



**COMMISSION DE LA SANTÉ
ET DES SERVICES SOCIAUX
DES PREMIÈRES NATIONS
DU QUÉBEC ET DU LABRADOR**

**Les Premières Nations au
cœur du processus –
pour une véritable approche de
sécurisation culturelle et de
respect des droits
fondamentaux**

**Mémoire concernant le projet de loi n° 32, *Loi
instaurant l'approche de sécurisation culturelle au
sein du réseau de la santé et des services sociaux***

présenté à
la Commission des institutions,
Assemblée nationale du Québec

Le 13 septembre 2023

Ce mémoire a été produit dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet de loi n° 32, *Loi instaurant l'approche de sécurisation culturelle au sein du réseau de la santé et des services sociaux*. Il a été présenté à l'Assemblée nationale du Québec, Commission des institutions, le 13 septembre 2023.

Rédaction principale

Karine Millaire, conseillère juridique – CSSSPNQL

Collaboration

Richard Gray, gestionnaire des services sociaux – CSSSPNQL

Karennahawi McComber, conseillère en développement stratégique et opérationnel – CSSSPNQL

Jessie Messier, gestionnaire des services de santé – CSSSPNQL

Laurence Migué, conseillère juridique – CSSSPNQL

Derek Montour, président – CSSSPNQL

Marjolaine Sioui, directrice générale – CSSSPNQL

Médéric Sioui, gestionnaire des communications – CSSSPNQL

Mauricio Suchowlansky, analyste des politiques – Conseil en Éducation des Premières Nations

Graphisme

Mireille Gagnon, technicienne en graphisme – CSSSPNQL

Note au lecteur

Le genre masculin est utilisé de façon générique dans le seul but d'alléger le texte.

Ce document est accessible en version électronique, en français et en anglais, à l'adresse www.cssspnql.com. Toute reproduction, par quelque procédé que ce soit, la traduction et la diffusion, même partielles, sont interdites sans l'autorisation préalable de la CSSSPNQL. Sa reproduction ou son utilisation à des fins personnelles, mais non commerciales, est toutefois permise, à condition d'en mentionner la source, de la façon suivante : Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador 2023 : *Les Premières Nations au cœur du processus – pour une véritable approche de sécurisation culturelle et de respect des droits fondamentaux au sein du réseau québécois de la santé et des services sociaux*. Mémoire concernant le projet de loi n° 32, *Loi instaurant l'approche de sécurisation culturelle au sein du réseau de la santé et des services sociaux*.

Toute demande doit être adressée à la CSSSPNQL, par courrier ou par courriel, aux coordonnées ci-dessous :

Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

250, place Chef-Michel-Laveau, bureau 102, Wendake (Québec) G0A 4V0

info@cssspnql.com

ISBN version Web : 978-1-77315-479-4

© CSSSPNQL 2023

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
1. IMPLANTATION RÉELLE DE LA SÉCURISATION CULTURELLE POUR LES PREMIÈRES NATIONS : PRINCIPES FONDAMENTAUX, PRÉOCCUPATIONS ET RECOMMANDATIONS	6
1.1. Droit inhérent à l'autodétermination des Premières Nations : premier principe à respecter en matière de sécurisation culturelle	6
1.1.1 Fondements juridiques	6
1.1.1.1 Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et principe de Joyce	6
1.1.1.2 Droit constitutionnel reconnu	7
1.1.2 Projet de loi n° 32 : consultations nettement insuffisantes et approche inappropriée pour assurer sa légitimité	8
1.2. Premières Nations et Inuit : des réalités à distinguer	8
1.3. Pour une approche holistique à l'image des Premières Nations : principes et priorités dégagés lors de consultations menées auprès des Premières Nations	9
1.4. Discrimination et racisme systémiques : première réalité à prendre en compte pour améliorer l'état de la situation en matière de sécurisation culturelle	9
1.4.1 La discrimination et le racisme systémiques doivent être reconnus pour être enrayerés	9
1.4.2 Les recommandations de la Commission Viens doivent être respectées, priorisées et mises en œuvre en partenariat avec les Premières Nations	10
1.4.3 Décès de Joyce Echaquan et ses suites : nécessité d'enchâsser dans les lois du travail et la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i> du Québec les droits à la sécurisation culturelle et à la non-discrimination fondée sur le statut ou l'identité des Premières Nations et des Inuit.....	11
2. PROJET DE LOI N° 32 ET SÉCURISATION CULTURELLE : ANALYSE ARTICLE PAR ARTICLE ET RECOMMANDATIONS ADDITIONNELLES	12
2.1 Article 1 : obligation d'adopter une approche de sécurisation culturelle.....	12
2.1.1 Adopter une véritable approche de « sécurisation » et non de « sensibilisation » culturelle .	12
2.1.2 Para 1(2) 4° c) : il revient aux Premières Nations d'élaborer et d'évaluer la formation en matière de sécurisation culturelle.....	14
2.1.3 Para 1(2) 4° d) : il revient aux femmes et aux filles autochtones d'orienter l'implantation d'une approche de sécurisation culturelle adaptée à leurs besoins et à leurs réalités	15
2.2 Article 2 : obligation de tout établissement de rendre compte des pratiques sécurisantes mises en œuvre pour chaque exercice financier	15
2.2.1 Prévoir que l'approche de sécurisation culturelle des établissements devra être évaluée par un comité légitime et reconnu par les Premières Nations et les Inuit	15
2.2.2 Ajouter un pouvoir de recommandation au ministre, exercé après consultation du comité consultatif des Premières Nations et des Inuit.....	15
2.3 Article 3 : régulation de l'« intérêt du public » et modifications au <i>Code des professions</i>	16
CONCLUSION	18
ANNEXE I : LISTE DES RECOMMANDATIONS	19

Introduction

Le 9 juin 2023, le ministre responsable des Relations avec les Premières Nations et les Inuit, Ian Lafrenière, présentait à l'Assemblée nationale du Québec le projet de loi n° 32, *Loi instaurant l'approche de sécurisation culturelle au sein du réseau de la santé et des services sociaux* (le « projet de loi »)¹. Le présent mémoire expose les préoccupations des Premières Nations quant au projet de loi et propose des recommandations qui doivent être suivies pour assurer une véritable mise en œuvre d'une approche de sécurisation culturelle au sein de tous les établissements du réseau québécois, dont ceux de la santé et des services sociaux.

Description de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

La CSSSPNQL est une association à but non lucratif créée en 1994 par résolution des chefs de l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL). Elle a pour mission d'accompagner les Premières Nations au Québec dans l'atteinte de leurs objectifs en matière de santé, de mieux-être, de culture et d'autodétermination. Ses principaux champs d'intervention sont liés aux domaines de la gouvernance, de la petite enfance, de la santé, des services sociaux, du développement social, de la recherche et des ressources informationnelles.

Résumé des préoccupations et recommandations

La CSSSPNQL tient à souligner que **la sécurisation culturelle doit être implantée au-delà des établissements de santé et de services sociaux**. Elle doit s'appliquer à tout service public auquel les Premières Nations ont droit, notamment dans les domaines de l'éducation, de la sécurité publique et de la justice. En outre, la récente décision d'un tribunal d'arbitrage de réintégrer la préposée de l'hôpital de Joliette a mis en lumière la nécessité d'enchâsser le principe de sécurisation culturelle dans les **lois québécoises en matière de droit du travail**. Afin de prendre au sérieux la sécurisation culturelle, il est primordial de reconnaître dans la **Charte des droits et libertés de la personne du Québec** que les Premières Nations et les Inuit se distinguent des minorités raciales. En ce sens, nous demandons que le statut et l'identité des Premières Nations et des Inuit soient reconnus comme des motifs de discrimination spécifiquement interdits (**Recommandation 7**).

La CSSSPNQL est préoccupée par le fait que **le projet de loi adopte globalement une approche de simple sensibilisation culturelle et non de véritable sécurisation culturelle**. L'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) a récemment souligné que l'approche de « sensibilisation » focalise sur la connaissance et la prise de conscience des traits culturels des patients, « la culture du personnel et celle du système de soins [étant] définies comme la “norme” ou le point de référence² », alors que la sécurisation culturelle exige d'aller beaucoup plus loin :

« [...] pour analyser les déséquilibres de pouvoir, la discrimination et les effets persistants du colonialisme sur les iniquités sociales et de santé vécues par les Autochtones. Plutôt qu'attribuer les différences entre les personnes à la culture, la sécurisation culturelle met en lumière la façon dont les relations sociales sont imbues de pouvoir et de privilèges exercés (en grande partie inconsciemment) par le personnel de santé et services sociaux, dans les politiques, les pratiques et les procédures quotidiennes des systèmes de santé³ ».

Or, la reconnaissance de l'existence même de toute forme de discrimination, y compris le racisme systémique, est nécessairement la première étape pour se pencher sur les déséquilibres de pouvoirs systémiques ayant un effet discriminatoire et adopter des mesures correctives efficaces.

¹ Pour les fins de ce mémoire, les Premières Nations visées sont celles qui sont présentes au Québec, à l'exception des nations crie et naskapie. Plus généralement, rappelons que les Premières Nations et les Inuit doivent être distingués.

² Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), *Conditions de succès et limites des formations en sécurisation culturelle pour le personnel de santé et services sociaux*, 2022, en ligne : INSPQ <<https://www.inspq.qc.ca>> à la p. 13.

³ Nos mises en évidence. *Ibid.*, à la p. 3, référant à AJ Gerlach. « A Critical Reflection on the Concept of Cultural Safety » (2012) 79(3) Can. J. Occup. Ther. 151-8.

Les formations qui ne font que porter l'étiquette de « sécurisation culturelle », sans ce point de départ autocritique, comportent non seulement d'importantes limites, mais également des risques :

« [...] **les formations axées sur la sensibilisation aux réalités autochtones** et sur l'acquisition de connaissances et d'attitudes générales dans la relation interculturelle, **sans la dimension de réflexion critique, peuvent avoir l'effet pervers de renforcer certains stéréotypes et de créer de l'ambivalence** et de la confusion chez l'apprenant⁴ ».

La CSSSPNQL demande donc au gouvernement de **reconnaître clairement le racisme et la discrimination systémiques**, d'inclure dans le projet de loi la **mise en œuvre du principe de Joyce et de l'article 24 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones**⁵ (ci-après la « Déclaration des Nations Unies »), lequel porte le droit des peuples autochtones de recevoir des services de santé sans discrimination, et de respecter les recommandations de la Commission Viens. Le principe d'égalité commande également d'adopter une **approche fondée sur les distinctions**, de remplacer l'expression « Autochtones » par « Premières Nations et Inuit », d'inclure dans le projet de loi les principes fondamentaux identifiés par les Premières Nations elles-mêmes en matière de sécurisation culturelle (**Recommandations 1 à 5**).

Un engagement sérieux du gouvernement du Québec devrait également se traduire par l'inclusion d'une disposition dans le projet de loi prévoyant l'obligation de maintenir un **financement suffisant et pérenne** dédié à la sécurisation culturelle (**Recommandation 6**).

De plus, la CSSSPNQL propose des **amendements spécifiques** afin que l'objet du projet de loi reflète une véritable approche de sécurisation culturelle (**Recommandation 8**) et que les Premières Nations soient véritablement au cœur du processus. Celles-ci ne doivent plus être les *objets* de la formation qui les concerne, mais plutôt **élaborer, approuver et évaluer la formation obligatoire** aux employés du secteur public québécois (**Recommandation 9**). Un **mécanisme sérieux de reddition de comptes** doit également être ajouté. Un **comité consultatif** composé de membres désignés par les autorités politiques des Premières Nations et des Inuit doit orienter les travaux visant à évaluer la mise en œuvre de l'approche de sécurisation culturelle de chaque établissement et en faire rapport au ministre. Le **ministre doit posséder le pouvoir de recommander à chaque établissement des modifications** quant à son approche en matière de sécurisation culturelle (**Recommandations 10 et 11**).

Enfin, les ajustements proposés dans le nouvel article 39.9.1 du *Code des professions* sont bienvenus, mais il reste beaucoup à faire afin de s'assurer que l'intérêt du public protégé par la régulation des professions est compris à la lumière du contexte culturel propre aux Premières Nations et Inuit. Il est donc demandé qu'un **comité consultatif** formé majoritairement de représentants des Premières Nations et des Inuit soit mandaté pour soumettre des recommandations au ministre quant à tout **changement et/ou dérogation législatif ou réglementaire** requis afin d'**enrayer les barrières à l'accès aux professions** réglementées (**Recommandations 12 et 13**).

⁴ Nos mises en évidence. INSPQ, *supra* note 2, à la p. 1.

⁵ *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (Assemblée générale des Nations Unies, 13 septembre 2007), A/RES/61/295.

1. Implantation réelle de la sécurisation culturelle pour les Premières Nations : principes fondamentaux, préoccupations et recommandations

1.1. Droit inhérent à l'autodétermination des Premières Nations : premier principe à respecter en matière de sécurisation culturelle

1.1.1 Fondements juridiques

1.1.1.1 Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et principe de Joyce

La Déclaration des Nations Unies reconnaît de manière holistique le droit à l'autodétermination des Premières Nations. En particulier, l'article 3 reconnaît le **droit d'assurer librement son développement**, notamment **culturel**, et l'article 4 reconnaît le droit d'être **autonome** dans l'administration de ses affaires. Les articles 5, 8, 11 et 13 à 15 offrent aussi des garanties d'autodétermination en contexte d'**éducation** ainsi que de protection de la **culture**. Les Premières Nations ont également le **droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits**⁶ et les États doivent obtenir le **consentement** de leurs représentants **avant d'adopter et d'appliquer toute mesure législative ou administrative les concernant**⁷.

Dans le contexte de la **santé**, que les peuples autochtones englobent dans la sphère plus large du mieux-être, **l'article 24** dont s'inspire directement le **principe de Joyce** prévoit que :

1. Les peuples autochtones ont droit à leur pharmacopée traditionnelle et ils ont le droit de conserver leurs pratiques médicales, notamment de préserver leurs plantes médicinales, animaux et minéraux d'intérêt vital. Les Autochtones ont aussi le droit d'avoir accès, sans aucune discrimination, à tous les services sociaux et de santé.
2. Les Autochtones ont le droit, en toute égalité, de jouir du meilleur état possible de santé physique et mentale. Les États prennent les mesures nécessaires en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation de ce droit.

Comme l'a souligné récemment le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones :

Le décès tragique de Joyce Echaquan [a mis] en lumière la réalité du racisme systémique dans le système de santé. Echaquan est décédée [après avoir subi] un traitement raciste par le personnel de l'hôpital avant de mourir sans recevoir les soins médicaux dont elle avait besoin. Les Peuples Autochtones appellent à l'adoption du « principe de Joyce » pour garantir à toutes les personnes autochtones le droit à un accès équitable, sans discrimination, à tous les services sociaux et de santé, ainsi que le droit de jouir de la meilleure [sic] état de santé physique, mentale [sic], émotionnelle [sic] et spirituelle [sic] possible, conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples Autochtones⁸.

Or, le projet de loi, tout en affirmant vouloir implanter une approche de sécurisation culturelle, ne reconnaît pas clairement le principe de Joyce. Dans son préambule, le gouvernement tente de faire bonne figure en exposant qu'il reconnaît l'importance « [...] de cette approche [de sécurisation culturelle] pour les peuples autochtones, laquelle a notamment été mise de l'avant parmi les revendications du Principe de Joyce [...] ». Avec égards, le principe de Joyce n'est pas qu'une simple « revendication ».

⁶ *Ibid.*, art. 18.

⁷ *Ibid.*, art. 19.

⁸ Nos soulignements. José Francisco Calí-Tzay, Déclaration de fin de mission du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones pour sa visite de pays officielle au Canada du 1^{er} au 10 mars 2023, à la p. 8 [En ligne : <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/indigenouspeoples/sr/statements/eom-statement-canada-sr-indigenous-2023-03-10-fr.pdf>].

Il s'agit d'un droit fondamental enchâssé dans la Déclaration des Nations Unies. Le nier ou le passer sous silence dans un projet de loi ayant pour objet d'assurer une meilleure sécurisation culturelle pour les Premières Nations laisse planer un doute sérieux quant au fait que cette approche pourra véritablement être mise en œuvre, comme le démontre l'état des recherches sur la question⁹.

RECOMMANDATION 1 : Amender le projet de loi afin d'y inclure la mise en œuvre du principe de Joyce et de l'article 24 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

1.1.1.2 Droit constitutionnel reconnu

Le droit à l'autodétermination des Premières Nations est un droit inhérent qui fait l'objet de reconnaissance législative au Canada depuis plus de 45 ans¹⁰. Toutefois, ce droit ne dépend pas que du bon vouloir des législateurs et constitue un droit ancestral constitutionnellement protégé au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Dès les années 1970, la Cour suprême a reconnu le droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale autochtone en matière de gestion de leurs territoires traditionnels¹¹ et a précisé dans les décennies suivantes la portée de l'article 35 protégeant les droits ancestraux¹². À plusieurs reprises, la Cour suprême a également expliqué que la souveraineté de l'État canadien ne peut faire échec à la reconnaissance des droits ancestraux. Alors que la souveraineté de l'État colonial est *partagée* entre les provinces et Ottawa¹³, la souveraineté des peuples autochtones était entièrement *préexistante* à cette souveraineté coloniale. Ainsi, il s'agit de « réconcilier » ces deux souverainetés¹⁴, les droits préexistants protégés à l'article 35¹⁵ et l'honneur de la Couronne¹⁶ constituant des limites à la « souveraineté » du Canada et aux compétences constitutionnelles du Québec.

La Cour d'appel a récemment reconnu ce droit constitutionnel inhérent à l'autonomie gouvernementale dans le champ des services à l'enfance et à la famille. S'agissant de l'objet du projet de loi à l'étude, il est intéressant de noter que la Cour s'attarde particulièrement à la nécessité de reconnaître le droit ancestral dans ce champ en raison de l'importance cruciale pour la **préservation de la culture** des Premières Nations. Elle a souligné que « [l']objet central de l'art. 35 en est un de réconciliation et de préservation d'un espace constitutionnel permettant aux peuples autochtones de vivre comme peuples autochtones avec leur identité, leurs cultures et leurs valeurs à l'intérieur du cadre canadien¹⁷ ». **La sécurisation culturelle est donc au cœur même de ce droit constitutionnel à l'autodétermination.**

Par ailleurs, soulignons qu'en droit international comme en droit canadien, les peuples autochtones sont reconnus comme des « peuples » à part entière. Au-delà du droit de ne pas être discriminés, nous affirmons respectueusement qu'il devrait en découler une considération égale, notamment dans la façon de les désigner. Ainsi, **l'emploi systématique dans ce projet de loi sur la sécurisation culturelle d'un « a » minuscule pour désigner les « autochtones » (« Autochtones ») a de quoi étonner.**

⁹ Voir l'analyse et les conclusions de recherche discutées aux points 1.4.1 et 2.1.1 du présent mémoire.

¹⁰ Renvoi à la Cour d'appel du Québec relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis, 2022 QCCA 185 [Renvoi à la Cour d'appel] au para 25 (en appel à la Cour suprême du Canada (n° 40061), mais pas sur ce point).

¹¹ *Calder et al. c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1973] R.C.S. 313.

¹² Voir notamment *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075 [Sparrow]; *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507; *R. c. Pamajewon*, [1996] 2 R.C.S. 821; *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010.

¹³ Voir le partage des compétences constitutionnelles prévu aux articles 91 à 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

¹⁴ Voir notamment *Mikisew Cree First Nation c. Canada (Gouverneur général en conseil)*, 2018 CSC 40, [2018] 2 R.C.S. 765 aux para 21-22 [Mikisew]; *Manitoba Metis Federation Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2013 CSC 14, [2013] 1 R.C.S. 623 aux para 66-67.

¹⁵ *Sparrow*, *supra* à la p. 1109. Voir également *Mikisew*, *ibid* au para 86 (juge Abella, dissidente, mais pas sur ce point).

¹⁶ Mark D. Walters, « The Morality of Aboriginal Law » (2006), 31 Queen's L.J. 470, p. 513-514.

¹⁷ *Ibid.*, au para 58.

Avec égards, il en serait de même si un projet de loi fédéral visant à assurer la sécurisation et la protection de la culture québécoise au Canada désignait systématiquement les « québécois » (Québécois) avec un « q » minuscule.

1.1.2 Projet de loi n° 32 : consultations nettement insuffisantes et approche inappropriée pour assurer sa légitimité

L'article 19 de la Déclaration des Nations Unies exige « d'obtenir le consentement préalable, [libre et éclairé] » des peuples autochtones « avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de [les] concerner ». Les gouvernements doivent « se concert[e]r et coop[é]rer de bonne foi » avec leurs représentants à cette fin.

Le gouvernement du Québec est également obligé de respecter l'obligation constitutionnelle de consulter, découlant du principe de l'honneur de la Couronne, lorsque les intérêts des peuples autochtones sont en jeu. Il est également manifeste qu'il a intérêt à respecter l'obligation constitutionnelle de consulter tout au long du processus législatif menant à l'adoption d'un projet de loi visant directement les droits et les intérêts des peuples autochtones, comme c'est le cas en l'espèce, afin d'assurer la constitutionnalité de la loi à être adoptée¹⁸.

Respecter le droit constitutionnel inhérent à l'autodétermination des Premières Nations implique de reconnaître que ce sont elles qui sont les mieux placées pour adopter leurs politiques et leurs cadres juridiques assurant la sécurisation culturelle. Le législateur choisissant d'intervenir en la matière doit donc adopter une approche égalitaire de gouvernement à gouvernement et mettre en place un véritable processus d'élaboration conjointe allant au-delà de simples consultations ou séances de dialogue.

Or, le projet de loi n'est pas le fruit d'un travail d'élaboration conjointe, ni même d'un processus de consultation réel. La CSSSPNQL et l'APNQL ont précédemment dénoncé ce fait¹⁹.

1.2. Premières Nations et Inuit : des réalités à distinguer

Par définition, la sécurisation culturelle implique une approche qui prend en compte les réalités spécifiques vécues par les Premières Nations et les Inuit. De façon cohérente avec cet objectif, le texte du projet de loi doit éviter de considérer indistinctement les « Autochtones », c'est-à-dire sans indiquer que ceux-ci comprennent à la fois les Premières Nations et les Inuit²⁰.

¹⁸ Selon la Cour suprême, « lorsqu'il y a eu violation à première vue d'un droit protégé par l'art. 35 [de la *Loi constitutionnelle de 1982*], l'honneur de la Couronne est « le premier facteur » à examiner pour déterminer si la mesure législative ou l'action en cause est justifiable, *Sparrow*, p. 1114. En outre, dans l'analyse, il est notamment important de savoir si le groupe autochtone en cause a été consulté au sujet de la mesure contestée : *Sparrow*, p. 1119; voir également [R. c. *Badger*, [1996] 1 R.C.S. 771, par. 97]; *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, 2014 CSC 44, [2014] 2 R.C.S. 257, par. 77, 80 et 125; *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, par. 168 », *Mikisew*, *supra* au para 48.

¹⁹ Voir Fanny Lévesque. « Les Premières Nations demandent à la CAQ de renoncer à deux projets de loi », *La Presse* (17 mars 2023) [en ligne : <https://www.lapresse.ca/actualites/2023-03-17/langues-et-securisation-culturelle/les-premieres-nations-demandent-a-la-caq-de-renoncer-a-deux-projets-de-loi.php>] et « Réaction au dépôt du projet de loi 32 : Les Premières Nations doivent être au cœur et guider l'approche de sécurisation culturelle au sein du réseau québécois de la santé et des services sociaux » (9 juin 2023), communiqué de presse de l'APNQL et de la CSSSPNQL [en ligne : <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/reaction-au-depot-du-projet-de-loi-32-les-premieres-nations-doivent-etre-au-coeur-et-guider-l-approche-de-securisation-culturelle-au-sein-du-reseau-quebecois-de-la-sante-et-des-services-sociaux-839287613.html>].

²⁰ En effet, la littérature nous met en garde contre les approches de « sécurisation culturelle » qui ont « tendance à réduire une personne ou un groupe à certains traits fixes et identifiables » et qui « ne tienn[ent] pas compte de la diversité inter-groupe (de culture, de langue, de religion, de statut socio-économique, etc.) entre les nations autochtones » : INSPQ, *supra*, note 1 à la p. 16.

RECOMMANDATION 2 : Amender le texte du projet de loi afin de remplacer l'expression « Autochtones » par « Premières Nations et Inuit ».

1.3. Pour une approche holistique à l'image des Premières Nations : principes et priorités dégagés lors de consultations menées auprès des Premières Nations

Récemment, la CSSSPNQL a mené des consultations auprès de communautés et d'organismes des Premières Nations et effectué un travail rigoureux afin de dégager les principes fondamentaux d'une approche holistique en santé²¹. Ces **principes fondamentaux pour les Premières Nations et constitutifs d'une véritable approche de sécurisation culturelle** incluent notamment : le droit à la santé et au mieux-être; le droit à l'autodétermination et à l'autogouvernance; le droit à l'égalité réelle; l'autogouvernance en matière de données; le respect de la sécurisation culturelle telle qu'elle est définie par les Premières Nations; la continuité des soins; l'élaboration conjointe des politiques sur la sécurisation culturelle avec le gouvernement québécois; et le financement (par les gouvernements fédéral et provincial) suffisant et pérenne de la sécurisation culturelle. Compte tenu des adaptations nécessaires au contexte spécifique du projet de loi québécois, ces principes doivent être enchâssés dans son préambule afin d'en guider l'interprétation.

RECOMMANDATION 3 : Amender le préambule afin d'y inclure le paragraphe suivant.

CONSIDÉRANT qu'une approche de sécurisation culturelle en santé et en services sociaux qui soit légitime pour les Premières Nations et doive avoir pour principal objet de mettre en œuvre les principes fondamentaux dégagés par ceux-ci, à savoir : le droit à la santé et au mieux-être; le droit à l'autodétermination et à l'autogouvernance; le droit à l'égalité réelle; l'autogouvernance en matière de données; le respect de la sécurisation culturelle telle qu'elle est définie par les Premières Nations; la continuité des soins; l'élaboration conjointe des politiques sur la sécurisation culturelle avec le gouvernement québécois; et le financement (par les gouvernements fédéral et provincial) suffisant et pérenne de la sécurisation culturelle.

1.4. Discrimination et racisme systémiques : première réalité à prendre en compte pour améliorer l'état de la situation en matière de sécurisation culturelle

1.4.1 La discrimination et le racisme systémiques doivent être reconnus pour être enrayerés

« L'heure n'est plus au bilan²² », comme l'a affirmé la coroner ayant conclu que le racisme systémique²³ avait contribué à la mort de Joyce Echaquan, mais plutôt à prendre action. La reconnaissance claire du racisme systémique est une question de respect envers ceux qui subissent ses conséquences les plus tragiques, tout comme la violence quotidienne de la discrimination systémique, trop souvent banalisée. Que l'Assemblée nationale et le gouvernement du Québec reconnaissent le racisme systémique est beaucoup plus qu'une question de principe. Sans cette reconnaissance, l'état des connaissances scientifiques démontre qu'il n'est pas possible de mettre en place des politiques et des formations qui pourront réellement lutter contre cette problématique et assurer une véritable sécurisation culturelle.

Dans sa récente synthèse des connaissances sur les conditions de succès et les limites des formations en sécurisation culturelle dans le cadre du *Plan global d'implantation de l'approche de sécurisation*

²¹ CSSSPNQL, « Droits inhérents des Premières Nations à la santé, à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale : Principes et mécanismes pour l'élaboration de dispositions législatives sur la santé fondées sur les distinctions – Rapport final », Commission de la Santé et des Services Sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador, 7 juin 2023 [En ligne : <https://cssspnql.com/mandats-speciaux/demarche-sur-la-loi-sur-la-sante-des-autochtones/>].

²² Ghéane Kamel. « POUR la protection de LA VIE humaine », Rapport d'enquête concernant le décès de Joyce Echaquan. Bureau du coroner du Québec, 8 septembre 2021, à la p. 19 [Rapport du coroner].

²³ La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse définit le racisme systémique comme « la somme d'effets d'exclusion disproportionnés qui résultent de l'effet conjugué d'attitudes empreintes de préjugés et de stéréotypes, souvent inconscients, et de politiques et pratiques généralement adoptées sans tenir compte des caractéristiques des membres de groupes visés par l'interdiction de la discrimination ». Mémoire à l'Office de consultation publique de Montréal dans le cadre de la consultation publique sur le racisme et la discrimination systémiques, novembre 2019, cité dans *ibid.*, à la p. 12.

culturelle dans le réseau de la santé et des services sociaux 2020-2025, l'INSPQ a souligné l'importance démontrée par les recherches de ne pas confondre la « **sensibilisation** » et la « **sécurisation** » culturelles. Comme il est exposé dans la section « Résumé des préoccupations et recommandations » du présent mémoire, l'implantation d'une véritable approche de sécurisation culturelle exige de reconnaître toute forme de discrimination, y compris le racisme systémique, pour adopter des mesures correctives efficaces. Par conséquent, une loi sur la sécurisation culturelle qui ne reconnaîtrait pas le racisme et la discrimination systémiques serait contradictoire et inefficace.

RECOMMANDATION 4 : Amender le projet de loi afin que le gouvernement du Québec reconnaisse et s'engage à éliminer le racisme et la discrimination systémiques visant les Premières Nations dans les établissements du réseau québécois, y compris ceux de la santé et des services sociaux.

1.4.2 Les recommandations de la Commission Viens doivent être respectées, priorisées et mises en œuvre en partenariat avec les Premières Nations

La Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec (la « Commission Viens ») a permis de mettre en lumière la discrimination systémique vécue par les Autochtones. Elle a notamment formulé les appels à l'action suivants :

APPEL À L'ACTION n° 74 – Modifier la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et la *Loi sur les services de santé et de services sociaux pour les autochtones cris* pour y enchâsser la notion de sécurisation culturelle, et ce, en collaboration avec les autorités autochtones.

APPEL À L'ACTION n° 76 – Financer de façon récurrente et pérenne les services et les programmes répondant aux principes de sécurisation culturelle développés à l'intention des peuples autochtones.

La CSSSPNQL et l'APNQL remettent en question les raisons pour lesquelles le gouvernement du Québec a choisi de proposer une nouvelle loi au lieu de modifier la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS) et la *Loi sur les services de santé et de services sociaux pour les autochtones cris*. Dans le contexte actuel de l'étude du projet de loi n° 15, *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*, pourquoi ne pas y avoir enchâssé la notion de sécurisation culturelle?

Plus particulièrement, nous soutenons que l'accès à des soins et à des services culturellement sécurisants devrait constituer un droit explicitement prévu à la législation québécoise pour tout usager des Premières Nations. Le non-respect de ce droit doit pouvoir faire l'objet d'une plainte auprès du commissaire aux plaintes et à la qualité des services, au même titre que les autres droits garantis aux usagers des services de santé et des services sociaux du Québec.

Nous notons par ailleurs que le projet de loi demeure silencieux quant au financement requis de façon récurrente et pérenne.

RECOMMANDATION 5 : Amender le projet de loi afin de prévoir la modification de la LSSSS (ou de la *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*, advenant son adoption) par l'insertion d'un droit spécifique à des soins et à des services culturellement sécurisants.

RECOMMANDATION 6 : Amender le projet de loi afin de prévoir un engagement du gouvernement du Québec à maintenir un financement suffisant et pérenne dédié à la sécurisation culturelle.

1.4.3 Décès de Joyce Echaquan et ses suites : nécessité d'enchâsser dans les lois du travail et la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec les droits à la sécurisation culturelle et à la non-discrimination fondée sur le statut ou l'identité des Premières Nations et des Inuit

Nous l'avons souligné d'entrée de jeu, le droit à la sécurisation culturelle doit être protégé dans tous les contextes où les Premières Nations et les Inuit reçoivent des services publics, que ce soit en matière de santé, de services sociaux, d'éducation ou de justice, par exemple. Or, le décès tragique de Joyce Echaquan et ses suites récentes mettent également en lumière l'importance de modifier le régime juridique québécois en matière de droits et libertés fondamentaux et de droit du travail.

En particulier, la décision récente d'un tribunal d'arbitrage de grief de réintégrer la préposée aux bénéficiaires de l'hôpital de Joliette qui avait été congédiée en raison de ses « propos irrespectueux et empreints de préjugés » a soulevé indignation et craintes au sein des Premières Nations²⁴. Or, **le droit du travail général qui encadre le pouvoir des arbitres de griefs** de contrôler les décisions de l'employeur en matière disciplinaire dans un tel cas **n'exige pas de tenir compte spécifiquement d'un principe de sécurisation culturelle**, mais plutôt d'examiner la raisonnable de la sanction donnée à l'employée par rapport à la faute commise²⁵. Puisqu'il reconnaît notamment que l'employeur a manqué à son devoir de former adéquatement l'employée en matière de sécurisation culturelle, l'arbitre a jugé le congédiement trop sévère. Le législateur peut remédier à de telles situations dans le futur et faire en sorte que le principe de sécurisation culturelle guide la décision de maintenir ou de réintégrer en poste un employé, par exemple, si cela peut avoir pour conséquence de porter atteinte au droit à la sécurisation culturelle des usagers de l'établissement visé.

Plus généralement, **le silence de la *Charte des droits et libertés de la personne* quant aux droits des peuples autochtones est frappant**²⁶. Bien que des motifs historiques puissent expliquer ce fait, le contexte contemporain commande de remédier à la situation afin notamment d'inclure le statut ou l'identité des Premières Nations et des Inuit parmi les motifs de discrimination interdite. Ce geste politique et juridique du gouvernement du Québec enverrait le message clair qu'il souhaite lutter contre la discrimination envers les Premières Nations. De plus, il constituerait assurément un outil juridique important, notamment pour distinguer, d'une part, les droits des minorités et la discrimination raciale et,

24 Voir notamment les réactions de la famille de Joyce Echaquan (Rosie St-André et Audrey Tremblay, « La famille de Joyce Echaquan se prononce sur la réintégration de la préposée, Le Nouvelliste, 24 août 2023 [En ligne : <https://www.ledroit.com/actualites/le-fil-des-coops/2023/08/24/la-famille-de-joyce-echaquan-se-prononce-sur-la-reintegration-de-la-preposee> H3YKYOVQ2FEOTNHRZKCYKRYKI E/]), du grand chef Atikamekw Constant Awashish (Audrey Tremblay, « Préposée réintégrée : « Le lien de confiance est fragilisé », Le Nouvelliste et La Tribune, 23 août 2023, [En ligne : https://www.lenouvelliste.ca/actualites/actualites-locales/2023/08/23/preposee-reintegree-apres-le-deces-de-joyce-echaquan-le-lien-de-confiance-est-fragilise-QRTDC2F35VHYNCDGYY27JZV7JE/?_gl=1*zg637f*ga*NzUzNTMwNjIwLjE2OTM5NDQ5NTY.*_ga_FDLVLLX4S*MTY5Mzk0], du chef du Conseil des Atikamekw de Manawan Sipi Flamand (Sushan Bacon, « Sipi Flamand, chef des Atikamekw de Manawan réagit à deux décisions de deux tribunaux du Québec », APTN National News, 29 août 2023 [En ligne : <https://www.aptnnews.ca/reportages/sipi-flamand-chef-des-atikamekw-de-manawan-reagit-a-deux-decisions-de-deux-tribunaux-du-quebec/>]); du bureau du Principe de Joyce (« Revirement de situation décevant : des injustices répétées sur un fond de réconciliation marginalisée », Communiqué de presse, Bureau du Principe de Joyce et Conseil des Atikamekw de Manawan, 25 août 2023 [En ligne : <https://www.facebook.com/photo?fbid=317663024156309&set=pcb.317663797489565>]), de la Commission de la Santé et des Services Sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador et de l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador ([En ligne : « Décision du tribunal d'arbitrage de grief : L'insécurité resurgit au sein des Premières Nations », Communiqué de presse, 25 août 2023 [En ligne : <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/decision-du-tribunal-administratif-du-travail-l-insecurite-resurgit-au-sein-des-premieres-nations-835385976.html>].

²⁵ Voir l'article 100.12f) du *Code du travail*, LRQ c C-27 et les principes jurisprudentiels applicables expliqués dans DS AVOCATS, « L'arbitrage des griefs » dans *École du Barreau du Québec, Droit du travail*, coll 2023-2024, 265 aux p. 290 à 292.

²⁶ Sébastien Grammond. « Pour l'inclusion des droits des Autochtones dans la Charte des droits et libertés de la personne » Hors-série – La Charte québécoise : origines, enjeux et perspectives (2006) 66.5 R. du B. 295.

d'autre part, les droits des peuples autochtones et la discrimination fondée sur le statut ou l'identité des Premières Nations et des Inuit. En outre, le mandat de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse en serait expressément modifié en conséquence.

RECOMMANDATION 7 : Enchâsser dans les lois québécoises en matière de droit du travail ainsi que dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec le droit à la sécurisation culturelle et le droit à la non-discrimination fondée spécifiquement sur le statut ou l'identité des Premières Nations et des Inuit.

2. Projet de loi n° 32 et sécurisation culturelle : analyse article par article et recommandations additionnelles

2.1 Article 1 : obligation d'adopter une approche de sécurisation culturelle

2.1.1 Adopter une véritable approche de « sécurisation » et non de « sensibilisation » culturelle

Comme il est exposé aux sections « Résumé des préoccupations et recommandations » et 1.4.1 du présent mémoire, il y a lieu de distinguer la « sécurisation » de la « sensibilisation » culturelle. Au-delà du fait que le mot « sécurisation » est utilisé dans le projet de loi, réitérons que l'INSPQ insiste sur le fait que l'absence de reconnaissance des rapports de pouvoir liés au colonialisme et de la discrimination qui en découle rend à elle seule impossible de mettre en œuvre une véritable politique de sécurisation culturelle. De plus, la sécurisation culturelle va bien « au-delà de la sensibilisation et de la prise de conscience des différences culturelles²⁷ ». Analyser les rapports de pouvoir et les privilèges des personnes appartenant au groupe dominant par rapport aux Premières Nations se distingue aussi fondamentalement de l'approche de sensibilisation où le groupe dominant demeure le point de référence. **La simple « prise en compte » des « différences » ne constitue pas une approche de sécurisation culturelle²⁸.**

Or, l'article 1 du projet de loi laisse planer un doute sérieux sur le fait que la politique qui le sous-tend ne relève que de la simple sensibilisation culturelle. Malgré la mention de « justice sociale » en préambule, le texte de **l'article 1 ne fait nullement mention du rôle des premiers intéressés dans la mise au point et l'implantation des approches de sécurisation culturelle**. La question des rapports de pouvoir est également omise, l'article 1 adoptant plutôt une approche centrée sur le groupe dominant. Les membres de ce groupe dominant sont invités à :

- **Para 1(2) 1°** : « considérer les valeurs et les réalités culturelles et historiques » du groupe dominé plutôt que de comparer dans une perspective égalitaire les rapports de pouvoir et les privilèges des deux groupes suivant une approche visant à déconstruire cette dynamique;
- **Para 1(2) 3°** : « être accueillant et inclusif »;
- **Para 1(2) 4°** : « adapter, lorsque possible, l'offre des services », ce qui suppose que le point de vue du groupe dominant constitue le standard suivant lequel de simples « adaptations » et « gestes accueillants » peuvent être effectués;
- **Para 1(2) 4°a** : procéder à « l'embauche de personnel autochtone » désigné de façon générale, sans aucun égard au fait d'assurer la représentativité des Premières Nations et des Inuit parmi le personnel dirigeant en position de pouvoir et au sein des différents établissements, ce de façon à redresser les inégalités systémiques;

²⁷ INSPQ, *supra* note 2, à la p. 3, référant à Gerlach, *supra* note 15.

²⁸ *Ibid.*

- **Para 1(2) 4°c** : suivre une « formation obligatoire [...] sur les réalités culturelles et historiques des autochtones », sans qu'il ne soit précisé que la première « réalité » à prendre en compte est l'existence de rapports de pouvoir et de la discrimination systémique;
- **Para 1(2) 4°d** : effectuer simplement une « prise en compte des réalités propres aux femmes et aux filles autochtones », ce qui correspond à une approche plus superficielle de sensibilisation.

Nous ne pouvons que souligner de nouveau que le projet de loi n'est pas le fruit d'une démarche d'élaboration conjointe avec les Premières Nations. Si tel avait été le cas, une réelle approche de sécurisation culturelle aurait pu être élaborée.

RECOMMANDATION 8 : Amender l'article 1 du projet de loi comme suit :

1. Tout établissement du réseau québécois, notamment les établissements de la santé et des services sociaux, doit adopter une approche de sécurisation culturelle envers les Premières Nations et les Inuit, élaborée conjointement avec des représentants désignés de ceux-ci situés sur le territoire desservi par l'établissement en question. Celle-ci vise à remédier aux déséquilibres de pouvoir, à la discrimination et aux effets persistants du colonialisme ainsi qu'à rétablir et à soutenir l'équité et l'égalité réelle pour les Premières Nations et les Inuit.

Ainsi, tout établissement doit, en partenariat avec les Premières Nations et les Inuit vivant sur le territoire desservi par l'établissement, adopter des pratiques sécurisantes, notamment :

1° réconcilier les valeurs et les pratiques propres au modèle allochtone du système actuel de santé et des services sociaux avec les valeurs et les réalités culturelles et historiques des Premières Nations et des Inuit;

2° établir des partenariats avec les représentants des Premières Nations et Inuit ainsi que mettre au point des mécanismes concrets visant une communication efficace avec eux;

3° en adoptant une approche autocritique, analyser les pratiques et les comportements pouvant contribuer à la discrimination systémique à l'égard des Premières Nations et des Inuit, et apporter les changements requis;

4° adapter, ~~lorsque possible~~, l'offre des services de santé et de services sociaux par des moyens comme :

a) l'embauche et la nomination de personnes des Premières Nations et Inuit de façon à assurer une représentativité réelle au sein du personnel, des postes et des instances de direction;

b) l'accès à des ressources d'accompagnement en français, en anglais et en langues autochtones pour les Premières Nations et les Inuit, y compris dans le cadre de tout régime d'examen de plaintes;

c) la formation obligatoire de tous les employés sur les réalités culturelles et historiques des Premières Nations et des Inuit, y compris l'existence et les manifestations du racisme systémique;

d) le respect des réalités propres aux femmes et aux filles autochtones et leur droit à l'égalité réelle.

Aux fins de l'application de la présente loi, on entend par « établissement » tout établissement public visé par la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2), à l'exception d'un établissement public visé à la partie IV.1 ou IV.3 de cette loi.

2.1.2 Para 1(2) 4° c) : il revient aux Premières Nations d'élaborer et d'évaluer la formation en matière de sécurisation culturelle

Les Premières Nations et les Inuit ne doivent plus jamais n'être que les « objets » de la formation qui les concerne. La formation obligatoire que doit suivre le personnel des établissements de santé et de services sociaux doit être élaborée et évaluée par les Premières Nations. Il s'agit d'un droit ainsi que de la façon de s'assurer de l'implantation réelle de la sécurisation culturelle.

En effet, l'article 15 de la Déclaration des Nations Unies prévoit ce qui suit :

1. Les peuples autochtones ont droit à ce que l'enseignement et les moyens d'information reflètent fidèlement la dignité et la diversité de leurs cultures, de leurs traditions, de leur histoire et de leurs aspirations.
2. Les États prennent des mesures efficaces, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones concernés, pour combattre les préjugés et éliminer la discrimination et pour promouvoir la tolérance, la compréhension et de bonnes relations entre les peuples autochtones et toutes les autres composantes de la société.

De plus, les recherches démontrent que la plupart des formations mises sur pied au Canada adoptent des approches de sensibilisation plutôt que de sécurisation culturelle. Ainsi, peu de programmes aspirant à implanter la sécurisation culturelle ont porté fruit en raison de l'absence de la formation adéquate du personnel ainsi que du temps et des efforts insuffisants consacrés²⁹. Soulignons « que l'enseignement de la sécurisation culturelle est plus complexe que celui de la sensibilisation culturelle, car il s'agit d'approfondir les connaissances et le respect des impacts de l'histoire coloniale [...] et de traduire cette reconnaissance dans un processus de construction relationnelle avec les patients Autochtones³⁰ ». La sécurisation culturelle exige des fournisseurs de services de reconnaître que seul le patient peut juger si une interaction concernant sa santé était culturellement sécuritaire³¹. Il a aussi été démontré qu'il existe des risques réels qu'une formation qui ne relève que de la sensibilisation puisse non seulement échouer à combattre la discrimination, mais encore qu'elle ait plutôt l'effet d'exacerber les préjugés³².

Ces risques peuvent être évités en plaçant les Premières Nations au cœur du processus continu d'élaboration et d'évaluation de la formation en matière de sécurisation culturelle. Il en va de la légitimité et de l'efficacité même de cette mesure législative.

RECOMMANDATION 9 : Amender le projet de loi afin de préciser que les Premières Nations et les Inuit seront responsables de l'élaboration, de l'approbation et de l'évaluation de la « formation obligatoire de tous les employés sur les réalités culturelles et historiques des [Premières Nations et des Inuit] » prévue au para 1(2) 4° c). À cette fin, le ministre assure le financement requis.

²⁹ INSPQ, *supra* note 2, à la p. 9, référant à Olivia Guerra et Donna Kurtz. « Building Collaboration: A Scoping Review of Cultural Competency and Safety Education and Training for Healthcare Students and Professionals in Canada » (2017) 29:2 Teaching and Learning in Medicine 129, à la p. 142.

³⁰ *Ibid.*

³¹ INSPQ, *supra* note 2, à la p. 17; Simon Brascoupé et Catherine Waters. « Cultural Safety. Exploring the Applicability of the Concept of Cultural Safety to Aboriginal Health and Community Wellness » (2009) 5:2 International Journal of Indigenous Health 6, à la p. 29.

³² Voir le constat général de l'INSPQ, *supra* note 2, à la p. 1 : « Parmi les limites identifiées, les formations axées sur la sensibilisation aux réalités autochtones et sur l'acquisition de connaissances et d'attitudes générales dans la relation interculturelle, sans la dimension de réflexion critique, peuvent avoir l'effet pervers de renforcer certains stéréotypes et de créer de l'ambivalence et de la confusion chez l'apprenant ».

2.1.3 Para 1(2) 4^o d) : il revient aux femmes et aux filles autochtones d'orienter l'implantation d'une approche de sécurisation culturelle adaptée à leurs besoins et à leurs réalités

Le projet de loi aborde généralement les femmes et les filles autochtones au para 1(2) 4^o d), lequel prévoit que « tout établissement doit [...] adapter, lorsque possible, [ses] services [notamment par] la prise en compte des réalités propres aux femmes et aux filles autochtones ».

La CSSSPNQL, par ses mandats, prône les intérêts de toutes les Premières Nations, y compris les femmes et les filles. En ce sens, elle s'adjoit plusieurs organismes, dont Femmes autochtones du Québec, pour combattre toute forme de discrimination en matière de santé et de services sociaux. Dans le cadre de ce mémoire, elle soutient les recommandations émises par Femmes autochtones du Québec et souligne que les femmes et les filles autochtones doivent être au cœur du processus menant à l'implantation d'une approche de sécurisation culturelle adaptée à leurs besoins et à leurs réalités.

2.2 Article 2 : obligation de tout établissement de rendre compte des pratiques sécurisantes mises en œuvre pour chaque exercice financier

2.2.1 Prévoir que l'approche de sécurisation culturelle des établissements devra être évaluée par un comité légitime et reconnu par les Premières Nations et les Inuit

Le premier principe en matière de sécurisation culturelle est de reconnaître qu'il revient d'abord aux Premières Nations et aux Inuit de définir ce qui constitue *pour eux* une approche sécurisante³³. Par conséquent, une démarche sérieuse visant à ce que les établissements de santé et de services sociaux adaptent leurs pratiques et leurs politiques pour que celles-ci soient davantage sécurisantes culturellement doit nécessairement prévoir un mécanisme de reddition de comptes qui sera soumis à l'évaluation d'un comité consultatif composé de représentants des Premières Nations et des Inuit désignés par leurs autorités politiques.

RECOMMANDATION 10 : Amender l'article 2 du projet de loi afin de préciser qu'un comité consultatif composé de membres désignés par les autorités politiques des Premières Nations et des Inuit orientera les travaux visant à évaluer la mise en œuvre de l'approche de sécurisation culturelle de chaque établissement et en fera rapport au ministre. Telles évaluations devront être soutenues financièrement par le gouvernement du Québec et diffusées par le ministre.

2.2.2 Ajouter un pouvoir de recommandation au ministre, exercé après consultation du comité consultatif des Premières Nations et des Inuit

Afin d'assurer l'amélioration réelle et continue en matière de sécurisation culturelle, les établissements doivent être clairement obligés d'améliorer leur approche et leur pratique de façon à satisfaire aux exigences du ministre et du comité consultatif des Premières Nations et des Inuit. Un mécanisme de reddition de comptes doit mener à des recommandations spécifiques du ministre pour chaque établissement, ce après consultation du comité consultatif des Premières Nations et des Inuit.

RECOMMANDATION 11 : Amender l'article 2 du projet de loi afin d'y ajouter le pouvoir au ministre de recommander à chaque établissement des modifications quant à son approche en matière de sécurisation culturelle, ce après consultation du comité consultatif des Premières Nations et des Inuit.

³³ Voir généralement INSPQ, *supra* note 2; Brascoupé et Water, *supra* note 21 ainsi que la Déclaration des Nations Unies qui reconnaît le droit fondamental des peuples autochtones à l'autodétermination, notamment en matière culturelle.

En application des **RECOMMANDATIONS 9 et 10**, l'article 2 serait amendé comme suit :

2. Dans les trois mois suivant la fin de son exercice financier, tout établissement doit informer le ministre des pratiques sécurisantes qu'il a mises en œuvre au cours de cet exercice.

Un comité consultatif en matière de sécurisation culturelle composé de membres choisis par les dirigeants des Premières Nations et des Inuit est créé. Le comité consultatif des Premières Nations et des Inuit reçoit le rapport annuel de chaque établissement et peut formuler au ministre tout commentaire ou toute recommandation quant à la mise en œuvre de l'approche de sécurisation culturelle des établissements. Après consultation du comité consultatif des Premières Nations et des Inuit, le ministre peut formuler toute recommandation à un établissement quant aux pratiques ou à l'approche sécurisante devant être adoptées.

Dans un objectif d'amélioration continue du déploiement de l'approche de sécurisation culturelle, le ministre diffuse, annuellement, une liste des pratiques mises en œuvre par les établissements au cours de l'exercice financier précédent, ainsi que tout commentaire ou toute recommandation émise par le comité consultatif des Premières Nations et des Inuit.

2.3 **Article 3 : régulation de l'« intérêt du public » et modifications au Code des professions**

Tout comme l'« intérêt de l'enfant » en contexte de protection de la jeunesse³⁴, l'« intérêt du public³⁵ » protégé par la régulation de l'exercice des professions est un objectif qui est atteint différemment en contexte autochtone ou allochtone. La détermination par les Premières Nations elles-mêmes des exigences requises afin d'assurer l'intérêt fondamental des membres de leurs communautés est donc un enjeu crucial en matière de sécurisation culturelle.

Corrigeant une problématique créée par changement législatif datant de 2009³⁶, les ajustements proposés dans le nouvel article 39.9.1 du *Code des professions* sont bienvenus. Certaines préoccupations demeurent quant au rôle des Premières Nations dans l'élaboration de la réglementation qui déterminera des « conditions et modalités » distinctes suivant lesquelles certaines activités professionnelles pourront être exercées par les Premières Nations et les Inuit.

RECOMMANDATION 12 : Amender l'article 39.9.1 suggéré afin de prévoir que « [...] le gouvernement peut, par règlement et suivant une entente conclue par un processus d'élaboration conjointe mené avec les communautés et les organismes autochtones concernés, déterminer les conditions et les modalités [...] ».

De nombreuses analyses et modifications additionnelles sont également requises afin que la réglementation régissant l'exercice des professions au Québec respecte le principe de sécurisation culturelle. En outre, la CSSSPNQL demeure préoccupée par le fait que la législation québécoise soumette toujours les professionnels issus des Premières Nations à la maîtrise de la langue française,

³⁴ Sur le principe de l'intérêt de l'enfant et de l'importance de sa contextualisation culturelle, voir notamment le *Renvoi à la Cour d'appel*, *supra* note 5.

³⁵ Il s'agit du mandat de l'Ordre des professions institué par le *Code des professions*, RLRQ, c C-26 (art. 12).

³⁶ La *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines*, L.Q. 2009, c 28, sanctionnée le 19 juin 2009, réservait l'exercice d'activités dans le domaine des services sociaux et de la protection de la jeunesse aux seuls membres de certains ordres professionnels. Ce changement législatif a eu des conséquences importantes sur le plan de l'accès à des services culturellement sécurisants dans les communautés des Premières Nations au Québec. La CSSSPNQL a pris part aux travaux du Comité sur l'application du PL 21 au sein des communautés autochtones, mandaté en 2016 par la ministre de la Justice pour se pencher sur ces problématiques. Le comité a recommandé, dans son rapport publié la même année, de « mettre en place des mécanismes réglementaires permettant aux ordres professionnels de reconnaître les compétences et d'autoriser progressivement l'exercice d'activités réservées » : gouvernement du Québec, *Rapport du Comité sur l'application du PL 21 au sein des communautés autochtones – Des solutions adaptées aux communautés des Premières Nations et des Inuits pour soutenir l'application du PL 21*, 2016, en ligne : Secrétariat aux Relations avec les Premières Nations et les Inuit <<https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/srpni/administratives/documents/fr/rapport-autochtones-sept-2016.pdf>> [Rapport Comité PL 21]. Nous sommes finalement témoins, en 2023, d'un début de réponse du gouvernement à cette recommandation du comité.

y compris ceux qui exercent leur profession exclusivement sur le territoire de communautés où la population ne parle pas le français³⁷. La modification récente de la *Charte de la langue française* contraint les ordres professionnels à ne communiquer avec leurs membres oralement ou à l'écrit qu'en langue française³⁸, sans même que la formation professionnelle requise à la protection de l'intérêt du public ne soit exclue de cette obligation générale. Cette restriction entraîne des conséquences importantes pour les Premières Nations au service de leurs communautés qui ne maîtrisent pas parfaitement la langue française. Plus largement, l'acceptation et la reconnaissance par les ordres professionnels québécois des approches médicales traditionnelles autochtones demeurent un grand défi.

Nous demandons qu'un comité formé majoritairement de représentants issus de Premières Nations et Inuit soit officiellement mandaté pour analyser les problématiques persistantes relatives à la législation régissant l'exercice des professions au Québec et formuler des recommandations au ministre.

RECOMMANDATION 13 : Mandater un comité consultatif formé majoritairement de représentants issus de Premières Nations et Inuit désignés par leurs autorités politiques pour réaliser une analyse et soumettre des recommandations au ministre quant à toute modification et/ou dérogation législative ou réglementaire pour enrayer les barrières à l'accès aux professions réglementées.

³⁷ Articles 35 et 97 de la *Charte de la langue française*, RLRQ c C-11; *Règlement autorisant les ordres professionnels à déroger à l'application de l'article 35 de la Charte de la langue française*, RLRQ c C-11 r. n° 10. Seuls les professionnels résidant sur le territoire d'une « réserve » sont présentement exemptés de l'exigence de connaissance appropriée de la langue française. Or, comme l'explique l'APNQL dans son mémoire sur le PL 96, et en raison, en outre, de la disponibilité limitée de logements dans les communautés, cette exemption devrait s'étendre à tous les professionnels exerçant exclusivement sur le territoire d'une « réserve », peu importe leur lieu de résidence : Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador, *Document portant sur le projet de loi 96*, 2021 aux p. 34-36, en ligne : <<https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique177045&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz>> [Mémoire APNQL PL 96]. Le Comité sur l'application du PL 21 au sein des communautés autochtones faisait la même recommandation dans son rapport de 2016 (Rapport Comité PL 21, *ibid.*, aux p. 26 et 33).

³⁸ *Charte de la langue française*, RLRQ c C-11, art. 32; Mémoire APNQL PL 96, *ibid.*, à la p. 40.

Conclusion

Les constats et les recommandations de la Commission Viens et de nombreuses autres commissions d'enquête sont sans équivoque : la discrimination et le racisme systémiques subis par les Premières Nations et les Inuit au sein des établissements publics québécois, notamment les établissements de santé et de services sociaux, sont réels et ont de graves conséquences. Implanter une véritable approche de sécurisation culturelle est une préoccupation urgente.

Pour y arriver, les Premières Nations doivent être au cœur du processus. La sécurisation culturelle ne consiste pas en une simple « sensibilisation » aux différences de l'« autre » et à leur prise en compte au sein d'un système discriminatoire pris comme point de référence. Il s'agit d'une approche globale qui remet en question les rapports de pouvoir pour établir de nouveaux rapports relationnels. Cela exige une véritable démarche d'élaboration conjointe égalitaire ainsi que la reconnaissance des problèmes que l'on cherche à enrayer : la discrimination et le racisme systémiques. Sans reconnaître la discrimination et le droit à l'égalité réelle garanti, entre autres, par l'article 24 de la Déclaration des Nations Unies et le principe de Joyce, les recherches démontrent qu'une approche de sécurisation culturelle ne pourra pas être implantée.

Les Premières Nations doivent être au cœur de toutes les démarches nécessaires à la mise en œuvre d'une véritable approche en matière de sécurisation culturelle. Ce sont elles qui doivent élaborer et évaluer, en fonction de leurs propres réalités et besoins, la formation obligatoire offerte au personnel de la santé et des services sociaux. Ce sont également elles qui doivent orienter les travaux visant à évaluer la progression des établissements dans la mise en œuvre d'une approche plus sécurisante ainsi que les modifications législatives et réglementaires requises en matière de régulation des professions pour formuler des avis à cet effet au ministre. Nul autre que les Premières Nations elles-mêmes ne peut déterminer ce qui est sécurisant pour elles et ce qui est respectueux de leurs cultures et de leurs coutumes.

ANNEXE I : Liste des recommandations

RECOMMANDATION 1 : Amender le projet de loi afin d'y inclure la mise en œuvre du principe de Joyce et de l'article 24 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

RECOMMANDATION 2 : Amender le texte du projet de loi afin de remplacer l'expression « Autochtones » par « Premières Nations et Inuit ».

RECOMMANDATION 3 : Amender le préambule afin d'y inclure le paragraphe suivant.

CONSIDÉRANT qu'une approche de sécurisation culturelle en santé et en services sociaux qui soit légitime pour les Premières Nations et doive avoir pour principal objet de mettre en œuvre les principes fondamentaux dégagés par ceux-ci, à savoir : le droit à la santé et au mieux-être; le droit à l'autodétermination et à l'autogouvernance; le droit à l'égalité réelle; l'autogouvernance en matière de données; le respect de la sécurisation culturelle telle qu'elle est définie par les Premières Nations; la continuité des soins; l'élaboration conjointe des politiques sur la sécurisation culturelle avec le gouvernement québécois; et le financement (par les gouvernements fédéral et provincial) suffisant et pérenne de la sécurisation culturelle.

RECOMMANDATION 4 : Amender le projet de loi afin que le gouvernement du Québec reconnaisse et s'engage à éliminer le racisme et la discrimination systémiques visant les Premières Nations dans les établissements du réseau québécois, y compris ceux de la santé et des services sociaux.

RECOMMANDATION 5 : Amender le projet de loi afin de prévoir la modification de la LSSSS (ou de la *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*, advenant son adoption) par l'insertion d'un droit spécifique à des soins et à des services culturellement sécurisants.

RECOMMANDATION 6 : Amender le projet de loi afin de prévoir un engagement du gouvernement du Québec à maintenir un financement suffisant et pérenne dédié à la sécurisation culturelle.

RECOMMANDATION 7 : Enchâsser dans les lois québécoises en matière de droit du travail ainsi que dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec le droit à la sécurisation culturelle et le droit à la non-discrimination fondée spécifiquement sur le statut ou l'identité des Premières Nations et des Inuit.

RECOMMANDATION 8 : Amender l'article 1 du projet de loi comme suit :

1. Tout établissement du réseau québécois, notamment les établissements de la santé et des services sociaux, doit adopter une approche de sécurisation culturelle envers les Premières Nations et les Inuit, élaborée conjointement avec des représentants désignés de ceux-ci situés sur le territoire desservi par l'établissement en question. Celle-ci vise à remédier aux déséquilibres de pouvoir, à la discrimination et aux effets persistants du colonialisme ainsi qu'à rétablir et à soutenir l'équité et l'égalité réelle pour les Premières Nations et les Inuit.

Ainsi, tout établissement doit, en partenariat avec les Premières Nations et les Inuit vivant sur le territoire desservi par l'établissement, adopter des pratiques sécurisantes, notamment :

1° réconcilier les valeurs et les pratiques propres au modèle allochtone du système actuel de santé et des services sociaux avec les valeurs et les réalités culturelles et historiques des Premières Nations et des Inuit;

2° établir des partenariats avec les représentants des Premières Nations et Inuit ainsi que mettre au point des mécanismes concrets visant une communication efficace avec eux;

3° en adoptant une approche autocritique, analyser les pratiques et les comportements pouvant contribuer à la discrimination systémique à l'égard des Premières Nations et des Inuit, et apporter les changements requis;

4° adapter, ~~lorsque possible,~~ l'offre des services de santé et de services sociaux par des moyens comme :

a) l'embauche et la nomination de personnes des Premières Nations et Inuit de façon à assurer une représentativité réelle au sein du personnel, des postes et des instances de direction;

b) l'accès à des ressources d'accompagnement en français, en anglais et en langues autochtones pour les Premières Nations et les Inuit, y compris dans le cadre de tout régime d'examen de plaintes;

c) la formation obligatoire de tous les employés sur les réalités culturelles et historiques des Premières Nations et des Inuit, y compris l'existence et les manifestations du racisme systémique;

d) le respect des réalités propres aux femmes et aux filles autochtones et leur droit à l'égalité réelle.

Aux fins de l'application de la présente loi, on entend par « établissement » tout établissement public visé par la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2), à l'exception d'un établissement public visé à la partie IV.1 ou IV.3 de cette loi.

RECOMMANDATION 9 : Amender le projet de loi afin de préciser que les Premières Nations et les Inuit seront responsables de l'élaboration, de l'approbation et de l'évaluation de la « formation obligatoire de tous les employés sur les réalités culturelles et historiques des [Premières Nations et des Inuit] » prévue au para 1(2) 4^o c). À cette fin, le ministre assure le financement requis.

RECOMMANDATION 10 : Amender l'article 2 du projet de loi afin de préciser qu'un comité consultatif composé de membres désignés par les autorités politiques des Premières Nations et des Inuit orientera les travaux visant à évaluer la mise en œuvre de l'approche de sécurisation culturelle de chaque établissement et en fera rapport au ministre. Telles évaluations devront être soutenues financièrement par le gouvernement du Québec et diffusées par le ministre.

RECOMMANDATION 11 : Amender l'article 2 du projet de loi afin d'y ajouter le pouvoir au ministre de recommander à chaque établissement des modifications quant à son approche en matière de sécurisation culturelle, ce après consultation du comité consultatif des Premières Nations et des Inuit.

En application des **RECOMMANDATIONS 9 et 10**, l'article 2 serait amendé comme suit :

2. Dans les trois mois suivant la fin de son exercice financier, tout établissement doit informer le ministre des pratiques sécurisantes qu'il a mises en œuvre au cours de cet exercice.

Un comité consultatif en matière de sécurisation culturelle composé de membres choisis par les dirigeants des Premières Nations et des Inuit. Le comité consultatif des Premières Nations et des Inuit reçoit le rapport annuel de chaque établissement et peut formuler au ministre tout commentaire ou toute recommandation quant à la mise en œuvre de l'approche de sécurisation culturelle des établissements. Après consultation du comité consultatif des Premières Nations et des Inuit, le ministre peut formuler toute recommandation à un établissement quant aux pratiques ou à l'approche sécurisante devant être adoptées.

Dans un objectif d'amélioration continue du déploiement de l'approche de sécurisation culturelle, le ministre diffuse, annuellement, une liste des pratiques mises en œuvre par les établissements au cours de l'exercice financier précédent, ainsi que tout commentaire ou toute recommandation émise par le comité consultatif des Premières Nations et des Inuit.

RECOMMANDATION 12 : Amender l'article 39.9.1 suggéré afin de prévoir que « [...] le gouvernement peut, par règlement et suivant une entente conclue par un processus d'élaboration conjointe mené avec les communautés et les organismes autochtones concernés, déterminer les conditions et les modalités [...] ».

RECOMMANDATION 13 : Mandater un comité consultatif formé majoritairement de représentants issus de Premières Nations et Inuit désignés par leurs autorités politiques pour réaliser une analyse et soumettre des recommandations au ministre quant à toute modification et/ou dérogation législative ou réglementaire pour enrayer les barrières à l'accès aux professions réglementées.

VISION

Les personnes, les familles et les communautés des Premières Nations sont en santé, ont un accès équitable à des soins et à des services de qualité, et exercent leur autodétermination et autonomie culturelle.

MISSION

Accompagner les Premières Nations au Québec dans l'atteinte de leurs objectifs en matière de santé, de mieux-être, de culture et d'autodétermination.



COMMISSION DE LA SANTÉ
ET DES SERVICES SOCIAUX
DES PREMIÈRES NATIONS
DU QUÉBEC ET DU LABRADOR