole are disaggregated, they consistently show that the Community Well-Being (CWB) index for First Nations communities in Québec is generally higher, if not far higher, than that for most First Nations communities elsewhere in Canada. <sup>17</sup> In fact, the disaggregated data show that although the social, economic and health-related problems with

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup>The ratification of the *Northeastern Québec Agreement* (1978) has had comparable effects for the Naskapi of Kawawachikamach.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup>Privy Council Office, 2017, Our Women and Girls Are Sacred: Interim Report/The National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls, Vancouver, Privy Council Office, p. 69.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup>The CWB index is a tool for examining the well-being of various Canadian communities. Various socio-economic indicators of well-being—income, education, housing and labour-force activity—are combined to produce a CWB value for each community. The resulting values are used to compare well-being in First Nations and Inuit communities with well-being in non-Aboriginal communities (see INAC, 2015, *The Community Well-Being Index: Report on Trends in First Nations Communities*, 1981-2011, Ottawa, INAC).

which First Nations must deal are often very serious, they are not so predominant in Québec as in the other provinces of Canada. Such is the case for unemployment, <sup>18</sup> for example, as well as for representation of First Nations children in the various Canadian child-protection systems, <sup>19</sup> homelessness in large cities, <sup>20</sup> and incarceration rates for Indigenous people. <sup>21</sup>

Such data of course do not relieve the Government of Québec of its responsibilities and should not be used to deny the difficult realities that compel it to vigorously pursue its efforts to improve Aboriginal people's quality of life. For it must be emphasized: as a general rule, the CWB index for Québec's Aboriginal communities is still far lower than that for the rest of Québec's population. Inuit communities, in particular, show an alarming deficit in education. Despite the combined efforts of the Government of Québec and the Aboriginal and non-Aboriginal organizations that serve Aboriginal people, some communities are experiencing serious social and economic problems, and their members sometimes live in conditions that are unworthy of a prosperous, democratic society such as Québec's.

The situation is often intolerable, and more must be done. But the fact remains that when it comes to Aboriginal affairs, it is crucial to see the social and economic realities of Québec as they actually are, notwithstanding the aggregated data for all of Canada that may paint an even bleaker picture and hence bias our perceptions.

### D) INVOLVEMENT OF THE GOVERNMENT OF QUÉBEC

A number of the witnesses at the Commission's hearings expressed serious concerns about the presence of discriminatory behaviours and factors in the delivery of Québec public services. Whether isolated or repeated, limited or extensive, any instances of such discrimination should be reported both by the people subjected to them and by the people who observe them, despite the reticence that they may understandably feel about doing so. Such discrimination, if confirmed, must be duly punished by the competent authorities, and help must be provided to the women and men who have endured it.

In the course of their duties every day, the professionals who work in Québec's public services system are called upon to take actions or make decisions that non-specialists (especially the

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup>FNILMAC, 2016, Labour Market Conditions for First Nations and Inuit in Québec: Current situation and trends, Québec City, Commission des partenaires du marché du travail, p. 22.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> First Nations Child & Family Caring Society, 2015, *Aboriginal Children in Care – Report to Canada's Premiers*, Ottawa, The Society, pp. 8-9.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup>MSSS, 2015, Plan d'action interministériel en itinérance 2015-2020 – Mobilisés et engagés pour prévenir et réduire l'itinérance, Québec City, p. 25.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup>Perrin, B., R. Audas, 2018, Report Card on the Criminal Justice System. Ottawa, Macdonald-Laurier Institute, p. 27.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup>Kelly-Scott, K., 2016, Aboriginal peoples: Fact sheet for Quebec, Ottawa, Statistics Canada, pp. 5-6.

service users themselves) may have trouble in understanding and that may arouse their distrust, suspicion, indignation and even anger. But that does not necessarily make these actions and decisions discriminatory. The way that public services are delivered is determined by a great many different technical, operational and strategic considerations that are unrelated to the users themselves, whether Aboriginal or not, and this reality can sometimes be hard for lay people to grasp. In fact, the problems that Aboriginal people sometimes experience in obtaining the services to which they are entitled, and the frustrations that they experience at the real or alleged shortcomings in Québec's public services system, cannot always be attributed to their having been subjected to discriminatory, differential or even racist treatment. For example, as the Commissaire à la santé et au bien-être du Québec (Québec's commissioner for health and well-being) states regretfully, accessibility and continuity of care and services in Québec's health and social services system are "very difficult", <sup>23</sup> and that affects the entire population of Québec. As we hasten to stress unreservedly, this does not mean that some cases of discrimination (attributable to organizations or individuals) may not actually exist on a certain scale in the government services system.

Aboriginal people have access to the same public services as the other citizens of Québec—perhaps not always *de facto*, but certainly *de jure*. The SAA, MJQ, MSP, MSSS, MEES and SCF, among other Quebec ministries and agencies, thus collaborate with the Aboriginal and non-Aboriginal organizations serving Aboriginal people, to ensure that First Nations and Inuit people do in fact have access to the public services to which they are entitled, which means services that meet their needs.<sup>24</sup>

This increasingly fruitful collaboration benefits not only Aboriginal people themselves, but also Québec as a whole. To be sure, disagreements surface from time to time, and some controversial or particularly complex issues are still unresolved—for example, the respective roles of the federal and Québec governments. In this regard, it is now clear that the ministries and agencies of the Government of Québec must pursue a closer dialogue with the roughly 34 federal departments and agencies that provide services to the First Nations and the Inuit. There are already many channels for such communication between the ministries and agencies of the Québec government and their federal counterparts, in the form of statutory and *ad hoc* committees, working groups and other forums with varying degrees of permanence. These structures enable discussions and coordination in many fields, but the current state of affairs on the ground unquestionably shows us that some work still needs to be done in this regard.

That said, the Government of Québec is meeting its own rightful responsibilities to the First Nations and the Inuit. From 2005 to 2015, it provided over \$11.9 billion to organizations serving

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup>Commissaire à la santé et au bien-être, 2016, La performance du système de santé et de services sociaux québécois, Québec City, p. 4.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup>Section 4 of this brief discusses the activities of these organizations in greater detail.

the Aboriginal citizens of Québec.<sup>25</sup> These organizations in turn used this funding to carry out projects directly related to Aboriginal populations and communities.<sup>26</sup> In 2014-2015 alone, the Government of Québec also allocated \$30 million to Aboriginal people living off reserve and in urban areas.<sup>27</sup>

The government's relationship with Aboriginal organizations has long been centred on issues related to land, rights and self-government—fundamental matters that have always been important to Aboriginal leaders. But these leaders also face considerable social challenges that have an equally large impact on the health of individuals, families and the communities themselves. To be sure, the solutions to these problems are inextricably bound up with the answers that the parties ultimately succeed in finding to issues such as land claims, natural resource royalties and self-government. There is also wide agreement that the solutions to these social problems will be achieved in large part by meeting the challenge of revising the legal status of Aboriginal peoples in Québec society, as well as the no less crucial challenge of sharing the wealth generated by developing the land. However, these sensitive issues have not yet been resolved. They will be, sooner or later, but in the current state of affairs, one thing is certain: it is necessary to accord greater importance to the social and cultural needs of First Nations and Inuit people.

That is precisely the mandate that the Government of Québec has given itself with its *Government Action Plan for the Social and Cultural Development of the First Nations and Inuit 2017-2022.* With a funding envelope of over \$150 million, this ambitious, innovative action plan duly acknowledges the political and historical context in which the Government of Québec must carry out the initiatives concerned. This Action Plan explicitly states the Government of Québec's intentions and sets out the policy directions that will guide the plan's implementation. These directions determine the plan's strategic priorities, which have in turn been translated into concrete measures in whose implementation Québec's Aboriginal people will be directly involved.

This is the first action plan that the Government of Québec has ever issued regarding Aboriginal social and cultural development. It has the innovative ambition of centralizing, in a single instrument, the relevant government initiatives for the benefit of the First Nations and the Inuit.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup>This figure consists only of amounts from regular and special assistance, grant, transfer and contract-awarding programs. It includes the amounts disbursed to agreement nations under various agreements signed with them, such as the *Paix des braves* and the Sanarrutik agreement. It does not include the amounts paid to Aboriginal people under universal programs (such as social assistance, family allowances and legal aid) or the amounts paid for services provided by programs of a similar nature (health insurance, social services, hospital services, etc.), because this additional spending has never been evaluated and listed (SAA, 2016, *Déboursés*, *aides et dépenses destinés aux Autochtones pour l'année 2014-2015*. Québec).

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup>Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup>Ibid., p. xiv.

In other words, the Government of Québec's activities in the social and cultural spheres will henceforth be structured by a comprehensive action plan and no longer scattered across the various initiatives of multiple ministries and agencies. The Québec government apparatus will, however, need to adjust to this unaccustomed way of working and will need a certain amount of time to do so.

This action plan also represents an evolutionary approach. This means that over the five years covered by the plan, it will be able to accommodate measures that the ministries and agencies may not have been able to incorporate when it was first released. Most important, this also means that this plan will remain open to initiatives that may be devised subsequently with or by Québec's Aboriginal communities. This plan may also, of course, incorporate and implement new measures that may be proposed by the Commission.

This action plan is distinctive not only because it is evolving and openly collaborative, but also because it establishes fundamental government policy directions on an array of topics pertaining to Aboriginal social and cultural development. In this action plan, the Government of Québec takes due note of the singular context in which it will be carried out: the often complex political and institutional relationship that the Government of Québec maintains with the First Nations and the Inuit. The Government of Québec unreservedly accepts the following responsibility: to contribute significantly to the future progress of Aboriginal societies so that together we can better build the Québec of tomorrow.

### 3. INTERACTIONS OF QUÉBEC MINISTRIES AND AGENCIES WITH ABORIGINAL PEOPLE

### A) COMMON ISSUES

Some of the problems raised in the testimony before the Commission involve several ministries and agencies simultaneously. The solutions may therefore have to be developed on the macrogovernmental scale, or, more simply, may require better coordination among the various government entities concerned.

Testimony from many witnesses showed just how important it is for government employees to have an adequate knowledge of Aboriginal realities. Ignorance of these realities unquestionably constitutes one of the primary causes of Aboriginal citizens' bad experiences with employees who deliver public services. Recognizing this situation, various ministries and agencies have begun providing their staff with quality training on Aboriginal experience, cultures, history and realities. But to reach as many of its employees as possible, the Government of Québec is currently developing a complete, diversified training program that will be accessible on line.

Other witnesses spoke to the difficulties associated with Aboriginal citizens' lack of knowledge and understanding of how government services operate. The Government of Québec is aware that further efforts will be needed to make Aboriginal citizens more familiar with the services available and to guide them through the administrative procedures that may be required to access them. Several ministries and agencies will be involved in meeting the challenge of disseminating this kind of information to Aboriginal citizens in a form that is suited to their needs, expressed in plain language, translated into their languages and readily accessible.

The Commission was also made aware of the importance of adapting certain services so as to better respond to Aboriginal people's values and needs. The Government of Québec is sensitive to the importance of providing services in a more culturally reassuring way. First, employees whose jobs may involve serving Aboriginal citizens must be capable of adjusting their actions to the differences among and specific characteristics of these individuals and must be able to adequately explain the meaning of the actions that they intend to carry out. Second, greater flexibility must be exercised in the way that these actions are usually carried out. Third and finally, in other cases, certain rules or procedures may need to be revised to take Aboriginal people's reality, culture and values into account.

Several witnesses at the Commission also spoke to issues related to the language barriers that sometimes arise between the professionals in the Québec public services system and the Aboriginal people whom they serve. The government wants to have access to more interpreters and to hire more First Nations and Inuit employees who speak Aboriginal languages themselves. Currently, the government is struggling to recruit and retain qualified Aboriginal employees (interpreters, translators, liaison officers, professionals, directors, managers, etc.). Everyone is aware that this is a challenge that must be met.

### B) MINISTÈRE DE LA JUSTICE

The Ministère de la Justice (MJQ) focuses its involvement with Aboriginal people in three main areas: 1) enabling Aboriginal communities and organizations to participate in resolving social conflicts; 2) making services related to the justice system more accessible and improving these services; 3) coordinating between the Aboriginal community and the various partners in the justice field. The MJQ is committed to seeking solutions and implementing measures that meet First Nations and Inuit people's needs and aspirations with regard to justice.

This ministry places great importance on promoting community justice, seeing it as an approach that not only encourages Aboriginal communities to play a greater role in solving their own internal conflicts but also helps to counter the overinvolvement of Aboriginal people with the justice system. The ministry is currently piloting Community Justice Committees in seven Aboriginal nations comprising 26 communities and has recently begun initiatives in urban settings. Funds allocated under the *Government Action Plan for the Social and Cultural* 

Development of the First Nations and Inuit have supported additional projects working with the Aboriginal people of Montréal and Val-d'Or, as well as on the North Shore. Deployed in a spirit of partnership, this approach is funded in part by the federal government.

In addition to funding these initiatives, the MJQ collaborates, when it is appropriate to do so, with activities designated by the responsible Aboriginal organizations. The establishment of the Community Justice Committees also made it possible to enhance the Alternative Measures Program for Adults in Aboriginal Communities in 2015, by establishing new offences, including those committed in a context of conjugal violence.<sup>28</sup>

As part of its efforts to fight Aboriginal overinvolvement with the justice system, the MJQ has committed to implementing and supporting justice guidance programs in cooperation with the courts, in particular for Aboriginal offenders who are homeless or struggling with mental health problems or alcohol or drug dependencies. Various projects for such offenders have been targeted, and discussions continue regarding the deployment of justice guidance programs in Inuit, Cree and Innu (North Shore) communities, as well as in urban settings.<sup>29</sup>

It should be noted here that the MJQ, following the Public Inquiry Commission's provisional recommendation<sup>30</sup> concerning a moratorium on imprisonment for non-payment of fines in Vald'Or, has granted funding to facilitate the implementation of a justice guidance program for homeless people, in which the Native Friendship Center in Val d'Or will play a central role.

The activities of the itinerant court have increased substantially over the past decade, because of the growing number of case filings. The court's circuits cover most of the Aboriginal communities in Eeyou Istchee James Bay, Nunavik, Basse-Côte-Nord and the Schefferville area. For Inuit communities that the itinerant court still does not visit, the government pays the costs of transporting witnesses, victims and defendants not in custody to the closest village where the court holds sessions. As regards the preparation of defendants and witnesses, lawyers can sometimes meet with their clients during earlier sessions. But most often, such meetings take place during the week before the trial or, occasionally, in advance by telephone or videoconference. Videoconferencing is being used more and more often for certain legal proceedings, especially in the Abitibi judicial district, although it is agreed that this technological resource should remain complementary to the courts' regular activities.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup>This program was originally established in 2001.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup>Particular reference is made here to the discussions aimed at establishing a substance addiction treatment program for the community of Puvirnituq and the Innu of the Sept Îles and Schefferville region under the jurisdiction of the Court of Québec, as well as justice guidance programs for vulnerable clients in Montréal and Val-d'Or.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup>On September 20, 2018, the Commissioner recommended a moratorium on imprisonment for non-payment of fines and encouraged the creation of a justice guidance program for homeless people at the court in Val d'Or, in collaboration with the Native Friendship Center of Val d'Or.

The MJQ pays particular attention to the needs of Aboriginal victims: out of the 185 service points operated by the Crime Victims Assistance Centres (known by their French acronym, CAVACs), 46 serve Aboriginal people who are victims of crime. Main offices are located in two Aboriginal communities (Mistissini and Kuujjuaq) and permanent service points in six (Puvirnituq, Chisasibi, Eastmain, Kuujjuarapik, Inukjuak and Salluit). There are 19 service points associated with the itinerant court, in addition to 17 other, mobile service points that travel in the community. Lastly, there are two Aboriginal police referral service points, one in an Inuit community and the other in Uashat Mak Mani-Utenam.

To assist Aboriginal victims of crime, the network of CAVACs employs workers from various backgrounds, about 15 of whom are Aboriginal, and who devote all or part of their time to assisting these clients. The CAVACs provide services in French, English and several other languages, including some Aboriginal languages (Inuktitut, Cree, Innu, Naskapi and Algonquin). In addition, to improve services to Aboriginal victims of crime, the CAVACs have established a committee on services to Aboriginal people, composed of the managers of the CAVACs serving areas with large Aboriginal populations, along with the counsellor from the Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels who deals with Aboriginal files. Lastly, funding is provided annually for initiatives with community organizations whose activities include assisting crime victims. Since 2012, the MJQ has thus supported a great many Aboriginal projects.

The MJQ is aware of the importance of the language barriers that sometimes arise between Aboriginal citizens and the courts and is constantly striving to improve the interpretation services that they provide.<sup>32</sup> As part of these efforts, the MJQ has revised an earlier ministerial directive so as to facilitate the hiring of Aboriginal-language interpreters in northern Québec.<sup>33</sup> The ministry is currently working with the Aboriginal community to improve the existing lexicons of terminology in Aboriginal languages and to translate new concepts. This initiative will focus first on the Innu and Attikamek languages but will subsequently be extended to the other Aboriginal languages used before the courts.

The MJQ is also aware that some Aboriginal citizens who have to deal with the justice system face major challenges in understanding this system, its processes and, more generally, the main laws that apply to them. That is precisely why the ministry supports Native Parajudicial Services of Québec, which serves urban areas as well as remote ones and whose main mission is to help defendants and their families and make them aware of the realities of the justice system. In

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup>CAVAC Nunavik, CAVAC Cri, CAVAC Abitibi-Témiscamingue, CAVAC Côte-Nord, CAVAC Saguenay–Lac-Saint-Jean.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup>The availability of court interpreters working in Aboriginal languages varies greatly from one region to another. There are definitely shortages from time to time, but they rarely result in postponement or cancellation of legal proceedings.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup>MJQ, Direction générale des services de justice, Directive A-6, *Services d'interprètes et paiement des frais,* November 1, 1989, updated March 7, 2018.

addition, to address the special needs of Nunavik, a community justice centre has been established under the auspices of the Makivik Corporation. Other projects to disseminate relevant, understandable information about the justice system are being developed and will be carried out in collaboration with Aboriginal organizations.

Lastly, in 2015, the MJQ established a process that meets the general objectives arising out of the 1999 Gladue decision. This process is used to handle over 100 court requests for "Gladue reports" every year. Although many challenges are involved in providing training and professional development for the report writers, the MJQ is continuing its efforts to improve the service offered with regard to reports of this kind.

The MJQ accords special importance to discussions between the Aboriginal community and other justice partners with a view toward collaboration and joint action. Such discussions can certainly be held at the local and regional levels, but they can also be held at the ministerial, inter-ministerial and government-wide levels. The bodies that engage in these discussions can constitute effective vectors of change. In this regard, the Aboriginal Socio-Judicial Forum represents an excellent example.<sup>34</sup> Likewise, the Central Discussion Table on the Accessibility of Services for Aboriginal People in Urban Environments and the various local discussion tables that come under it provide important venues for discussion and collaboration on a variety of issues, including those related to justice.<sup>35</sup>

With the same goals in mind, the MJQ financially supports coordinators' positions within Aboriginal organizations. These coordinators have expertise concerning social issues and are responsible for justice matters within their organizations. Organizations that the MJQ supports in this way include Québec Native Women Inc., the First Nations of Quebec and Labrador Health and Social Services Commission (FNQLHSSC) and the Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec. These organizations thus have staff who are responsible for supporting local community justice projects and for collaborating to improve the regular services connected with the courts, in particular victims' services, as well as the production of Gladue reports and interpreting. Mechanisms are also in place for collaborating with the Cree communities through the Cree Quebec Judicial Advisory Committee and the Working Group on Justice in Nunavik.

More time will most likely be needed to maximize the impacts of the many steps that the MJQ has taken in recent years and of those that it has recently committed to take in future. But the MJQ is firmly convinced that many of its initiatives have already helped to improve things and

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup>Regarding the Aboriginal Socio-Judicial Forum, see page 39 of the *Government Action Plan for the Social and Cultural Development of the First Nations and Inuit 2017-2022*.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup>Regarding the discussion tables on accessibility of services, see page 39 of the *Government Action Plan for the Social* and Cultural Development of the First Nations and Inuit 2017-2022.

will ultimately succeed in addressing most of the justice-related problems that were raised before the Public Inquiry Commission.

### C) MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

The mission of the MSP, in working with its partners, is to ensure public security in Québec. In order to accomplish this, it takes action in various fields, including oversight of policing and fire safety; prevention, detection and repression of crime; custody, monitoring and reintegration of offenders; and civil and private security. In addition to the Sûreté du Québec (SQ), which forms an integral part of the Ministry, the portfolio of the Minister of Public Security includes nine independent agencies, namely the Bureau des enquêtes indépendantes (BEI), the Bureau du coroner, the Comité de déontologie policière, the Commissaire à la déontologie policière, the Anti-Corruption Commissioner, the Commission québécoise des libérations conditionnelles (CQLC), the École nationale de police du Québec (ENPQ), the École nationale des pompiers du Québec and, finally, the Régie des alcools, des courses et des jeux. These agencies are governed by various statutes, such as the *Police Act* (CQLR, chapter P-13.1) or the *Act respecting the Québec correctional system* (CQLR, chapter S-40.1), upon which a number of codified regulations also depend.

Although it has taken action along these lines for some years already, during its various appearances before the Commission, the MSP clearly indicated its desire to better base its action on the reality of Aboriginal communities, and to increase their role in the reflection processes that it undertakes. Moreover it is with this in mind that it announced the creation of the Bureau des relations avec les Autochtones, which advises the ministerial authorities on Aboriginal matters, in addition to supporting the general directions in areas requiring specific expertise in this field. The Bureau is working to improve its range of services and its action priorities in the different fields of activity of the MSP, and in particular, is drawing inspiration from the work of the Commission.

# Correctional services and the Commission québécoise des libérations conditionnelles

The Act respecting the Québec correctional system sets out the general principles that must guide the correctional services of MSP, the CQLC and their partners, particularly community organizations, in carrying out their respective mandates. Above and beyond its legal foundation, the Québec correctional system is continually developing, and is focusing on improving its practices in the area of managing its specific target groups, including First Nations and Inuit offenders.

Over the past several years, substantial efforts have been made within the correctional system to provide programs suited to the reality of Aboriginal individuals. A specific range of services is

available in a number of correctional institutions and in the community for individuals serving non-custodial sentences, particularly in regions where there is a higher volume of these cases. These activities or programs, provided through specialized organizations in the Aboriginal sector, deal with different themes such as violence, alcohol and drug use, suicide prevention, healing, etc. Moreover, activities connected with the follow-up of offenders serving a sentence in the community are managed by staff within the Aboriginal communities, in partnership with the MSP. Also, activities such as visits by elders and the accompanied sharing of traditional foods are provided in certain correctional institutions. For the MSP, the work to further develop the range of services must be done in close collaboration with various communities or with the agencies or entities in the Aboriginal setting that possess expertise in this field. Nevertheless, these services remain dependent on the capacity and willingness of the different Aboriginal communities and agencies to provide these services in the province's correctional institutions.

Although most of the programs provided are intended for the entire prison population, persons in preventive custody do not always have access to them, among other reasons on account of the various inter-institution transfers and frequent trips for court appearances. These restrictions affect not only Aboriginal individuals, and do not in themselves constitute discriminatory or derogatory practices.

The MSP has implemented several measures with the goal of reducing transfers between institutions, particularly for Inuit persons. The agreement on organization of correctional services with the Makivik Corporation and the Kativik Regional Government (KRG), which favours the grouping together of accused and inmates from Nunavik in specific institutions (Amos et Saint-Jérôme), remains a major step forward. Together with the use of new technologies for court arraignments, these measures will enable the MSP to reduce the number of transfers between institutions for these particular groups of individuals, and thus to increase access to the various programs provided in correctional institutions.

One of the key initiatives of the MSP appearing in the *Government Action Plan for the Social and Cultural Development of the First Nations and Inuit* is the measure for accompaniment in correctional institutions for Aboriginal individuals. This initiative will make it possible to increase access for Aboriginal persons in custody to broader measures in the community (permission for leave, parole) and will foster the continuation of social reintegration measures begun within the correctional institution, after their release. Important partnerships between the MSP and the Makivik Corporation, the Attikamek Band Council, the SPAQs (Native Para-Judicial Services of Québec) and the Centre résidentiel communautaire innu Kapatakan Gilles-Jourdain will give greater concrete reality to this approach in ten correctional institutions in Québec. Certain accompaniment staff will also be able to serve as interpreters to assist in the progress of persons in the custodial environment. The MSP is confident that their presence in the institutions will greatly facilitate communication between staff and inmates.

In this regard, much like certain other government ministries and organizations, the MSP faces a shortage of qualified Aboriginal interpreters and translators. However, it is precisely in the many interactions between staff and Aboriginal inmates that the language barrier is liable to cause harm to incarcerated individuals. Moreover, the Commission heard testimony from a number of witnesses concerning precisely this issue. In fact, the MSP has already had a number of documents translated into Inuktitut – (booklets, forms, brochures, etc.) – in addition to calling on Aboriginal organizations that can assist accused and inmates who have difficulty expressing themselves in English or in French.

Alongside these various initiatives, the court clarification service, provided at the sentencing stage, was improved by correctional services in 2015. The pre-sentence report – Aboriginal component, created for these individuals, supports certain principles arising out of the Gladue decision (1999) and the Ipeelee decision (2012). In the same vein, the MSP is working to adapt its assessment processes to take into account Aboriginal specificities right from the beginning when an offender is taken into custody, as well as in the decision-making process for social reintegration.

Furthermore, the CQLC ensures that when an aboriginal offender appears before it, the risk and needs assessments take into account the systemic and cultural aspects specific to First Nations and Inuit. Its members also verify the offender's ability to understand French or English and to speak one of these languages. If difficulties are identified in this regard, or if the Aboriginal person requests it, the CQLC hires an interpreter or has the decision translated, as needed. Finally, the CQLC members, whether full-time, part-time or from the community, receive training from time to time, particularly on the systemic and cultural context of Aboriginal people.

The same applies within the correctional services, where training activities on cultural realities and specificities of Aboriginal communities are organized at the local level, based on the specificities of each institution and the specialized personnel available. Although these specific training activities make it possible to take into account the diversity between different Aboriginal communities and to improve the collaborative links between these communities and correctional services, they are not currently subject to supervision or standards, and depend to a large degree on the collaboration of the Aboriginal communities themselves. The MSP intends to provide more structure for the training of its staff, both within the correctional system and in its other sections, and plans to benefit from the specialized training program that the SAA will soon be offering to its professionals in the public services network. Greater standardization of programs and training should make it possible to review certain practices, in addition to

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup>Secrétariat aux affaires autochtones, 2017, Government Action Plan for the Social and Cultural Development of the First Nations and Inuit, 2017-2022, Québec, §1.1.18

facilitating the development and implementation of new services intended for Aboriginal accused and inmates.

In short, a range of services specific to Aboriginal persons is already available in a number of correctional institutions in Québec, and in the communities, for those serving a sentence in a non-custodial environment, in regions where the population of Aboriginal offenders has a higher degree of representation. For the MSP, social reintegration of Aboriginal and Inuit inmates relies on maintaining and developing partnerships with organizations rooted in the different communities. This is the vision that the MSP intends to pursue in continuing its efforts to adapt its interventions and thus to better respond to the needs of these users.

### Training and supervision within the policing function

Much like the other components of the Québec public services network, police services are placing increasing importance on attaining cultural safety. The different police services within the province enjoy considerable autonomy, and several of them have already adopted plans for training and awareness-building on Aboriginal realities: indeed, the ENPQ has also upgraded the content of its initial training program in Police Patrolling.

Furthermore, the MSP has set up a Working Committee on the training of future Aboriginal police officers and police officers working in the Aboriginal communities, including investigative training. The committee's mandate is broad and will make it possible to take on various problems currently being experienced by different organizations. In particular, it will examine obstacles that exist on various levels for access to police training and actions to be carried out by stakeholders.

In addition to ensuring the keeping of the peace, engaging in law enforcement and the prevention of crime and other violations, and the conduct of investigations on crimes and other violations, it should be reiterated that police officers are required to act in the respect of the right to equality protected by section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and by section 10 of the *Charter of Human Rights and Freedoms*. These two sections provide that the law applies equally to all without distinction, exclusion or preference based, for example, on race, colour or ethnic or national origin. The *Code of ethics of Québec police officers* (chapter P-13.1, r. 1) for its part, determines the duties and standards of conduct of police officers in their relations with the public in carrying out their duties, and reiterates this concept. This code, which applies in particular to members of the SQ and to members of municipal and Aboriginal police services, stipulates that police officers must conduct themselves in such a way as to

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup>Nadeau, A.R., 2018, *Droit policier québécois 2018-2019 – Loi sur la police annotée et règlements concernant la police, 22<sup>e</sup> édition*, Montréal, Éditions Yvon Blais.

maintain the trust and consideration required by their office by not committing acts or using injurious language based on race, colour, or ethnic or national origin (section 5.4). As acknowledged, however, by the Police Ethics Commissioner, "[translation] ... police officers are not immune to prejudice and stereotypes that may circulate," and it must be acknowledged that even today, cases of racial profiling and discrimination may occur, despite the progress that has been made in recent years, and despite the training provided.

This is why the *Police Act* provides various mechanisms for supervision of the policing function (police ethics, internal discipline, a criminal offence allegations system) which make it possible to provide responses to situations that are indeed unfortunate, but that may occur, while also providing guarantees of fair treatment for police officers. As a counterpart, these tools, particularly the ethics system, are often not well known to the population, particularly to the First Nations and to the Inuit. When they are known, they are perceived as being too complex or legally technical. They are also the subject of mistrust, and the collaboration of complainants is often difficult to obtain and to maintain throughout the process. The Ethics Commissioner has, in fact, begun a reflection process on the means that could, in the longer term, improve accessibility to this form of recourse and the understanding of the process by these persons.

In this same spirit, and based on the principles of transparency and impartiality, the MSP has recently brought in new initiatives, after consultation with various Aboriginal organizations, to handle allegations of a criminal nature involving police officers in cases where the alleged victim or the complainant is a member of a First Nation or of the Inuit Nation. A special unit within the BEI will now be responsible for investigating this category of allegations, and specific measures have also been taken to provide accompaniment for the victims and complainants (Aboriginal liaison and support officers) as well as to develop expertise within the BEI.

However, above and beyond these various control mechanisms, the MSP considers that the solution relies mainly on education, awareness-building and training, which constitute true vectors of change for a lasting and in-depth adaptation of methods. Since the MSP is not itself a provider of services, its role consists rather of assisting and better equipping police services, whether Aboriginal or non-Aboriginal.

# Aboriginal police services

In contrast to most other Canadian provinces, the Government of Québec prefers a model with police services in Aboriginal lands provided by Aboriginal people. The *Police Act* provides that the government "may enter into an agreement with one or more Native communities, each represented by its band council, to establish or maintain a police force in a territory determined

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup>Police Ethics Commissioner, 2017, *Rapport de gestion 2016-2017*, Québec, Government of Québec, p. 5.

under the agreement" (CQLR, chapter P-13.1, section 90). Nearly the entire Aboriginal population of Québec (about 90%) is thus served by self-managed Aboriginal police services capable of fulfilling the needs and aspirations of the First Nations and of the Inuit. Aboriginal police forces thus act with the full independence granted them by the applicable legal framework, and the MSP exercises the same duties toward them as toward other police services.

The contribution of the federal government (52%) and of the Government of Québec (48%) allows for the financing of Aboriginal police services, which have available to them the Guide *des pratiques policières* (police practices guide) produced by the MSP.<sup>39</sup> The latter constitutes a support and reference document aiming to harmonize the guiding principles of police action in Québec. By relying on this guide, Aboriginal police services may thus adopt guidelines that reflect the directives while respecting the social, cultural and geographic realities of their communities.

Over the past several years, the MSP has placed priority on the upgrading and professionalization of Aboriginal police services, and has assisted them in a number of ways. In contrast to the situation that existed at the beginning of the First Nations Policing Program, Aboriginal police officers are now nearly all police patrollers who have been properly trained at the ENPQ, 40 and the police services have now acquired a degree of organizational maturity. The MSP now intends to carry out the inspections of these organizations in accordance with the provisions of the *Police Act*. Indeed, an objective along these lines is provided in *the Plan stratégique 2017-2021* of the Ministère de la Sécurité publique. These inspections, which aim to contribute to achieving high standards of efficiency, fit within the broader framework of the actions taken by the MSP, which is currently increasing its efforts toward dialogue and cooperation with Aboriginal police services.

Much of the testimony heard, both from Aboriginal chiefs and from some chiefs of police, raised the underfunding of Aboriginal police services. In this regard, the situation has since improved considerably. Public Safety Canada has announced a substantial increase of 29.3 million dollars over five years, in the budget of the First Nations Policing Program (FNPP). This increase includes annual indexing of 2.75% beginning in 2019-2020. The Government of Québec has itself undertaken to increase its funding to the same degree, maintaining the 52%-48% ratio. In addition, the federal government has announced that the FNPP will be made permanent, which now allows for the conclusion of long-term agreements that may last up to ten years, thereby ensuring the stability of police organizations. Many communities have taken advantage of this

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup>Ontario and Québec each cover 24% of the funding of the Akwesasne Mohawk Police Service.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup>The ENPQ tuition fees are exactly the same for Aboriginal and non-Aboriginal recruits. The perceived gap is easily explained, however: Aboriginal police services do not contribute to the funding of the ENPQ, as opposed to other police services.

possibility. Moreover, certain communities whose needs were higher have benefited from increases of over 50% in their funding for the current year. The Government of Canada has also announced that for the 2019-2020 and 2020-2021 fiscal years, additional amounts will support up to 110 additional police officers in Canadian Aboriginal communities. The details have not yet been announced. The same is true of the announcement, also by the Government of Canada, of 4 billion dollars in investments for Aboriginal infrastructure.

Beyond the question of funding, that of the status of Aboriginal police services under the *Police Act* was also at the centre of discussion. In this area, the MSP preferred a flexible approach adapted to the reality of each of the communities, which is allowed under the current agreement-based model. Nevertheless, in the context of treaty negotiations, it continued to be open to adapting the applicable legal framework and is still doing so in the negotiations under way with the Attikamek and the Innu. It is also open to continuing the reflection process with the parties concerned in order to find a solution ensuring stability and fairness in the funding of self-managed Aboriginal police services. However, these are complex issues that involve many factors, including some that are of a constitutional nature, and will undoubtedly require an exhaustive and in-depth analysis that should be carried out with the main partners.

#### Sûreté du Québec

"The Sûreté du Québec, the national police force, shall act under the authority of the Minister of Public Security and shall have jurisdiction to enforce law throughout Québec" (CQLR, chapter P-13.1, section 50). SQ police officers provide exclusive coverage of 1,041 cities, municipalities and territories spread out across 86 regional county municipalities, in addition to directly serving 11 Aboriginal communities and supporting 22 Aboriginal police services that serve the other 44 communities in Québec. 41

In 2016, the SQ created the Bureau des affaires autochtones in order to build ties with Aboriginal populations and to foster consistent and integrated interactions. It also adopted a plan of action for the period 2016-2018, with the goal of optimizing the provincial deployment of Aboriginal liaison services, which are now done on nation-by-nation basis, rather than based on merely geographical considerations. This plan aims, among other things, to reinforce partnerships with Aboriginal communities and collaborators in the field as well as to perfect knowledge and improve interventions. Like many other police services, the SQ is currently exploring several avenues to support police officers in their day-to-day interventions with Aboriginal people in temporary or permanent situations of vulnerability (specialized training, awareness-building sessions, establishment of strategic partnerships, etc.). From this perspective, it has established a combined Aboriginal community police station in Val-d'Or, with

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup>Sûreté du Québec, 2017, *Rapport annuel de gestion 2016-2017*, Montréal, p. 13.

the collaboration of the SAA, the MSSS and the Association des policières et policiers provinciaux du Québec.

Historically, the SQ adopted a community-based approach, in the 1990s, and over the years, has developed an original model that is now studied around the world: the Québec proximity policing model. This model stands out among other things because of the "inclusion of a form of sponsorship intended to strengthen the ties with the communities and elected officials."<sup>42</sup> This model still has room for improvement, or could be reinvented, so as to fulfill the expectations of Aboriginal communities, although the SQ has reinforced its network of Aboriginal liaison officers whose role includes, in particular, establishing and maintaining ties with elected and unelected members of Aboriginal communities and their police organizations, as well as with both Aboriginal and non-Aboriginal organizations that serve Aboriginal people. In the longer term, these liaison officers will be called upon to assist the Aboriginal peoples in different investigative processes. The SQ is in fact currently seeking to identify incentives that could facilitate the hiring of Aboriginal police officers, in addition to exploring the possibility of setting up interdisciplinary intervention teams able to better respond to the needs and aspirations of the First Nations and Inuit; the Équipe mixte en itinérance - policiers et intervenants communautaires (EMIPIC), created in 2015, in collaboration with the Centre intégré des services de santé et des services sociaux (CISSS) in Abitibi-Témiscamingue, provides an example of actions recently taken by the police service. The SQ intends to carry out several other similar actions. As attested by the Government Action Plan for the Social and Cultural Development of the First Nations and Inuit, the SQ plans to set up an EMIPIC in Sept-Îles, for example, in addition to creating a working group on training for Aboriginal police officers working in Aboriginal communities, including investigative training. Chaired by the MSP, this committee, which includes three representatives of the Association des chefs de police des Premières Nations du Québec, held its first meeting this past July 19.

In short, the SQ is taking the necessary measures to strengthen its operational and strategic ties with Aboriginal communities. More time will be needed to establish a new relationship of trust or to restore ties that have been weakened or broken. Yet the SQ has given itself a mandate to exercise leadership with respect to Aboriginal matters. It now sees more clearly the importance of maintaining regular communication with its Aboriginal partners, as well as that of maintaining a watch function and ensuring the acquisition of knowledge and skills in the area of Aboriginal relations.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup>Lamontagne, S.L., 2003, "Le virage communautaire des organisations policières," in Côté, R., Vennes, M. (dirs.), 2003, *L'annuaire du Québec*, Montréal, Fides, pp. 223-226.

#### D) MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

The mission of the MSSS is to maintain, improve and restore the health and well-being of Quebecers by providing access to a range of quality and integrated health and social services, thereby contributing to the social and economic development of Québec.<sup>43</sup> Its role is to ensure the proper functioning of Québec's health and social services system. This is an important duty to which the Government of Québec devotes considerable resources. Indeed, "health and social services represent the greatest share of public expenditures, amounting to nearly 50% of Québec's overall spending programs in 2016-2017, and accounting for a substantial share of the GDP."<sup>44</sup> Since the creation of the MSSS in 1985, the organization and governance of Québec's health and social services network (HSSN) have undergone major changes, particularly in 2015, with the adoption of the *Act to modify the organization and governance of the health and social services network, in particular by abolishing the regional agencies* (CQLR, chapter O-7.2).<sup>45</sup>

Thus, since 2015, the HSSN has included 141 institutions comprising over 1,649 facilities (physical locations) throughout Québec. Of these institutions, 90 are in the private sector and 51 are publicly owned. The public network is composed of thirteen integrated health and social service centres (CISSS), nine integrated university health and social service centres (CIUSSS), five institutions for the northern or Aboriginal populations and twenty-four other institutions designated as "non-merged" (institutes, university hospitals, etc.). A considerable number of complementary, private, intermediate or community resources and social economy enterprises exist in addition to this institutional network: 1,447 general practitioners' clinics, including 302 family medicine groups, 1,895 community pharmacies, 1,956 intermediate resources, including supervised apartments and group homes, 7,533 family-type resources, 1,832 private residences with senior citizens' services and 3,425 community organizations, etc. 46

This network of services places the Government of Québec in a good position with regard to the health of the population, the good results of its hospital care and the technical quality of the care provided, both in terms of safety and relevance, and in terms of best practices. A healthy relationship also exists between family physicians and their patients with regard to respect and

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup>Gouvernement du Québec, 2018, *Mission, Ministère de la Santé et des Services sociaux* [online], <a href="http://www.msss.gouv.qc.ca/en/ministere/mission/">http://www.msss.gouv.qc.ca/en/ministere/mission/</a> (page consulted November 26, 2018).

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup>CSBE, 2016, La performance du système de santé et de services sociaux québécois, Québec, p. 4.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup>Québec, 2018, Act to modify the organization and governance of the health and social services network, in particular by abolishing the regional agencies: RLRQ, chapter O-7.2, updated as of June 1, 2018, Québec, Éditeur officiel du Québec.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup>Gouvernement du Québec, 2017, *Rapport annuel de gestion du ministère de la Santé et des Services sociaux: 2016-2017*, Québec, Direction des communications, Ministère de la Santé et des Services sociaux, pp. 22-24.

quality of communication.<sup>47</sup> That being said, accessibility, continuity of care and the range of services vary from one region to another.

Under the JBNQA (1975)<sup>48</sup> and the NEQA (1978),<sup>49</sup> The Cree, Inuit and Naskapi communities under agreement take charge of deployment and management of health services and social services in their respective lands. The Cree Board of Health and Social Services of James Bay, the Nunavik Regional Board of Health and Social Services and the CLSC Naskapi receive funding from MSSS in order to ensure the provision of these services within their respective lands. For these three nations, MSSS also assumes financial responsibility for the uninsured health services program, which primarily provides reimbursement of prescribed medication, medical transportation, eye care, dental care and medical supplies and equipment.

Throughout the territory of Québec, the Aboriginal population is covered by the *Act Respecting Health Services and Social Services* (CQLR, chapter S-4.2),<sup>50</sup> the *Health Insurance Act* (CQLR, chapter A-29)<sup>51</sup> and the *Hospital Insurance Act* (CQLR, chapter A-28).<sup>52</sup> According to section 91 of the *Constitution Act, 1867*, "Indians" and the land granted to them fall under the exclusive legislative authority of the federal government.<sup>53</sup> Accordingly, the Aboriginal communities referred to as non-agreement communities have the autonomy and responsibility to set up their own health services and social services according to arrangements and objectives that are suitable to them.

It is worthwhile to note the particular context surrounding the delivery and funding of health services and social services provided to members of the First Nations and Inuit. Indeed, in view of the financial involvement of the federal government in this field of activity in the Aboriginal context, the handling of service delivery by the communities through federal programs, the nature of the services provided and the places of residence of these user groups, different

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup>CSBE, *op. cit.*, p. 54.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup>Gouvernement du Québec, 1998, *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Québec, Les publications du Québec.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup>Government of Canada, 1978, *Northeastern Québec Agreement*, Ottawa, Canadian Department of Indian and Northern Affairs.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup>Gouvernement du Québec, 2018, *Act respecting health services and social services, CQLR, chapter S-4.2*, current version as of June 1, 2018, Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 11.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup>Id., 2018, Health Insurance Act: CQLR, chapter A-29, current version as of June 1, 2018, Québec, Éditeur officiel du Québec.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup>Id., 2018, Hospital Insurance Act: CQLR, chapter A-28, current version as of June 1, 2018, Québec, Éditeur officiel du Québec.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup>Id., "Constitution Act, 1867," Justice Laws Website [online], <a href="https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const//page-1.html">https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const//page-1.html</a> (page consulted November 26, 2018).

jurisdictions may be called upon to provide funding for the health services and social services provided to the Aboriginal population in Québec.<sup>54</sup>

During the Forum socioéconomique des Premières Nations in Mashteuiatsh, in 2006, MSSS made a commitment to foster the transfer of knowledge and expertise, to share training and information technology tools and to improve the links between the health services and social services of the Québec network and those of the communities.<sup>55</sup> The Direction des affaires autochtones (DAA) is mandated to coordinate Aboriginal files within MSSS, in the respect of ministerial directives. Various coordination mechanisms have been adopted for this, including the designation of officials responsible for Aboriginal matters in each of the HSSN institutions. The role that these officials are expected to play is to work in a manner complementary to the needs and priorities of each institution, to foster ties between the institutions and the regional and local authorities, the other officials responsible for the HSSN file, Aboriginal communities present in the territory and the DAA.

In spite of universal access to services provided by the HSSN, it has become apparent that a certain mistrust toward the institutions exists among the Aboriginal population. Bad experiences and prejudice perceived by certain Aboriginal people to be directed toward them represent obstacles to their uptake of health services and social services in the cities.<sup>56</sup> Hence, not only greater collaboration between Aboriginal organizations and HSSN institutions, but also the deployment of safe and relevant services within the institutions will be preferred means of ensuring greater accessibility of health services and social services for Aboriginal people.

It is precisely in order to reduce this mistrust and to improve access to its services that MSSS has begun work aiming to develop guidelines that will enable the HSSN to adapt its methods and to deploy safe and relevant services. The HSSN will thus be acting on a complementary basis with the local and regional organizations that serve the members of the First Nations and Inuit. Several institutions are currently collaborating with these organizations to implement, deploy and support initiatives specifically aimed toward Aboriginal persons in an urban setting. The cochairing of discussion tables on local accessibility of services for Aboriginal persons in urban settings, which is shared between Aboriginal friendship centres and the CISSS/CIUSSS of each city targeted, is an example of this renewed collaboration.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup>Gouvernement du Québec, 2007, *Delivery and funding of health services and social services for aboriginal people* (*First Nations and Inuit*) - *Frame of reference*, Québec, Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, p. 12.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> First Nations Socioeonomic Forum, 2006, First Nations Socioeonomic Forum Report: Acting now ... for the future, Mashteuiatsh.

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

The MSSS and the HSSN are also working to develop strategies to improve access to and continuity of addiction-related services for members of the First Nations and Inuit. These actions will enable the institutions targeted to improve the harmonization between the services provided, to adapt or design various tools aiming to improve the continuum of services, and to optimize the trajectory of services at the institutions, so as to better adapt it to the First Nations and Inuit user groups.

Within the HSSN, a certain number of institutions have been designated by the Minister of Health and Social Services to provide services to English-speaking users. In addition, each HSSN institution sets up a program for access to English-language services, taking into consideration the regional linguistic realities. Moreover, the institutions organize their interpretation and translation services differently and also have access to the services of the Banque interrégionale d'interprètes de Montréal (inter-regional interpreters bank).<sup>57</sup>

With regard to the issues surrounding youth protection, the Directors of Youth Protection (DPJ) at the HSSN institutions will submit a separate brief to the Commission. It is important to note that a first agreement was recently signed between the Government of Québec and the Conseil de la Nation Atikamekw, establishing a specific youth protection regime. <sup>58</sup> In addition, the *Act to amend the Youth Protection Act and other provisions* (Bill 99) aims to adapt the services to Aboriginal cultural realities.

The hearings before the Commission have made it possible to target certain issues connected with the provision of health services and social services. These issues raise the importance of taking into account Aboriginal cultural needs and realities in order to improve access to services. Several strategies applied by the MSSS and the HSSN aim to implement concrete actions in response to the issues raised. The collaboration work between the MSSS and its different partners, whether the HSSN, the federal government or Aboriginal organizations, must continue in order to properly respond to the political, administrative and legal issues relating to health services and social services.

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

The linguistic school system is governed in particular by the *Education Act* (CQLR, chapter I-13.3), and by various statutes governing pre-school education, primary, secondary and occupational education, college education and finally university education.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup>Gouvernement du Québec, 2016, "Banque interrégionale d'interprètes," *Santé Montréal* [online], <a href="https://santemontreal.qc.ca/en/professionnels/services-et-outils/banque-regionale-dinterpretes/">https://santemontreal.qc.ca/en/professionnels/services-et-outils/banque-regionale-dinterpretes/</a> (page consulted August 15, 2018).

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup>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.

Under the *Indian Act* of 1882, INAC is mandated to build and administer primary and secondary schools in Aboriginal communities. In Québec, there are thus some thirty schools in non-agreement bands, spread out in different communities. In 1975 and 1978, the signing of the JBNQA and the NEQA led to the creation of the Kativik School Board, the Cree School Board and the Naskapi School. These agreements have now transferred responsibility for the education of Cree, Inuit and Naskapi Aboriginal students to the Government of Québec. The funding of these three educational organizations is divided between the governments of Québec and Canada as follows: for the Cree School Board and the Naskapi School, 75% from Canada and 25% from Québec; for the Kativik School Board, the ratio is reversed. These three educational organizations have the mission to provide educational services at the pre-school, primary and secondary levels as well as adult education. As regards the non-agreement nations, education is funded by the federal government through the band councils who, for their part, must provide educational services to Aboriginal students living within the community.

A number of Aboriginal students attend the linguistic school system. However, most attend a band school. This proportion stands at 95.2% at the preschool level and nearly 90% in primary school, and then 81.1% in secondary school. In post-secondary education, Aboriginal students generally attend institutions in the Québec system. Moreover, several cégeps and universities have set up services, programs and reception structures adapted to the needs of these students in order to facilitate their inclusion. <sup>59</sup>

The Aboriginal population in Québec is increasing; its demographic profile is considerably younger than that of the population at large, and its relative proportion will continue to increase a little more every year within Québec's student body. For this reason, the Government of Québec recently renewed its commitment to set up services adapted to the realities of Aboriginal pupils and students. As reflected in the Government Action Plan for the Social and Cultural Development of the First Nations and Inuit, the MESS thus supports some ten measures applying to school and higher education, representing nearly 20 million dollars of investment over the next five years. These new measures aim, for example, to allow for the hiring of resource persons to support Aboriginal students in their educational progress, to establish initiatives and projects aiming to improve retention and educational success of Aboriginal students, or to support the setting up of two pilot projects for residences for Aboriginal students.

The MEES aims to enable a larger number of Aboriginal students to acquire an educational profile comparable to that of other students in the linguistic school system that they attend. The MEES is in fact supporting several initiatives for training and awareness-building intended for the many professionals in the system. This is the case, for example, of the *Matinamagewin* 

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup>MESS, 2013, L'éducation des populations scolaires dans les communautés autochtones du Québec en 2010, Bulletin statistiques de l'éducation, n° 42, pp. 6-7

training program (UQAT), specifically connected with the Aboriginal educational context and intended for the school staff of the linguistic school boards who have to work with Aboriginal populations, or the project Accompagnement à l'amélioration continue des pratiques pour soutenir le développement professionnel des enseignants œuvrant auprès d'élèves autochtones (UQAC/Nikanite).

Since 2004, the MEES has been applying a budgetary measure within the Règles budgétaires des commissions scolaires (budgetary rules for school boards) to allow for the development of local projects aiming to build the awareness of non-Aboriginal students on Aboriginal realities. This measure is intended for institutions in the linguistic school system that wish to develop knowledge acquisition projects on contemporary realities, ways of life and traditions of Aboriginal communities. Aboriginal content is covered within the school curriculum, particularly in geography, history and citizenship education programs at the primary level. Particular emphasis has been placed on this subject in the secondary 3 and 4 history program review which covers, among other things, the period of the Aboriginal residential schools, the Indian Act and the signing of the main treaties and agreements in Québec. These changes were carried out in collaboration with Aboriginal organizations. With Québec's Policy on Educational Success, the MEES has also set up the Table nationale sur la réussite éducative des élèves autochtones (the Table), which is mandated to create an official forum of collaboration between the MEES and various organizations (educational, community-based, Aboriginal etc.), concerning the possible interventions to significantly improve student retention and educational success. Over the coming year, the Table will have the mandate to set up measures adapted to the needs of Aboriginal clientele in the MEES's strategy It's all about the children and in its Digital Action Plan.

# F) SECRÉTARIAT À LA CONDITION FÉMININE

The SCF supports the development and consistency of government actions aimed at achieving equality between women and men in Québec. It does not provide direct services to the population. On account of its limited structure, it does not include an Aboriginal affairs section, but has one official whose mandate is specifically devoted to First Nations and Inuit issues.

In view of its responsibility for coordination of government interventions in the area of sexual violence and spousal violence, the SCF is directly concerned with violence against Aboriginal women and girls, as well as by spousal and domestic violence experienced by the First Nations and Inuit. The available data on violence against women indicate that a specific situation has existed in Aboriginal nations for a number of years. Studies carried out in 2001 and 2002 demonstrated that members of Aboriginal populations in Canada were five times as likely to be

the victims of an offence of a sexual nature.<sup>60</sup> A report published in 2005 by QNW indicated that sexual assault is subject to a considerable taboo within First Nations.<sup>61</sup> More recently, a publication by the Conseil du statut de la femme (CSF), carried out in collaboration with QNW, revealed that Aboriginal women represented 16% of the women murdered in Canada between 1980 and 2012 (whereas they represent 4.3% of the female population),<sup>62</sup> that they accounted for 11.3% of missing women in the country in 2013,<sup>63</sup> and that Aboriginal women who are victims of spousal violence are "proportionally more likely to fear for their lives than non-Aboriginal women (52% compared to 31%)."<sup>64</sup> The Government of Québec does not tolerate any violence or discrimination.

In this context, the SCF has implemented various measures in recent years in order to strengthen the fight against sexual, spousal and domestic violence, and promotes the attainment of equality and complementarity between women and men. In particular, it has improved the partnership agreements concluded with Aboriginal women's organizations and groups in the Nord-du-Québec region (the KGR, the Inuit Women's Association of Nunavik, Saturviit, and the Cree Women of Eeyou Istchee Association) and is continuing to provide support to a number of initiatives developed and implemented by Aboriginal women's groups. Among these initiatives, note the support for sexual violence prevention actions conducted by QNW in the northern development territories, support for the First Nations Forum on sexual assault organized by QNW and the FNLQHSSC, in the spring of 2018, or the support to the Inuit Women's Forum in Montréal, organized in September 2018 by the Inuit Women's Association of Nunavik, Saturviit.

The Government Action Plan on Domestic Violence 2012-2017 included 135 commitments, 35 of which are specifically devoted to issues concerning Aboriginal nations. The activities carried out through this Action Plan have produced concrete results. They have made it possible to improve the training provided to partners in the policing, judicial and community sectors in order that they may better understand Aboriginal realities and be better equipped in the context of their interventions. In addition, this training has made it possible to encourage mobilization of Aboriginal communities to better counteract spousal and family violence. <sup>65</sup> In August 2018, the

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup>Gouvernement du Québec, 2008, *Plan d'action gouvernemental 2008-2013 en matière d'agression sexuelle, Volet autochtone*, Québec, p. 12.

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup>QNW, 2005, Projet Ussi-Inium, Étude sur l'abus sexuel chez les Premières Nations du Québec, Rapport final, Kahnawake

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup>Royal Canadian Mounted Police, *Missing and Murdered Aboriginal Women: A National Operational Overview*, quoted in CSF, 2016, À *la rencontre des femmes autochtones du Québec*, gouvernement du Québec, Québec, p. 36. <sup>63</sup>*lbid*.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup>SHINA, Maire, 2013, *Mesure de la violence faite aux femmes : tendances statistiques, Juristat*, Febrruary 25, quoted in CSF, 2016, À *la rencontre des femmes autochtones du Québec*, gouvernement du Québec, Québec, p. 38.

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup>SCF, 2018, Bilan du Plan d'action gouvernemental 2012-2017 en matière de violence conjugale, Québec, pp. 73-74.

Government of Québec launched the *Plan d'action gouvernemental en matière de violence conjugale 2018-2023*. This plan aims to accomplish 56 new actions for the benefit of the entire population of Québec. In addition to these new actions, the ministries and organizations have made a commitment to develop and implement measures aiming to respond specifically to the needs of Aboriginal nations in Québec in the area of spousal and family violence. These specific measures will be developed following a collaborative consultation process with organizations representing the First Nations and Inuit. This process, begun in June 2018, will lead to the identification of action priorities and culturally relevant responses in the area of spousal and family violence. The SCF is responsible for coordinating this process, with the collaboration of the SAA. It will be recalled that in the budget speech of March 2018, the Government of Québec announced 14.4 million dollars of new funding over five years to finance measures devoted to Aboriginal people in the area of spousal violence.

With the implementation of the Government Action Plan for the Social and Cultural Development of the First Nations and Inuit, the SCF plans to finally create a forum for discussion between Aboriginal organizations and government ministries and agencies in order to prioritize the issues and approaches aiming to improve the living conditions of women of the First Nations and Inuit in Québec. In this regard, the Government of Québec recognizes that collaboration and co-construction with Aboriginal representatives are essential to implement concrete, culturally safe and relevant responses to the issues of violence against women and inequalities between women and men.

#### **CONCLUSION**

The hearings held by the Commission constituted an opportunity for the Government of Québec to build a better awareness of its relations in the field with Aboriginal citizens. More concretely, this exercise provides it with the opportunity to review the actions and services that it provides or could provide in order to respond to the main issues and challenges that have been brought to light by the testimony from the different witnesses. By gaining an awareness of the concerns expressed by the witnesses, it was possible for many government stakeholders to better understand the viewpoint of Aboriginal people relating to their specific needs in the provision of public services.

In hearing this testimony, the Government of Québec was able to make certain observations. The most important of these is that the time has come for better understanding, on either hand, in order to eliminate obstacles created by mistrust, prejudice and ignorance. The deliberations of the Commission had an undeniable impact on the public at large; indeed the deplorable conditions and unacceptable situations that a number of our Aboriginal fellow citizens face were widely broadcast and were brought to the attention of the population. Quebecers know that things must change.

The Government of Québec will carefully examine the proposals that will be made to correct the systemic problems brought to light by the work of the Commission, and that will require organizational solutions (reassignment of human, material or economic resources, strategic reorganization, redeployment of services, staff training, etc.). The fact that certain allegations do not necessarily reveal systemic issues does not diminish their importance.

It should be reiterated that any discriminatory act must be reported by the witnesses and victims. Such acts must be duly punished by the competent authorities when they come to light, and the appropriate assistance must be provided to those who have suffered from them.

The establishment of high ethics and standards of conduct in the public services network is "[translation] an essential and high-priority" matter<sup>66</sup> to the Government of Québec. The Government formally requires professionals in the system to display integrity, honesty, impartiality and probity.<sup>67</sup> If the ethical standards and codes of conduct already in place ought to be reviewed in certain particular sectors of the system and in certain regions of Québec, as well as the monitoring and control mechanisms, the Government of Québec will devote particular attention to this. In the very near term, it would appear that sustained efforts will need to be made in order for the complaint mechanisms to be better known among the Aboriginal communities.

Solutions to the problems brought to light through the testimony received by the Commission require greater dialogue and collaboration effort between the different ministries and agencies involved, the Aboriginal organizations and communities and, in many fields, the federal government. Moreover, it has become clear that government initiatives can no longer be instigated without taking into account the priority needs defined by the Aboriginal communities themselves. Furthermore, additional work is needed to ensure that such initiatives are defined and orchestrated with the participation of the Aboriginal stakeholders.

The principle of cultural safety and relevance must therefore continue to guide governmental action. It must become concretely entrenched within the government service networks in Québec. The aim would be to maximize the accessibility and effectiveness of service delivery by these networks through the gradual and coherent adaptation of their actions. Ultimately, the goal would be to provide public services attuned to Aboriginal sensitivities, historical specificities and cultures, in order to eliminate the obstacles that too often hinder Aboriginal citizens when they face networks and services with which they do not identify, and that often reflect values and customs that are foreign to them. Here, it is essential for those providing public services in

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup>Bernier, 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.

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup>Public Service Act, CQLR, chapter F-3.1.1.

Québec to understand Aboriginal specificities and to acquire the appropriate skills.<sup>68</sup> In this regard, the Government of Québec is aware that actions along these lines must be continued or initiated.

The Government of Québec cannot, however, act alone. Indeed it is acting in a context of shared responsibilities. If these are not always shared in the clearest way, at least it is necessary for each government to display an attitude of willingness, given the challenges being faced. Each party must approach its responsibilities not only in the restrictive framework of constitutional debates, but from the viewpoint of the well-being of the populations concerned, motivated by the primary intention of always seeking to provide the best possible services. The Government of Québec has no intention of impinging on the jurisdiction, responsibilities or prerogatives of the Government of Canada, nor does it wish to take the place of the Aboriginal organizations themselves. However, as it has already demonstrated by means of its Government Action Plan for the Social and Cultural Development of the First Nations and Inuit, it has the clear will to commit to moving forward, to the best of its potential, with the project of improving the living conditions of Aboriginal people in Québec. The respective contributions of both orders of government must add to one another and complete one another in accordance with their respective obligations, and not become bogged down in a conflict over areas of jurisdiction. Each party must fulfill its responsibilities.

With regard to the realities of Québec, the accounts delivered before the Commission point to difficulties concerning access to certain public services, in remote regions as well as in urban areas. Hence it is necessary to focus on the possibility of having to rethink or reorganize certain services in order to better fulfill the needs and aspirations of the First Nations and Inuit. These services could become more familiar to them, and in many cases, could be structurally better adapted to their cultural specificities and could also be offered by agents who are better informed and better equipped regarding these specificities. The Government of Québec is already working to make these improvements and intends to increase its efforts in this direction. However, this task must be carried out within a context that involves objective obstacles: the Québec public services network has organizational, structural and financial limitations that cannot be ignored or swept aside.

Owing to its concern to come to the assistance of the most disadvantaged Aboriginal populations, the Government of Québec is actively working to create, within Québec society, a state of equal opportunities, a state of fairness that will enable each citizen to bring together the conditions for his or her personal success and to build a fruitful and gratifying life. No doubt the Commission's recommendations will be able to contribute to orienting the Government of Québec and its Aboriginal partners toward this crucial task.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup>This orientation is already clearly put forward in the *Government Action Plan for the Social and Cultural Development of the First Nations and Inuit* (see pp. 14-15).

#### **ANNEX A**

## LIST OF ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

**INAC** Indigenous and Northern Affairs Canada

**BEI** Bureau des enquêtes indépendantes

**CAVAC** Centre d'aide aux victimes d'actes criminels

JBNQA James Bay and Northern Québec Agreement

CISSS Centre intégré de santé et de services sociaux

CIUSSS Centre universitaire intégré de santé et de services sociaux

**NEQA** Northeastern Québec Agreement

**CQLC** 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

**CWB** Community Well-being Index

MEES Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

MJQ Ministère de la Justice du Québec

MSP Ministère de la Sécurité publique

MSSS Ministère de la Santé et des Services sociaux

**HSSN** Health and Social Services Network

**SAA** Secrétariat aux affaires autochtones

**SCF** Secrétariat à la condition féminine

