



PROTECTEUR  
DU CITOYEN



**SOMMAIRE**

# PREMIER RAPPORT DE SUIVI DE LA COMMISSION VIENS

APPRÉCIATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES 142 APPELS À L'ACTION  
DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE  
LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS AU QUÉBEC :  
ÉCOUTE, RÉCONCILIATION ET PROGRÈS

OCTOBRE 2023



# SOMMAIRE

## Pourquoi une commission d'enquête?

La Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès (Commission Viens) a été instaurée par le gouvernement du Québec en 2016 à la suite d'allégations d'abus policiers à l'endroit de femmes autochtones de Val-d'Or, en Abitibi-Témiscamingue. Le rapport final de la Commission a été publié le 30 septembre 2019.

## Suivi confié au Protecteur du citoyen

Le rapport final de la Commission Viens comporte 142 appels à l'action. Parmi ceux-là, on retrouve une demande au gouvernement de confier au Protecteur du citoyen le mandat d'assurer le suivi jusqu'à leur pleine réalisation. Le Protecteur du citoyen a donc entamé des échanges afin de recueillir l'avis d'autorités et d'organisations des Premières Nations et des Inuit à l'égard de ce mandat. Obtenant leur accord, il a annoncé en 2021 qu'il débutait ses travaux.

## Cercle consultatif

Dans un souci d'impartialité et de rigueur, en plus de consulter les ministères et les organisations gouvernementales, les présents travaux de suivi se réalisent en collaboration avec un Cercle consultatif. Il est composé de représentants d'organisations de Premières Nations et Inuit dont le mandat est de conseiller l'équipe du Protecteur du citoyen et de lui offrir des rétroactions dans l'évaluation du suivi des appels à l'action.

## Constats du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen en vient au constat que près de quatre ans après le dépôt du rapport, **un peu moins du tiers des appels à l'action de la Commission Viens sont réalisés ou entamés de manière satisfaisante**. Il conçoit cependant qu'il serait injuste de mettre tous les appels à l'action sur le même pied quant aux efforts, aux ressources et au temps nécessaires pour les réaliser.

Le taux d'atteinte des résultats, en deçà des attentes, s'explique par :

- Le manque de stratégie d'ensemble du gouvernement du Québec au regard du suivi des appels à l'action de la Commission Viens;

- L'absence d'une planification ferme appuyée sur la coordination des principaux acteurs;
- Le morcellement des initiatives qui limite les changements à portée systémique;
- Le fait que l'avis des représentants des Premières Nations et des Inuit, lors de forums et de comités auxquels ils prennent part, ne soit pas pleinement pris en compte; leur contribution n'est souvent sollicitée qu'après la prise de décisions par l'appareil d'État;
- Le peu d'empressement à donner plein effet à la reconnaissance des droits des Peuples autochtones par les autorités gouvernementales, notamment en inscrivant ces droits dans l'organisation et la prestation des services publics et en apportant tout changement que cette reconnaissance requiert;
- Des négociations tripartites entre les gouvernements fédéral et provincial et les Premières Nations et les Inuit qui n'ont pas encore conduit à de réelles avancées;
- L'insuffisance des ressources octroyées par le gouvernement pour répondre aux besoins et aux priorités ciblées par la Commission Viens, qui témoigne du manque de sentiment d'urgence des décideurs publics à l'égard d'enjeux préoccupants.

## Appels à l'action à portée transversale

### Sur les 26 appels à l'action transversaux :

- 3 sont pleinement réalisés
- 4 ont des suites satisfaisantes
- 19 n'ont aucune suite satisfaisante

Parmi les objectifs à atteindre, on retrouve l'enchâssement de la **Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones** dans le cadre législatif au terme d'un processus conjoint du gouvernement du Québec avec les représentants autochtones. S'impose également la nécessité d'établir un portrait clair des réalités des Premières Nations et des Inuit par la collecte et l'analyse de **données ethnoculturelles fiables** ainsi que l'urgence de traiter la question du **logement**. Il est par ailleurs incontournable pour les pouvoirs publics de s'affairer à coconstruire une stratégie de protection et de promotion des droits linguistiques des Premières Nations et des Inuit. Également, l'adoption d'une **vision stratégique**

**d'ensemble en matière d'éducation** doit permettre d'adapter et d'arrimer les services scolaires aux besoins des élèves, des étudiants et des étudiantes autochtones, et ce, dans le respect de l'autonomie des communautés et des institutions des Premières Nations et des Inuit. Enfin, l'évolution des mentalités et des pratiques dans les ministères et les organismes doit s'appuyer sur des **programmes structurés de formation continue** du personnel.

## Appels à l'action à portée sectorielle

### Sur les 13 appels à l'action concernant les services de police :

- 1 seul est pleinement réalisé
- 4 ont des suites satisfaisantes
- 8 n'ont aucune suite satisfaisante

Parmi les objectifs à atteindre, on retrouve la mise en œuvre des appels à l'action par les services de police municipaux de façon globale et concertée. Des **orientations claires et communes à tous les services de police** devraient être adoptées pour y arriver. Il importe aussi que les services de police autochtones soient **reconnus en tant qu'entités autonomes et services essentiels**, ce qui leur permettrait de pérenniser leur financement, de négocier d'égal à égal avec les autres services de police et les gouvernements du Québec et du Canada et d'affirmer leur compétence. Pour l'heure, les négociations tripartites (gouvernements fédéral et provincial et communautés autochtones) à ce sujet n'ont pas abouti. Enfin, l'enjeu de la **sécurité des femmes autochtones**, de leur droit à l'intégrité physique et de leur droit à l'égalité doit être mis à l'avant-plan quand il est question de services policiers, un objectif qui reste à définir et à prioriser. À cet effet, il serait fondamental de mettre en place un mécanisme de suivi des appels à la justice de l'ENFFADA concernant le Québec.

### Sur les 16 appels à l'action concernant les services de justice :

- 2 sont pleinement réalisés
- 7 ont des suites satisfaisantes
- 7 n'ont aucune suite satisfaisante

Selon la Commission Viens, le système de droit en vigueur au Québec est, sous plusieurs angles, incompatible avec les valeurs et les traditions juridiques autochtones. Parmi les objectifs à atteindre, l'étude et la **valorisation du droit autochtone** doivent être placés en priorité, de même que les

modifications législatives nécessaires pour assurer une plus grande **autonomie des communautés** dans le traitement des infractions de leurs membres. La qualité des **collaborations du ministère de la Justice avec les partenaires autochtones** doit être améliorée afin que tous les acteurs concernés contribuent à leur juste valeur à l'avancement des projets et que les relations soient empreintes de confiance et de reconnaissance. De plus, il importe de renforcer la concertation et la coordination interministérielle en matière d'enjeux de justice. Enfin, il est grand temps d'agir pour accroître l'**accès aux services de justice pour la population du Nunavik**.

### Sur les 18 appels à l'action concernant les services correctionnels :

- 1 seul est pleinement réalisé
- 7 ont des suites satisfaisantes
- 10 n'ont aucune suite satisfaisante

Parmi les objectifs à atteindre, il importe d'agir à l'échelle du système carcéral entier pour générer des changements en profondeur et, ultimement, **éliminer la discrimination systémique à l'égard des Premières Nations et des Inuit**. Ainsi, il est nécessaire de repenser le fonctionnement des services correctionnels pour les Autochtones en redéfinissant ses outils et ses normes. Les conditions doivent également être mises en place pour **favoriser une collaboration fructueuse entre les pouvoirs publics et tous les partenaires autochtones** actuels et potentiels et pour cultiver et maintenir un dialogue d'égal à égal. Enfin, l'amélioration et l'adaptation des **conditions d'incarcération des femmes des Premières Nations et Inuit**, ainsi que la prise en compte de leurs besoins spécifiques, doivent être prioritaires et appellent à des correctifs urgents.

### Sur les 34 appels à l'action concernant les services de santé et les services sociaux :

- 1 seul est pleinement réalisé
- 9 ont des suites satisfaisantes
- 24 n'ont aucune suite satisfaisante

L'ampleur des changements attendus en santé et services sociaux commande l'adoption d'une **stratégie globale à long terme** pour contrer le risque de morcellement occasionné par la multiplication de projets dans les chantiers prioritaires par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Dans le même ordre d'idées, la prévention de la discrimination devrait figurer parmi les grandes orientations mises de l'avant par le MSSS de façon à établir des balises claires aux

quelles doivent se conformer les établissements, et ce, avant que ne surviennent de nouvelles tragédies. Il semble aussi opportun que le MSSS élargisse la portée du principe de responsabilité populationnelle s'il entend promouvoir et atteindre l'égalité réelle en matière d'accès à des services de santé et à des services sociaux adaptés pour les Premières Nations et les Inuit, et ce, sans égard à leur lieu de résidence. De plus, il apparaît indispensable d'octroyer aux représentants ministériels les leviers nécessaires pour **faire aboutir les travaux en comité**. Enfin, il semble incontournable que des **négociations tripartites** soient consacrées à élaborer des solutions aux problèmes d'accès aux soins de santé et aux services sociaux relevés dans le cadre de la CERP, et ce, en s'appuyant sur une priorisation effectuée conjointement avec les autorités autochtones concernées.

**Sur les 30 appels à l'action concernant les services de la protection de la jeunesse :**

- 1 seul est pleinement réalisé
- 3 ont des suites satisfaisantes
- 26 n'ont aucune suite satisfaisante

Les objectifs à atteindre en termes d'efficacité des services impliquent d'abord la consolidation d'une collaboration d'égal à égal entre les organisations autochtones et le MSSS. **Cette vision de coconstruction doit s'étendre à tous les Directeurs de la protection de la jeunesse (DPJ) de la province qui œuvrent en contexte autochtone.** C'est notamment en misant sur des directives globales accompagnées des leviers nécessaires à leur mise en œuvre que des réformes pourront engendrer des changements systémiques au sein des services de protection de la jeunesse. Un suivi étroit permettra également d'assurer la cohérence des actions dans l'ensemble du réseau.

Ces transformations doivent s'accompagner d'outils de soutien à la pratique créés en tenant compte des spécificités des Peuples autochtones et visant explicitement à éliminer toute forme de discrimination dans l'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) et des politiques et directives ministérielles qui s'y rattachent. Pour y arriver, il est urgent et impératif que le MSSS s'appuie sur une expertise et des ressources internes suffisantes au regard de l'ampleur des enjeux en protection de la jeunesse en contexte autochtone. Enfin, les actions du MSSS doivent viser des résultats concrets, durables et mesurables, dans le respect des droits des Peuples autochtones et en misant réellement sur l'accroissement de leur autonomie en matière de protection de la jeunesse.

## Constats globaux

Après analyse des initiatives mises en place par les différents ministères et organismes en réponse aux 142 appels à l'action de la Commission Viens, le Protecteur du citoyen en vient au constat que la démarche de l'appareil gouvernemental dans son ensemble devrait s'appuyer sur les cinq grands principes suivants :

- **Adopter une stratégie globale de mise en œuvre des appels à l'action et améliorer la coordination ministérielle** : un leadership disposant des leviers nécessaires pour coordonner les actions de tous les secteurs publics est requis pour atteindre les objectifs, et ce, particulièrement en ce qui concerne la mise en œuvre des appels transversaux.
- **Accroître la cohérence entre les engagements et les actions concernant les Premières Nations et les Inuit** : les actions gouvernementales ne sont pas systématiquement en phase avec les engagements de principes, ce qui peut limiter la reconnaissance et l'exercice des droits des Premières Nations et des Inuit, en plus de miner la confiance des représentants autochtones envers leurs vis-à-vis ministériels.
- **Générer des changements systémiques** : il ne transparaît pas toujours de l'action gouvernementale du Québec une volonté tangible de redéfinir en profondeur les services publics pour qu'ils répondent aux besoins et aux aspirations des citoyens et des citoyennes autochtones.
- **Améliorer la collaboration et coconstruire les solutions avec les représentants autochtones** : bien que des changements dans les manières de collaborer soient observés dans certains secteurs, une volonté plus soutenue de coconstruire avec les instances autochtones, notamment en ouvrant la discussion en amont des initiatives gouvernementales – incluant les projets de loi –, est toujours attendue.
- **Saisir la finalité des appels à l'action dont le libellé est imprécis ou irréaliste** : lorsque pertinent, le gouvernement du Québec devrait prioriser une lecture centrée sur la résolution des enjeux sous-jacents à la formulation des appels à l'action et chercher à connaître l'interprétation qu'en font les autorités et les représentants autochtones.

## Tableau synthèse

En annexe du présent rapport, le Protecteur du citoyen passe en revue chaque appel à l'action et en commente l'application, la progression ou, au contraire, les résultats toujours attendus.