

Commission d'enquête sur les relations entre  
les Autochtones et certains services publics :  
écoute, réconciliation et progrès

# Rapport final

*Commission d'enquête  
sur les relations  
entre les Autochtones  
et certains  
services publics*

Québec 



Commission d'enquête sur les relations entre  
les Autochtones et certains services publics :  
écoute, réconciliation et progrès

---

# Rapport final

## NOTE AUX LECTEURS

Dans le respect des langues autochtones, la Commission a tenté le plus possible de concilier la terminologie employée avec l'orthographe préconisée par les peuples autochtones eux-mêmes. Ainsi, les noms utilisés pour désigner les communautés des Premières Nations sont ceux en usage dans les langues autochtones. Il en va de même des nations. Le caractère invariable de certains mots en langue autochtone (ex. : Inuit) a en outre été respecté.

L'appellation Premières Nations inclut les Abénakis, les Anishnabek (Algonquins), les Atikamekw, Nehirowisiw, les Eeyou (Cris), les Hurons-Wendat, les Innus, les Malécites, les Mi'gmaq, les Mohawks et les Naskapis. L'expression peuples autochtones désigne quant à elle les Premières Nations et les Inuit collectivement.

Notez également que les traductions des citations en langue originale anglaise sont les nôtres, sauf indication contraire.

Cette publication a été rédigée à la suite des travaux de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès.

## CRÉDITS

### Révision linguistique et traduction

Versacom

### Conception graphique et mise en page

La Boîte Rouge vif

Dépôt légal – 2019

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

ISBN : 978-2-550-84753-3 (version imprimée)

ISBN : 978-2-550-84754-0 (version PDF)

© Gouvernement du Québec, 2019

Cette publication, ainsi que la version synthèse du rapport et les annexes, sont disponibles sur le site Web de la Commission : [www.cerp.gouv.qc.ca](http://www.cerp.gouv.qc.ca).

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Mot du commissaire .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Contexte de la création de la Commission .....</b>	<b>11</b>
1.1. L'élément déclencheur .....	11
1.2. Les tensions régionales .....	13
1.3. Un phénomène à large portée .....	15
1.4. La création de la Commission .....	17
<b>2. Mandat, organisation et cadre de fonctionnement .....</b>	<b>21</b>
2.1. Le mandat .....	21
2.2. L'organisation et les travaux effectués .....	23
2.3. Le cadre de fonctionnement .....	26
<b>PARTIE I - L'ENVIRONNEMENT .....</b>	<b>29</b>
<b>3. Histoire des relations avec les peuples autochtones .....</b>	<b>35</b>
3.1. 1850-1890 / L'imposition de la souveraineté canadienne .....	36
3.2. 1890-1940 / Effacer la présence autochtone .....	45
3.3. 1940-1960 / Des sujets à administrer .....	55
3.4. 1960-1970 / Une période de changements .....	69
3.5. 1970-1990 / Le temps de l'affirmation .....	79
3.6. 1990-2001 / Vers l'autodétermination .....	91
<b>4. Peuples autochtones du Québec .....</b>	<b>101</b>
4.1. Le portrait sociodémographique .....	102
4.2. Le portrait géopolitique .....	109
4.3. Le portrait psychosocial et de santé .....	116
4.4. Le portrait judiciaire et correctionnel .....	130
<b>5. Services couverts par le mandat de la Commission .....</b>	<b>137</b>
5.1. Les services policiers .....	137
5.2. Les services de justice .....	149
5.3. Les services correctionnels .....	169
5.4. Les services de santé et les services sociaux .....	182
5.5. Les services de protection de la jeunesse .....	193
<b>PARTIE II - CE QUE NOS TRAVAUX NOUS ONT APPRIS .....</b>	<b>209</b>
<b>6. Constats généraux .....</b>	<b>215</b>
6.1. Les causes .....	216
6.2. Les principes essentiels à la réconciliation .....	226
6.3. Les appels à l'action transversaux .....	229

<b>7. Constats relatifs aux services de police .....</b>	<b>271</b>
7.1. L'organisation des services policiers .....	271
7.2. Un passé lourd de conséquences .....	273
7.3. Des contextes d'intervention difficiles .....	274
7.4. Des obstacles à la qualité des services .....	281
7.5. Des pratiques policières non adaptées .....	295
7.6. Des recours déficients .....	306
<b>8. Constats relatifs aux services de justice .....</b>	<b>311</b>
8.1. La surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale .....	311
8.2. Le règne de la méfiance .....	315
8.3. Une incompatibilité fondamentale .....	317
8.4. Des outils de prévention et de déjudiciarisation sous-utilisés .....	323
8.5. Une justice étatique qui exige amélioration .....	331
<b>9. Constats relatifs aux services correctionnels .....</b>	<b>357</b>
9.1. Des populations surreprésentées .....	358
9.2. Des biais discriminatoires en matière d'évaluation .....	359
9.3. Un éloignement géographique aux conséquences néfastes .....	364
9.4. Un environnement vétuste ou non adapté .....	370
9.5. Des droits et des obligations mis à mal .....	372
9.6. Des services de réhabilitation et des activités peu accessibles .....	377
9.7. Un retour difficile à la liberté .....	382
<b>10. Constats relatifs aux services de santé et aux services sociaux .....</b>	<b>389</b>
10.1. Des barrières culturelles .....	390
10.2. Des problèmes d'accès aux services .....	395
10.3. Un partage des compétences complexe .....	418
10.4. Des problèmes de gestion des ressources humaines .....	424
10.5. Un système de plaintes défaillant .....	430
<b>11. Constats relatifs aux services de protection de la jeunesse .....</b>	<b>435</b>
11.1. Des principes aux effets discriminatoires .....	436
11.2. Des interventions ethnocentriques et abusives .....	446
11.3. Des droits méconnus ou brimés .....	456
11.4. Une surreprésentation persistante .....	473
11.5. Des services insuffisants .....	477
11.6. Un système qui perpétue l'histoire .....	486
<b>12. Pour la suite des choses .....</b>	<b>495</b>
12.1. Un mécanisme formel de suivi .....	496
12.2. Une veille citoyenne .....	498
<b>Conclusion .....</b>	<b>501</b>
<b>Synthèse des appels .....</b>	<b>505</b>

# MOT DU COMMISSAIRE

Je reviens d'un long voyage. Aux gens qui me demandent comment l'aventure s'est passée, je réponds invariablement la même chose. En acceptant ce mandat il y a maintenant plus de deux ans, il m'était impossible d'imaginer ce que j'allais réellement découvrir. J'avais bien une idée de ce que je croyais être la réalité. Elle était faite d'images apprises, d'informations transmises et teintées, il me faut bien l'avouer, par mes propres référents culturels. Après tout, qui que nous soyons, quelles que soient nos racines, nous sommes notre culture, ce qui n'exclut pas, bien au contraire, l'enrichissement possible au contact de l'autre. Cette expérience me l'a de nouveau confirmé.

J'ai longtemps cherché une image assez forte pour décrire ce que j'avais vécu. Puis, un matin, les voix de tous ceux et celles que j'avais entendus se sont superposées pour tracer le contour de ce qui allait s'avérer être mon principal constat. Chacun à leur manière, les récits de Richard, Lucie, Elisapi et tous les autres m'ont dépeint comment, en érigeant des ponts là où le débit ne l'avait jamais nécessité, en posant des digues qu'ils jugeaient nécessaires et rassurantes, les services publics ont fait incursion sur des territoires dont ils ignoraient la nature profonde. Des territoires où s'entremêlent des choses aussi sensibles que la santé physique et mentale, la justice et les relations parents-enfants.

Partant de là, il est difficile de ne pas faire le parallèle avec l'histoire. En vérité, leurs témoignages ne sont pas très différents de ceux de leurs aînés qui, encore aujourd'hui, racontent la transfiguration du territoire physique vécue au fil des décennies à coup de chemins de fer, de barrages et de coupes forestières massives. Et puis, au détour de ces observations, une absolue certitude s'est imposée à moi : celle que nous n'avons collectivement rien à gagner à répéter les erreurs du passé. Or, en empruntant des chemins connus, balisés par ce que nous croyons à tort être les seules et uniques réponses à donner à tout problème humain, le risque de nourrir la méfiance, l'iniquité et l'inadéquation est immense.

Je ne nie pas la bonne volonté des personnes qui jour après jour s'efforcent de trouver des solutions. En chemin, j'ai rencontré de part et d'autre des individus volontaires, bienveillants et profondément engagés. J'ai croisé aussi des gens résilients, ouverts au changement et persuadés que rien n'est plus fort que ce qui est tissé ensemble, dans le respect de chacun. Je me suis accroché à cette idée et j'ai choisi de construire autour.

Une fois cela établi, une image évoquée par une aînée atikamekw nehirowisiw au cours de nos travaux m'est revenue en mémoire. Celle de l'importance de savoir la place occupée par chacun dans le canot (*tciman*). Parce qu'avec la place vient le rôle nécessaire au maintien de l'équilibre. Celui de l'éclaireur qui tout en avant prévient des écueils, celui du barreur qui dirige le canot derrière et le propulse et, enfin, celui du passager qui se laisse guider sur le territoire. En matière de services publics, depuis toujours ou presque, nous avons fait des peuples autochtones des passagers sur leur propre territoire. Pourtant, soyons honnêtes, qui peut, mieux que les communautés autochtones elles-mêmes, agir comme éclaireur et diriger le canot? Si nous acceptons le fait qu'un voyage sans encombre

---

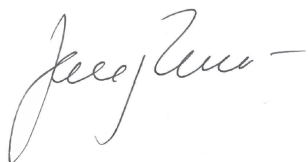
débute par la reconnaissance du rôle et de l'apport de chacun, il y a dans cette voie, j'en suis persuadé, une amorce de réponse à quelque chose de plus grand que nous, quelque chose de différent qui pourrait mener à une véritable réconciliation, quelque chose comme un changement de perspective et de place dans le canot!

Le défi est immense. Il est inutile de le nier. Les forces vives émanant de toutes parts, et exprimées dans le cadre de nos travaux, m'encouragent toutefois à croire que le changement est possible. D'ailleurs, pour toutes les découvertes, les nouvelles connaissances apprises et la perspective renouvelée qu'elles me procurent, je ne remercierai jamais assez les gens courageux venus partager leur récit de vie avec nous. Je les remercie pour la générosité de leur propos, mais aussi, et surtout, pour avoir cru dans le processus et nous avoir fait confiance. À vous tous merci, thank you, wliwni, meegwetch, mikwetc, chiniskuumitin, tiawenhk, tshinashkumitin, nakurmiik, wolimon komac, wela'lin, niá:wen, chiniskumitin.

Merci également aux experts entendus et aux représentants des services publics pour leurs lumières fort éclairantes sur les choses. Les points de vue exprimés feront à jamais office de legs pour les générations futures.

À ce sujet, je tiens aussi à exprimer toute ma gratitude à mon équipe engagée, vibrante et orientée sur la tâche, sans qui la richesse des contenus recueillis n'aurait pu être mise en lumière avec autant d'acuité.

Et finalement, un merci tout spécial aux femmes de Val-d'Or dont les témoignages à la caméra ont permis d'éveiller les consciences et de porter à l'attention du Québec tout entier une discrimination et une violence malheureusement bien réelles. Quand, certains jours, au détour des horaires chargés, l'énergie venait à faiblir, votre courage m'a porté. J'espère qu'il saura aussi inspirer nos décideurs, tant allochtones qu'autochtones, à l'égard des suites à donner aux appels à l'action proposés.



**Jacques Viens**







# CHAPITRE 1

## CONTEXTE DE LA CRÉATION DE LA COMMISSION

Le contexte entourant la création d'une commission d'enquête constitue la toile de fond sur laquelle se sont joués les événements justifiant sa création. Il se caractérise généralement par quelques événements et acteurs clés ou encore par un climat social tendu nécessitant intervention. La Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (CERP) s'inscrit dans cette lignée. Ce chapitre fait état des principaux jalons ayant mené à sa création.

### 1.1. L'élément déclencheur

À l'hiver 2015, engagé dans sa première campagne électorale comme chef du Parti libéral du Canada, Justin Trudeau promet la mise sur pied d'une commission d'enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées<sup>1</sup>. Dans un rapport paru un an plus tôt, la Gendarmerie royale du Canada a estimé à 1 181 le nombre de disparitions survenues en 30 ans<sup>2</sup>. Ce chiffre, qui sera jugé conservateur par la suite<sup>3</sup>, a aussi des échos au Québec.

À Val-d'Or, Sindy Ruperthouse, 44 ans, est portée disparue depuis le printemps 2014. C'est d'abord son histoire qui mène les journalistes de l'émission *Enquête* de Radio-Canada en Abitibi. Ses parents, à l'instar de nombreux autres ailleurs au Canada, déplorent le manque de diligence et de soutien des services de police dans les recherches pour retrouver leur fille<sup>4</sup>.

En plus de mettre un nom et des visages sur le phénomène de la disparition des femmes autochtones au Québec, le reportage, diffusé le 22 octobre 2015, donne la parole à une dizaine de femmes autochtones de la région. Celles-ci allèguent avoir été victimes d'abus de la part de policiers de la Sûreté du Québec (SQ) en poste à Val-d'Or entre 2002 et 2015<sup>5</sup>.

---

1 ICI Manitoba. (2015, 12 février). Justin Trudeau exige une enquête sur la disparition et le meurtre de femmes autochtones. *Ici Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/706584/justin-trudeau-enquete-federale-femmes-autochtones>.

2 Gendarmerie royale du Canada. (2014). Les femmes autochtones disparues et assassinées : Un aperçu opérationnel national. Repéré à <http://www.rcmp-grc.gc.ca/fr/les-femmes-autochtones-disparues-et-assasinees-un-aperçu-operationnel-national>.

3 *ICI Radio-Canada.ca*. (2016, 16 février). Ottawa croit qu'il y a plus que 1 200 femmes autochtones assassinées ou disparues. *ICI Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/765527/patricia-hajdu-carolyn-bennett-femmes-autochtones-assasinees-disparues-nombre>.

4 Dupuis, J. (reporteur) (2015). Abus de la SQ : les femmes brisent le silence [Reportage]. Dans E. Marchand (réalisateur), *Enquête*. Montréal, Québec : Société Radio-Canada. Repéré à : <http://ici.radio-canada.ca/tele/enquete/2015-2016/episodes/360817/femmes-autochtones-surete-du-quebec-sq>.

5 Dupuis (reporteur). (2015), *op. cit.*

Dès l'annonce de la diffusion du reportage, la ministre de la Sécurité publique, Lise Thériault, se dit troublée et choquée par les allégations d'abus avancées. Dans la foulée, elle confirme avoir été informée de cette situation quelques mois auparavant par la directrice générale du Centre d'amitié autochtone de Val-d'Or, Édith Cloutier<sup>6</sup>. Elle affirme cependant s'en remettre à l'enquête menée par la Direction des normes professionnelles de la SQ et au Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) pour évaluer si des accusations doivent être déposées<sup>7</sup>. À ce moment, quatorze dossiers ont été ouverts et transmis à la Direction des normes professionnelles de la SQ. Les huit policiers visés ont été rencontrés et font l'objet d'une enquête<sup>8</sup>.

L'approche retenue est décriée par de nombreux intervenants. La journée même de la diffusion du reportage, Pierre Karl Péladeau, alors chef de l'opposition officielle à l'Assemblée nationale, profite de la période des questions pour réclamer une enquête indépendante<sup>9</sup>. Les voix favorables à cette approche se multiplient rapidement<sup>10</sup>. Le Bureau des enquêtes indépendantes (BEI), dont la création a été confirmée par voie législative en 2013, est désigné par plusieurs comme étant l'organisme le mieux placé pour réaliser l'enquête. Or, si le BEI existe sur papier, il n'est pas encore en activité au moment des événements. À cette époque, son mandat ne couvre pas non plus les allégations d'agressions sexuelles à l'encontre de policiers<sup>11</sup> et les allégations faites à l'égard d'un policier par un plaignant autochtone comme c'est le cas aujourd'hui<sup>12</sup>.

6 Six lettres en liasse, pièce P-599 (CERP), p. 6.

7 ICI Abitibi-Témiscamingue. (2015, 22 octobre). Policiers soupçonnés d'agressions sexuelles : « Troublant et choquant » dit Lise Thériault. *ICI Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/745707/policiers-sq-agressions-sexuelles-val-dor-enquete-dpcp-couillard-theriault>.

8 Dupuis (reporteur). (2015), *op. cit.*

9 Assemblée nationale du Québec. (2015). *Journal des débats de l'Assemblée. Questions et réponses orales. Enquête de la Sûreté du Québec sur certains de ses policiers de Val-d'Or*. Pierre Karl Péladeau, 41<sup>e</sup> lég., 22 octobre 2015, 1<sup>re</sup> session, vol. 44, n<sup>o</sup> 118, p. 7345.

10 Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador. (2015, 23 octobre). Le cas d'abus de pouvoir de la SQ : L'APNQL exige la tenue d'une enquête indépendante. [Communiqué de presse]. Repéré à <https://www.pressegauche.org/Les-cas-d-abus-de-pouvoir-de-la-SQ-L-APNQL-exige-la-tenue-d-une-enquete>; Amnesty Internationale. (2015, 23 octobre). Policiers soupçonnés d'agressions sexuelles envers des femmes autochtones à Val-d'Or : Amnesty Internationale demande une commission parlementaire élargie. [Communiqué de presse]. Repéré à <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/policiers-soupconnes-dagressions-sexuelles-envers-les-femmes-autochtones-a-val-dor--amnistie-internationale-demande-une-commission-parlementaire-au-mandat-elargi-536318911.html>; Regroupement des Centres d'amitié autochtones du Québec. (2015, 23 octobre). Appel à l'action pour contrer la violence et l'abus à l'égard des femmes autochtones. [Communiqué de presse]. Repéré à <http://www.rcaaq.info/wp-content/uploads/2018/05/2015-10-23-Appel-a-laction-pour-contrer-la-violence-et-labus-%C3%A0-l-%C3%A9gard-des-femmes-autochtones-1.pdf>; Coalition Avenir Québec. (2015, 23 octobre). Situation des femmes autochtones – La CAQ demande une commission d'enquête. [Communiqué de presse]. Repéré à <https://v2018.lacq.org/fr/presse/situation-des-femmes-autochtones-la-caq-demande-une-commission-d-enquete/>; Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee). (2015, 23 octobre). Réaction du Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) faisant suite au reportage-choc d'Enquête de Radio-Canada en matière de sévices à l'endroit de femmes autochtones. [Communiqué de presse]. Repéré à <https://www.pressegauche.org/Reaction-du-Grand-Conseil-des-Cris-Eeyou-Istchee-Gouvernement-de-la-Nation-crie>.

11 Depuis décembre 2017, à la faveur d'un amendement législatif, le BEI est officiellement autorisé à enquêter sur toute allégation relative à une infraction à caractère sexuel commise par un policier en service.

12 Depuis septembre 2018, à la faveur d'un amendement législatif, le BEI est officiellement autorisé à enquêter sur toute allégation avancée par un plaignant autochtone à l'égard d'un policier.

Le problème de confiance soulevé par de nombreux intervenants à l'égard du processus d'enquête force tout de même la prise de décision. Le 23 octobre 2015, soit moins de 24 heures après la diffusion du reportage, à la demande du directeur général de la SQ, Martin Prud'homme, la ministre Thériault annonce le transfert de l'enquête au Service de police de la Ville de Montréal (SPVM)<sup>13</sup>.

Le même jour, les représentants des Premières Nations demandent le retrait des policiers concernés<sup>14</sup>. Leur requête est entendue et les huit policiers visés par les allégations sont immédiatement relevés de leurs fonctions pour toute la durée de l'enquête<sup>15</sup>.

## 1.2. Les tensions régionales

Localement, les esprits s'échauffent. Le 25 octobre, alors que le ministre responsable des Affaires autochtones, Geoffrey Kelley, se rend à Val-d'Or<sup>16</sup>, des représentants de la nation eeyou (crie) annoncent le boycottage de l'administration et des commerçants de la ville<sup>17</sup>. Dans la fin de semaine qui suit la diffusion du reportage d'*Enquête*, les policiers du poste de police de la MRC de La Vallée-de-l'Or refusent de travailler. Ils soutiennent ne pas se sentir appuyés par leur employeur et craignent que le climat tendu entre eux et la population les rende inaptes à bien effectuer leur travail. Ils réclament également des excuses formelles de la part de la ministre de la Sécurité publique<sup>18</sup>. Un mouvement de solidarité envers les policiers apparaît sur les réseaux sociaux. Pour manifester leur appui aux policiers, des internautes commencent à appliquer à leur photo de profil Facebook l'avatar 144, identifiant le poste de police de la MRC de La Vallée-de-l'Or<sup>19</sup>. Au même moment, la grande cheffe du Conseil tribal de la nation algonquine Anishinabeg, Verna Polson, annonce que la nation anishnabe se joint au mouvement de boycottage<sup>20</sup>.

13 Ministère de la Sécurité publique. (2015, 23 octobre). Allégations visant des policiers du poste de la MRC de La Vallée-de-l'Or. Le gouvernement ne tolérera aucun écart de conduite des policiers et entend soutenir la population de Val-d'Or. [Communiqué de presse]. Repéré à <https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/ministere/salle-presse/communiqués/détail/12710.html>.

14 ICI Abitibi-Témiscamingue. (2015, 23 octobre). Les Autochtones pressent Ottawa d'agir sans plus attendre. *ICI Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/745902/autochtones-allegations-reactions-premieres-nations-enquete-publique>.

15 Croteau, M. (2015, 23 octobre). Allégations d'abus sur des femmes autochtones à Val-d'Or : le SPVM enquêtera. *La Presse.ca*. Repéré à <http://www.lapresse.ca/actualites/201510/23/01-4913137-allegations-da-bus-sur-des-femmes-autochtones-a-val-dor-le-spvm-enquetera.php>.

16 ICI Radio-Canada.ca. (2015, 25 octobre). Le ministre Geoffrey Kelley lance un appel au calme à Val-d'Or. *ICI Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/746202/ministre-affaires-autochtones-geoffrey-kelley-val-dor>.

17 TVA Nouvelles. (2015, 25 octobre). Crise de confiance à Val-d'Or. *TVA Nouvelles.ca*. Repéré à <http://www.tvanouvelles.ca/2015/10/25/crise-de-confiance-a-val-dor>.

18 ICI Abitibi-Témiscamingue. (2015, 26 octobre). Colère et solidarité chez les policiers de Val-d'Or. *ICI Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/746286/policiers-sq-val-dor-petition-facebook-association-des-policiers-provinciaux-du-quebec>.

19 ICI Abitibi-Témiscamingue. (2015, 28 octobre). L'élan de solidarité avec les policiers de Val-d'Or s'étend à Rouyn-Noranda. *ICI Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/746695/autopa-trouilles-sq-rouyn-noranda-144-solidarite-val-dor>.

20 Chamberland, D. (2015, 2 novembre). Au tour des Algonquins de boycotter Val-d'Or. *La Sentinelle*. Repéré à <http://www.lasentinelle.ca/au-tour-des-algonquins-de-boycotter-val-dor/>.

À l'échelle nationale, l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) insiste sur la nécessité d'une enquête indépendante supervisée par des policiers autochtones et réclame une rencontre d'urgence avec le premier ministre, Philippe Couillard<sup>21</sup>.

Après un premier refus, la rencontre a finalement lieu le 4 novembre 2015<sup>22</sup>. Une série de mesures à l'intention des populations autochtones de la région de Val-d'Or est annoncée<sup>23</sup>, de même que la mise sur pied d'une table de travail tripartite (Québec, Ottawa, autorités autochtones) ayant pour objectif d'examiner les pratiques des corps policiers du Québec<sup>24</sup>. La nomination de M<sup>e</sup> Fannie Lafontaine à titre d'observatrice civile indépendante au regard de l'enquête en cours au SPVM est également confirmée<sup>25</sup>. Le mandat de la juriste et professeure de l'Université Laval consistera à se prononcer sur l'intégrité et l'impartialité de l'enquête.

Au sortir de la rencontre, les chefs autochtones affirment être restés sur leur appétit et réitèrent leur intérêt pour la tenue d'une commission d'enquête publique<sup>26</sup>. Le premier ministre Couillard, lui, souhaite d'abord prendre connaissance du mandat confié à la commission d'enquête fédérale et invite le gouvernement de Justin Trudeau à inclure le Québec dans le mandat de sa commission<sup>27</sup>. Interpellée, la ministre fédérale des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord, Carolyn Bennett, affirme que le Québec doit mener sa propre investigation, car la vaste enquête que compte mener le gouvernement fédéral ne peut s'attarder aux « cas particuliers »<sup>28</sup>. La position de Québec demeure toutefois inchangée<sup>29</sup>.

21 Boutros, M. et Marin, S. (2015, 27 octobre). Le chef Picard somme Couillard de se rendre à Val-d'Or d'ici 24 heures. *L'Actualité*. [Repris de La Presse Canadienne] Repéré à <http://lactualite.com/actualites/quebec-canada/2015/10/27/il-ny-a-pas-de-crise-a-val-dor-selon-le-directeur-general-de-la-sq/>.

22 ICI Radio-Canada.ca. (2015, 4 novembre). Incidents de Val-d'Or : Philippe Couillard rencontre les chefs autochtones. *ICI Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/747930/rencontre-philippe-couillard-chefs-autochtones-montreal-femmes-val-or-policiers-surete-quebec>.

23 Secrétariat aux Affaires autochtones. (2015, 4 novembre). Rencontre avec l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador. Le premier ministre Philippe Couillard annonce des mesures concrètes en vue d'améliorer les conditions de vie des femmes autochtones. [Communiqué de presse]. Repéré à [https://www.autochtones.gouv.qc.ca/centre\\_de\\_presse/communiqués/2015/2015-11-04.asp](https://www.autochtones.gouv.qc.ca/centre_de_presse/communiqués/2015/2015-11-04.asp); Chamberland, D. (2015, 11 novembre). Autochtones : Québec injecte 6,1 millions \$ à Val-d'Or. *La Sentinelle*. Repéré à <http://www.lasentinelle.ca/autochtones-quebec-injecte-61-m-a-val-dor/>; Labbé, F. (2015, 15 décembre). Femmes autochtones : comment les choses ont changé à Val-d'Or? *ICI Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/755382/val-dor-reagit-a-la-crise>.

24 Secrétariat aux Affaires autochtones. (2015, 4 novembre), *op. cit.*

25 Lessard, D. et Croteau, M. (2015, 4 novembre). Val-d'Or : une spécialiste de droit international choisie comme observatrice. *La Presse.ca*. Repéré à <https://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-faits-divers/actualites-judiciaires/201511/04/01-4917150-val-dor-une-specialiste-du-droit-international-choisie-comme-observatrice.php>; Secrétariat aux Affaires autochtones. (2015, 4 novembre), *op. cit.*

26 Nadeau, J.-F. (2015, 5 novembre). Femmes autochtones. Une rencontre qui laisse les Premières Nations sur leur faim. *Le Devoir*. Repéré à <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/454348/crise-autochtone-une-rencontre-qui-laisse-les-premieres-nation-sur-leur-faim-genre>.

27 *Ibid.*

28 Lefebvre, S.-M. (2015, 11 novembre). Québec doit faire sa propre enquête, dit la ministre fédérale. *Le Journal de Montréal*. Repéré à <https://www.journaldemontreal.com/2015/11/10/quebec-doit-faire-sa-propre-enquete-dit-la-ministre-federale>.

29 Dutrisac, R. (2015, 8 décembre). Police et Autochtones. Québec écarte la tenue d'une enquête publique. *Le Devoir*. Repéré à <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/457361/police-et-autochtones-quebec-ecarte-la-tenue-d-une-enquete-publique>.

À Val-d'Or, désireux de mettre un terme aux tensions qui déchirent sa population, le conseil municipal adopte, dès la première semaine de décembre, une résolution unanime demandant au gouvernement du Québec d'instaurer une commission d'enquête publique sur ce qu'il est désormais d'usage d'appeler les « événements de Val-d'Or »<sup>30</sup>. Si la résolution reste sans réponse du côté de Québec, elle favorise le dialogue local. Le 15 décembre 2015, la Ville de Val-d'Or, le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee)/Gouvernement de la Nation Crie, le Conseil des Anicinapek de Kitcisakik, le Conseil de la Nation Anishnabe de Lac Simon et le Conseil de la Première Nation Abitibiwinni de Pikogan signent la Déclaration de Val-d'Or<sup>31</sup>. Ils espèrent ainsi faire un premier pas vers l'assainissement des relations entre Autochtones et Allochtones. Le boycottage économique et social est levé. Des comités de travail et des campagnes de sensibilisation sont mis en branle dans les semaines et les mois qui suivent afin de mettre fin aux tensions qui règnent entre les Autochtones de la région et le reste de la population<sup>32</sup>.

### 1.3. Un phénomène à large portée

Au cours des mois précédents, un certain nombre de voix se sont élevées pour dénoncer les relations difficiles entre les Autochtones et les forces de l'ordre. Un second reportage de l'émission *Enquête*, diffusé le 30 mars 2016, soutient le propos<sup>33</sup>. D'autres femmes autochtones y font état d'abus policiers qui se seraient notamment déroulés à Maniwaki, Sept-Îles et Schefferville. Plusieurs témoignages, notamment celui d'une ancienne inspectrice du ministère de la Sécurité publique, révèlent l'existence au Québec de « cures géographiques », des pratiques consistant à transporter des Autochtones en état de vulnérabilité hors de la ville, dans des endroits isolés, et de les y laisser. Le reportage fait également état d'un processus de plainte inadéquat, favorisant le sentiment d'impunité des policiers<sup>34</sup>. Cette dénonciation mène à la mise en place d'une ligne téléphonique administrée par les Services parajudiciaires autochtones du Québec, ayant pour but de

30 Landry, A. (2015, 9 décembre). Une commission d'enquête sur la crise à Val-d'Or est demandée malgré la tenue de l'enquête fédérale. *ICI Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/754399/commission-enquete-val-dor-demandee>.

31 Ville de Val-d'Or. (2015). Déclaration de Val-d'Or. Repéré à <https://ville.valdor.qc.ca/la-ville/democratie/declaration-de-val-d-or>; Chamberland, D. (2015, 18 décembre). Un nouveau départ avec la Déclaration de Val-d'Or. *La Sentinelle*. Repéré à <http://www.lasentinelle.ca/un-nouveau-depart-avec-la-declaration-de-val-d-or/>; Prince, D. (2015, 16 décembre). Val-d'Or s'entend avec les Autochtones. *Le Journal de Montréal*. Repéré à <https://www.journaldemontreal.com/2015/12/15/val-dor-signe-un-traite-de-paix-avec-les-autochtones>.

32 ICI Abitibi-Témiscamingue. (2015, 15 décembre). Déclaration de Val-d'Or : les Cris et les Anishnabés mettent fin au boycottage économique. *ICI Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/755367/declaration-val-dor-cris-anishnabe-boycott>; Chamberland, D. (2015, 18 décembre), *op. cit.*; ICI Abitibi-Témiscamingue. (2016, 15 janvier). Le Conseil tribal de la nation algonquienne Anishnabeg met fin au boycottage de la Ville de Val-d'Or. *ICI Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/759939/fin-boycott-val-dor-conseil-nation-anishnabe>.

33 Dupuis, J. et Panasuk, A. (reporteurs). Le silence est brisé. [Reportage]. Dans M. Bourdeau et E. Marchand (réalisateurs), *Enquête*. Montréal, Québec : Société Radio-Canada. Repéré à : <https://ici.radio-canada.ca/tele/enquete/2015-2016/segments/reportage/6143/enquete-femmes-autochtones-surete-du-quebec-police>.

34 *Ibid.*

faciliter les plaintes de femmes autochtones qui souhaitent dénoncer des agressions<sup>35</sup>. Le 5 avril 2016, le mandat du SPVM est également élargi pour inclure les plaintes visant tout policier officiant au Québec<sup>36</sup>. La phase 1 de l'enquête, qui porte exclusivement sur Val-d'Or, est toujours en cours.

Le 3 août 2016, le gouvernement fédéral annonce officiellement la mise sur pied de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (ENFFADA)<sup>37</sup>. Dans les semaines qui suivent, en dépit d'un nouvel appel à l'action pour la mise sur pied d'une enquête québécoise par le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee)/Gouvernement de la Nation Crie<sup>38</sup>, le gouvernement Couillard adopte un décret qui donne aux commissaires fédéraux les pleins pouvoirs d'enquête au Québec<sup>39</sup>.

Puis, un an après la diffusion du premier reportage, le 20 octobre 2016, des agents en poste à Val-d'Or, soutenus par l'Association des policières et des policiers provinciaux du Québec, intentent une poursuite en diffamation contre Radio-Canada et sa journaliste Josée Dupuis<sup>40</sup>. Les policiers invoquent des lacunes quant à la rigueur, l'exactitude, l'impartialité et l'équilibre du reportage sur les femmes autochtones à Val-d'Or<sup>41</sup>. La société d'État demande immédiatement le rejet de la poursuite qu'elle qualifie de « poursuite-bâillon à l'encontre d'un diffuseur dont la mission est l'intérêt public »<sup>42</sup>.

La démarche des agents est soutenue à l'échelle nationale. En appui à leurs collègues, 2 500 policiers de la SQ affichent un bracelet rouge marqué du chiffre 144, en référence au poste de police de Val-d'Or, et de huit étoiles qui représentent les policiers suspendus<sup>43</sup>. Des radios privées et des animateurs de tribunes téléphoniques attaquent la crédibilité et la réputation des femmes autochtones qui ont témoigné à la caméra. Un animateur de radio de Québec

35 Gagné, L. (2016, 5 avril). Femmes autochtones : une nouvelle ligne téléphonique pour dénoncer les abus de policiers. *Le Journal de Québec*. Repéré à <http://www.journaldequebec.com/2016/04/05/femmes-autochtones-une-nouvelle-ligne-telephonique-pour-denoncer-les-abus-de-policiers>.

36 Croteau, M. (2016, 5 avril). Policiers et Autochtones : Québec élargit l'enquête à toute la province. *La Presse.ca*. Repéré à <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201604/05/01-4967926-policiers-et-autochtones-quebec-elargit-lenquete-a-toute-la-province.php>.

37 La Presse canadienne. (2016, 3 août). Lancement de la commission d'enquête sur les femmes autochtones tuées ou disparues. *ICI Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/796026/autoch-tone-premiere-nation-assassinee-disparue-femme-bennett-commission-enquete-nationale-ottawa>.

38 ICI Abitibi-Témiscamingue. (2016, 18 août). Val-d'Or : des leaders autochtones réitèrent la demande d'une enquête québécoise. *ICI Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/798208/autoch-tone-enquete-inconduite-policier-province-nationale-femmes-filles-disparues-assassinees>.

39 *Décret concernant la constitution de la Commission d'enquête sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées au Québec* (2016) 711 G.O.Q. II, p. 4921.

40 *Demande introductive d'instance*, Cour supérieure du Québec (Chambre civile) district de Montréal, n° 500-17-096027-167.

41 Croteau, M., Duchaine, G. (2016, 20 octobre). Reportage à Val-d'Or : 41 policiers poursuivent Radio-Canada. *La Presse.ca*. Repéré à <http://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-faits-divers/actualites-judiciaires/201610/20/01-5032333-reportage-a-val-dor-41-policiers-poursuivent-radio-canada.php>.

42 *Demande en rejet d'action pour abus, Version revue à la suite de l'ordonnance du juge Bisson du 9 juin 2017*, Cour supérieure (Chambre civile) district de Montréal, n° 500-17-096027-167, p. 1.

43 Prince, D. (2016, 19 octobre). Un bracelet en soutien aux policiers de Val-d'Or. *Le Journal de Montréal*. Repéré à <http://www.journaldemontreal.com/2016/10/19/allegations-de-femmes-autochtones-les-policiers-de-val-dor-denoncent-la-suspension-de-huit-collegues>.



soutient que les femmes autochtones mentent. Un autre fait plus tard l'objet d'un blâme du Conseil de presse du Québec pour avoir proféré des propos dégradants à leur endroit<sup>44</sup>.

C'est dans ce contexte tendu que M<sup>e</sup> Fannie Lafontaine dépose son rapport le 16 novembre 2016. L'observatrice indépendante conclut que l'enquête du SPVM a été menée de façon intègre et impartiale. Elle fait toutefois état de «la nécessité de faire la lumière sur les causes sous-jacentes aux présentes allégations de violence sexuelle et d'abus de pouvoir visant des policiers et sur l'existence potentielle d'un schème de comportements discriminatoires envers les Autochtones qui dénote l'existence d'un racisme systémique au sein des forces de l'ordre à l'égard des Autochtones». À son avis, «l'identification des mesures à prendre pour compléter l'enquête criminelle menée par le SPVM afin de faire la lumière sur les enjeux plus collectifs et systémiques nécessite un processus de consultation officiel et immédiat entre le gouvernement, les forces policières et les organisations autochtones<sup>45</sup>».

## 1.4. La création de la Commission

Deux jours plus tard, le DPCP annonce qu'aucune accusation dans les dossiers mettant en cause les femmes de Val-d'Or ne sera déposée<sup>46</sup>. Seuls les événements qui se sont déroulés à Schefferville feront l'objet d'une poursuite. La nouvelle est très mal accueillie par les victimes alléguées et les intervenants autochtones qui les ont appuyées<sup>47</sup>.

S'ensuivent de nombreuses sorties médiatiques au cours desquelles plusieurs intervenants réitèrent leur souhait de pouvoir compter sur une commission d'enquête québécoise<sup>48</sup>. À l'instar de son ministre responsable des Affaires autochtones un an plus tôt, le premier ministre montre tout d'abord une certaine ouverture<sup>49</sup> et dit avoir pris acte de la «frustration» et du «désespoir» des Premières Nations. L'idée de créer une commission est toutefois de nouveau écartée peu de temps après<sup>50</sup>, ce que dénonce le chef de l'APNQL<sup>51</sup>.

44 Conseil de presse du Québec. (2017, 16 juin). Décision D2016-11-060. Repéré à <https://conseildepresse.qc.ca/decisions/d2016-11-060/>.

45 *Rapport de l'observatrice civile indépendante. Phase 1. Le 15 novembre 2016*, pièce P-616 (CERP), p. 11.

46 ICI Radio-Canada. (2016, 18 novembre). Décision du DPCP à Val-d'Or : entre colère et incompréhension. *ICI Radio-Canada.ca*. Repéré à <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1000753/decision-du-dpcp-a-val-dor-entre-colere-et-incomprehension>; Prince, D. (2016, 15 novembre). L'absence d'accusation contre les policiers de la SQ divise Val-d'Or. *Le Journal de Montréal*. Repéré à <http://www.journaldemontreal.com/2016/11/15/allégations-de-femmes-autochtones-agressees-val-dor-divisee-face-a-la-decision-du-dpcp>.

47 ICI Radio-Canada. (2016, 18 novembre), *op. cit.*; La Presse Canadienne. (2016, 17 novembre). Val-d'Or : les femmes autochtones amèrement déçues. *La Presse.ca*. Repéré à <https://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-faits-divers/actualites-judiciaires/201611/17/01-5042453-val-dor-les-femmes-autochtones-amerement-decues.php>.

48 Saint-Arnaud, P. (2016, 21 novembre). Val-d'Or : les leaders autochtones réclament une enquête judiciaire. *La Presse.ca*. [Repris de La Presse Canadienne]. Repéré à <http://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-faits-divers/201611/21/01-5043666-val-dor-les-leaders-autochtones-reclament-une-enquete-judiciaire.php>.

49 Saint-Arnaud, P. (2016, 22 novembre). Autochtones : Couillard entrouvre la porte à une enquête indépendante. *Le Devoir*. Repéré à <https://www.ledevoir.com/societe/485316/autochtones-couillard-entrouvre-la-porte-a-une-enquete-independante>.

50 *ICI Radio-Canada.ca*. (2016, 23 novembre). Commission d'enquête sur les femmes autochtones : Couillard fait marche arrière. *ICI Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1001895/commission-enquete-femmes-autochtones-philippe-couillard-recul-ghislain-picard>.

51 *Ibid.*

Puis, contre toute attente, le 1<sup>er</sup> décembre 2016, le premier ministre Couillard, accompagné du ministre de la Sécurité publique, Martin Coiteux<sup>52</sup>, du ministre responsable des Affaires autochtones, Geoffrey Kelley, et de la ministre de la Justice, Stéphanie Vallée, rencontre le chef de l'APNQL, Ghislain Picard, le chef du Grand Conseil des cris (Eeyou Istchee)/Gouvernement de la Nation Crie, Matthew Coon Come, les cheffes anishnabek Adrienne Anichinapéo de Kitcisakik et Adrienne Jérôme de Lac Simon ainsi qu'Édith Cloutier, directrice générale du Centre d'amitié autochtone de Val-d'Or. Les représentants autochtones proposent de mettre sur pied une commission d'enquête portant sur plusieurs services publics<sup>53</sup>.

Dans la foulée, Michèle Moreau, qui officie alors comme directrice générale au sein de l'ENFFADA<sup>54</sup>, adresse une lettre au gouvernement du Québec lui confirmant que les «événements de Val-d'Or» ne seront pas traités par la commission fédérale, puisqu'il s'agit de cas particuliers<sup>55</sup>. Elle procure du même coup l'argument final au gouvernement de Philippe Couillard pour mettre en place une commission d'enquête provinciale<sup>56</sup>. Le décret constituant la CERP est adopté le 21 décembre 2016.

Juge à la retraite de la Cour supérieure du Québec, je suis désigné la même journée par le gouvernement du Québec pour agir comme commissaire. Les prochaines pages présentent la suite de l'histoire.

---

52 Le 29 octobre 2015, Lise Thériault annonce un retrait temporaire de sa fonction de ministre de la Sécurité publique. Elle est remplacée par Pierre Moreau, alors ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Le 28 janvier 2016, à la faveur d'un remaniement ministériel, Martin Coiteux est nommé ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et ministre de la Sécurité publique.

53 Dutrisac, R. (2016, 1<sup>er</sup> décembre). La demande d'une commission d'enquête publique reste en suspens. *Le Devoir*. Repéré à <http://www.ledevoir.com/non-classe/486061/relations-autochtones-policiers-la-demande-d-une-commission-d-enquete-publique-reste-en-suspens>.

54 Madame Moreau a quitté ses fonctions de directrice générale de l'ENFFADA le 21 juillet 2017.

55 ICI Abitibi-Témiscamingue. (2016, 15 décembre). Femmes autochtones : pas d'enquête fédérale approfondie sur Val-d'Or. *ICI Radio-Canada.ca*. Repéré à <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1006235/val-dor-mandat-enquete-nationale-femmes-autochtones-disparues-assassinees>.

56 Gouvernement du Québec. (2016, 21 décembre). Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics. Pour mieux s'écouter, se réconcilier et pour que nos relations progressent. [Communiqué de presse]. Repéré à <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2412217946>.





# CHAPITRE 2

## MANDAT, ORGANISATION ET CADRE DE FONCTIONNEMENT

Une commission d'enquête se déroule à l'intérieur d'un cadre normatif bien défini. Les travaux nécessaires à la réalisation de son mandat doivent non seulement être exécutés dans le respect de la *Loi sur les commissions d'enquête*<sup>57</sup>, mais aussi du décret ayant mené à sa constitution<sup>58</sup> et des règles de procédures et de fonctionnement établies par l'équipe de la Commission elle-même<sup>59</sup>.

Ce chapitre décrit le mandat qui m'a été attribué ainsi que l'interprétation que j'ai choisi d'en faire à titre de commissaire désigné. Il permet aussi de présenter les grandes lignes des travaux effectués par les différentes équipes en fonction, de la prise de contact avec les parties concernées au dépôt du rapport final. Ainsi rassemblés, ces éléments permettent de mieux comprendre les obligations et les contraintes inhérentes à une commission d'enquête ainsi que les efforts requis pour mener à bien un chantier d'une telle importance.

### 2.1. Le mandat

#### 2.1.1 Termes du décret

Selon le décret adopté par le gouvernement, la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation, progrès (CERP), s'est vu confier le 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 soit 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 les services sociaux ainsi que les services de protection de la jeunesse<sup>60</sup>.


Le décret précise également que l'enquête doit porter sur les 15 dernières années et que la Commission siège à Val-d'Or. Il ouvre aussi la porte à la tenue d'audiences dans d'autres régions et communautés touchées si cela est jugé nécessaire.

<sup>57</sup> *Loi sur les commissions d'enquête*, RLRQ, c. 37.

<sup>58</sup> *Décret concernant la constitution de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès*, (2016) 1095 G.O.Q. II. Le texte entier du décret est disponible à l'annexe 1.

<sup>59</sup> Les règles de procédure et de fonctionnement de la Commission peuvent être consultées à l'annexe 2.

<sup>60</sup> *Décret concernant la constitution de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès*, (2016) 1095 G.O.Q. II, p. 24. Le texte entier du décret est disponible à l'annexe 1.



---

L'arrêté gouvernemental insiste de plus sur l'importance de permettre aux citoyens autochtones et aux intervenants publics de «partager leurs expériences et leurs préoccupations», mais aussi de «s'exprimer à l'égard des solutions pouvant être apportées afin de rendre meilleurs les services publics aux Autochtones». Comme le laisse entendre le nom même de la Commission, l'heure est à l'écoute et à la réconciliation, dans une perspective de progrès.

### **2.1.2 Interprétation du mandat**

Bien que les «événements de Val-d'Or» soient à l'origine de la création de la Commission, le mandat qui m'a été confié consistait donc à faire la lumière sur les enjeux qui caractérisent les relations entre les Autochtones et les intervenants de certains services publics partout au Québec.

En termes concrets, mon mandat exigeait d'évaluer si le traitement réservé aux peuples autochtones dans la prestation de services publics était marqué par la violence ou des pratiques discriminatoires. La question sous-jacente était de savoir si, en raison des caractéristiques qui leur sont propres, les Autochtones étaient traités différemment par les services publics et si cela avait pour conséquence d'engendrer des iniquités, notamment dans l'offre de services, et de limiter l'exercice de leurs droits. Il importait aussi d'établir si de tels constats étaient le fait d'actes isolés ou le résultat de façons systémiques de faire et de penser, c'est-à-dire ancrées dans les organisations et nourries par leur logique de fonctionnement.

Les réponses à ces questions devaient me permettre d'identifier les problèmes observés de façon générale, mais aussi pour chacun des services publics qui figurent au mandat, à savoir les services policiers, les services correctionnels, les services de justice, les services de santé, les services sociaux ainsi que les services de protection de la jeunesse.

Les causes des problèmes observés devaient de plus être cernées, avant de formuler les appels à l'action jugés essentiels pour améliorer les choses.

Pour y parvenir, et conformément à la volonté gouvernementale de favoriser l'écoute, j'ai jugé nécessaire d'accorder une place importante aux témoignages des citoyens autochtones et aux intervenants des services publics. L'approche retenue se voulait inclusive et a permis qu'autant d'hommes que de femmes prennent la parole dans le cadre des audiences publiques. Je n'ai pas non plus hésité à entendre des récits en lien avec d'autres services publics lorsque cela permettait de mieux comprendre la réalité et les besoins particuliers des peuples autochtones.

Dans une perspective de réconciliation, j'ai d'ailleurs apporté un soin particulier au respect des cultures et des traditions autochtones. Cette position a non seulement teinté l'ensemble des travaux de la Commission, mais son organisation même.

## 2.2. L'organisation et les travaux effectués

Pour mener à bien mon mandat, j'ai pu compter sur une équipe de professionnels aguerris. Au plus fort des travaux, l'équipe de la Commission totalisait 89 personnes<sup>61</sup>, réparties entre huit équipes de travail aux responsabilités bien définies.

### 2.2.1 Secrétariat général et administration

Le secrétariat général est le bras administratif d'une commission. Son titulaire est responsable de l'administration générale de la commission, mais aussi de sa gestion financière et de son bon fonctionnement. Il s'assure que la commission dispose des ressources humaines et matérielles nécessaires à la réalisation de son mandat. L'installation des locaux et la logistique inhérente à la tenue des audiences publiques sont également de son ressort. Ce poste a été occupé par madame Julie Camirand pendant toute la durée des travaux de la Commission. Madame Camirand a été soutenue dans l'exercice de ses fonctions par monsieur Sylvain Roy, responsable de l'administration. Elle a également pu compter sur la collaboration étroite de monsieur Alain Lauzier, conseiller à la Commission.

### 2.2.2 Affaires juridiques

Toute commission d'enquête peut également compter sur une équipe de procureurs, d'avocats et d'agents de recherche en droit. La CERP n'a pas fait exception. L'équipe des affaires juridiques a veillé à l'identification de la preuve pertinente pour le mandat et à sa préparation en vue des audiences. C'est également elle qui a préparé les témoins à leur passage devant la Commission et – dans le cas des procureurs – qui les a interrogés en audience. M<sup>e</sup> Christian Leblanc et M<sup>e</sup> Marie-Josée Barry-Gosselin ont agi respectivement à titre de procureur en chef et procureure en chef adjointe jusqu'au 7 septembre 2018, date à laquelle M<sup>e</sup> Suzanne Arpin leur a succédé. Pour mener à bien leurs travaux, ils ont pu compter sur une équipe de treize personnes, dont cinq procureurs.

Au total, la Commission a tenu 38 semaines d'audiences, qui se sont échelonnées du 5 juin 2017 au 14 décembre 2018. Ces audiences ont permis d'entendre 765 témoins, dont 277 témoins citoyens<sup>62</sup>. Un certain nombre de témoignages ont aussi été présentés par le biais de dépôts de déclarations (423). La majorité des audiences se sont déroulées à Val-d'Or. En accord avec les procureurs de la Commission, j'ai toutefois jugé opportun d'organiser des séances publiques à Montréal (4 semaines), Uashat mak Mani-Utenam (3 semaines), Mistissini (2 semaines), Québec (2 semaines), Kuujuaq (1 semaine) et Kuujuarapik (1 semaine). Les audiences ont en outre donné lieu au dépôt en preuve de 1 367 pièces jugées pertinentes à l'enquête<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> La liste complète des personnes ayant été à l'emploi de la Commission est présentée à l'annexe 3.

<sup>62</sup> La liste des personnes entendues dans le cadre des audiences de la Commission est disponible à l'annexe 4.

<sup>63</sup> La liste des pièces déposées en preuve devant la Commission est disponible à l'annexe 5.

### 2.2.3 Recherche et analyse

Le Service de la recherche est responsable de l'orientation, de la planification et de l'exécution de l'ensemble des travaux de recherche exigés par le mandat de la Commission. À ce titre, il a travaillé à documenter les différents enjeux soulevés par le mandat et à analyser les témoignages entendus en audience. Il a aussi contribué activement à la préparation des témoignages d'experts, à l'analyse de la documentation recueillie par les procureurs et des mémoires ainsi qu'à la rédaction du rapport. Sous la responsabilité conjointe de madame Suzy Basile et de madame Frédérique Cornellier, puis de M<sup>e</sup> Sébastien Brodeur-Girard à compter de septembre 2018, au plus fort de ses activités, le Service regroupait une vingtaine de personnes aux profils variés. La majorité agissait à titre d'agents de recherche. Les services d'analyse de six chercheuses universitaires, reconnues pour leur expertise en lien avec le mandat, ont également été retenus. Il s'agit de mesdames Céline Bellot, Christiane Guay, Mylène Jaccoud, Carole Lévesque, Marie-Ève Sylvestre et Cyndy Wylde<sup>64</sup>. Ces expertes ont été mises à contribution tout au long de la Commission. Leurs travaux ont notamment permis de faire un état des lieux pour chacun des services publics visés par l'enquête et de mettre en relation les différents témoignages entendus lors des audiences publiques. Ils ont aussi mené à l'identification de différentes initiatives prometteuses réalisées au Québec ou ailleurs<sup>65</sup>. L'ensemble des travaux de recherche ont été réalisés conformément au Protocole de recherche des Premières Nations au Québec et au Labrador élaboré par l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador et publié en 2014<sup>66</sup>.

### 2.2.4 Enquêtes

La cueillette et le traitement des témoignages des personnes désireuses de partager leurs expériences devant la Commission étaient sous la responsabilité de l'équipe d'enquête.

Dirigée par madame Annick Larose, cette équipe comptait sur la contribution de dix agents aux enquêtes et d'une préposée aux renseignements. Les agents aux enquêtes veillaient non seulement à recueillir les témoignages, mais aussi à résumer chacun d'entre eux sous forme de déclaration. Exceptionnellement, ils pouvaient aussi être appelés à agir à titre de témoins rapporteurs dans le cadre des audiences, résumant alors les événements vécus par une ou plusieurs personnes.

Au total, 1 047 témoignages de gens issus de toutes les nations ont été recueillis par l'équipe d'enquête<sup>67</sup>. Un certain nombre d'entre eux ont été jugés irrecevables au vu du mandat de la Commission (109) et près d'une vingtaine (19) ont été orientés vers d'autres organismes, dont la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et le Bureau des enquêtes indépendantes. Au terme de l'exercice, 190 désistements avaient aussi été enregistrés.

<sup>64</sup> Monsieur Sébastien Grammond a aussi agi à titre d'expert pour la Commission jusqu'en septembre 2017, date à laquelle il a été nommé juge à la Cour fédérale.

<sup>65</sup> Les initiatives prometteuses recensées sont présentées à l'annexe 6.

<sup>66</sup> Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador. (2014). *Protocole de recherche des Premières Nations au Québec et au Labrador*. Québec, Québec : APNQL.

<sup>67</sup> Pour connaître le nombre de dossiers d'enquête ouverts par nation, consultez l'annexe 7.



Bien qu'une ligne téléphonique et une adresse courriel sécurisées aient été rendues disponibles dès le début des travaux, la majorité (80 %) des témoignages ont été recueillis directement sur le terrain, lors de visites dans les communautés autochtones et auprès d'organismes autochtones en milieu urbain un peu partout au Québec. Le travail effectué par l'équipe d'enquête a en outre permis l'organisation de huit groupes de parole. Ce mode alternatif de cueillette de témoignages s'est traduit par la présentation d'un certain nombre de récits en audience.

### 2.2.5 Relations avec les milieux

Pour faciliter la prise de contact, la Commission a aussi pu compter sur une équipe de relations avec les Autochtones. Trait d'union avec les communautés, l'équipe était composée de onze personnes, dont sept agentes de liaison œuvrant directement sur le terrain. Trois personnes étaient en outre responsables de coordonner leur travail et de visiter les communautés pour présenter la Commission et favoriser la participation citoyenne. Il s'agissait de mesdames Janet Mark, Sharon Hunter et Lucy Grey, respectivement coordonnatrice et coordonnatrices adjointes, l'une auprès des nations ayant l'anglais comme langue seconde et l'autre en territoire inuit.

De mai 2017 à août 2018, l'équipe de relations avec les Autochtones est allée à la rencontre de plus de 3 000 personnes et a effectué 234 visites, dont 87 en milieu urbain. Les visites ont débuté en territoire anishnabe pour s'étendre progressivement à l'ensemble des régions. Afin de respecter la volonté des communautés et les contextes particuliers à chacun des territoires, 82 visites de courtoisie ayant pour objectif de faire connaître la Commission et d'inviter les gens à participer au processus ont été effectuées. Plus de 150 visites officielles (152) ont par la suite été organisées. Au terme de l'exercice, les onze nations avaient été visitées de même que la quasi-totalité des communautés des Premières Nations et des villages du Nunavik<sup>68</sup>.

La Commission a également pu compter sur la présence d'un responsable des relations avec les services publics. Monsieur Michel Michaud a travaillé à établir des ponts avec les représentants des différents services publics. À l'instar de ce qui a été fait dans les communautés des Premières Nations et les villages du Nunavik, des présentations ont été organisées auprès des instances directement concernées par le mandat, mais aussi auprès des syndicats des travailleurs qui œuvrent dans les secteurs visés.

### 2.2.6 Soutien psychosocial et mieux-être

Par ailleurs, les récits rapportés faisant état d'expériences difficiles et émotivement éprouvantes, j'ai estimé nécessaire de pouvoir compter sur une équipe de soutien psychosocial. Composée de huit personnes et coordonnée par monsieur Roch Riendeau, l'équipe a accompagné les enquêteurs et les équipes de relations avec les milieux dans chacune de leurs visites sur le terrain. Elle a aussi été partie prenante à l'organisation des

<sup>68</sup> Une liste exhaustive des visites effectuées est disponible à l'annexe 8. Les communautés d'Essipit (Innus), de Wolf Lake (Anishnabek/Algonquins) et de Kebaowek (Anishnabek/Algonquins) n'ont pas fait l'objet d'une visite officielle. Seules des visites de courtoisie ont été effectuées dans les communautés de Gespeg (Mi'gmaq), de Waskaganish (Eeyou/Cris) et en territoire malécite (Malécites de Viger).

groupes de partage. L'essentiel de son mandat consistait à soutenir les personnes désireuses de témoigner à toutes les étapes du processus, de la cueillette d'information préliminaire au passage en audience. Ponctuellement, l'équipe a aussi été mise à contribution lors de la préparation des témoins. Elle a également veillé à orienter les personnes dont le témoignage avait été jugé irrecevable vers les ressources appropriées dans leurs milieux. Un suivi systématique était en outre assuré par l'équipe auprès des témoins après leur passage en audience. Pendant toute la durée des travaux, elle a de plus veillé à soutenir l'ensemble du personnel de la Commission sur le plan psychologique.

### **2.2.7 Communications**

Le caractère public d'une commission d'enquête exige une interface de tous les instants avec les médias et la population. Monsieur Benoit Bigué-Turcotte a agi comme coordonnateur aux communications tout au long des travaux. Outre les relations avec les médias, il a veillé à la diffusion des contenus pertinents sur le site Web de la Commission et sur les réseaux sociaux dès le début des travaux de la Commission.

Aidé d'une conseillère en communication, il a également pris en charge la production de l'ensemble du matériel nécessaire aux activités de représentation de la Commission lors des visites en communauté. Afin de favoriser la participation citoyenne et tenir compte des différentes réalités culturelles des peuples autochtones, notamment sur le plan de la langue, ces outils ont été rendus disponibles tant en français qu'en anglais et, dans certains cas, en inuktitut. Des campagnes de publicité, diffusées notamment sur les réseaux sociaux et sur les ondes des radios communautaires, ont aussi été réalisées afin de convier les gens à venir témoigner.

## **2.3. Le cadre de fonctionnement**

Mise sur pied en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, sur le plan du fonctionnement, la CERP s'est conformée aux différentes exigences imposées par ce texte de loi.

### **2.3.1 Règles de procédure**

Ainsi, tel que le prévoit la *Loi*, une de mes premières tâches a été d'élaborer des règles de procédure et de fonctionnement<sup>69</sup>. Ces règles établissent les principes applicables à l'obtention d'un statut devant la Commission, aux demandes et requêtes, aux entrevues préalables avec les témoins et aux audiences publiques. Elles définissent également les règles de preuve, en plus de baliser le déroulement des interrogatoires, la gestion documentaire et la couverture médiatique. Le cadre applicable aux situations de huis clos et aux ordonnances d'interdiction de divulgation, de publication ou de communication y est aussi inclus.

Les règles de procédure et de fonctionnement ont été publiées une première fois sur le site Web de la Commission en mars 2017, puis dans une version révisée en janvier 2018. Elles ont été développées selon les principes établis en matière d'équité procédurale et

---

<sup>69</sup> Les règles de procédure et de fonctionnement de la Commission sont présentées à l'annexe 2.

comportent certaines similitudes avec celles adoptées par d'autres commissions d'enquête récentes. Dans le respect des cultures autochtones, elles prévoient que les témoins peuvent s'exprimer en français, en anglais ou dans une langue autochtone présente au Québec. Elles comportent aussi l'engagement par la Commission de fournir un interprète le cas échéant.

### 2.3.2 Statuts de participant et d'intervenant

Dans une commission d'enquête, le statut de participant est accordé à toute personne ou tout organisme qui a un intérêt important et direct concernant le sujet de l'enquête et qui est susceptible d'être affecté par le rapport de la Commission. Il permet aussi d'interroger un témoin sur certains points précis de son témoignage. Dans le contexte de la CERP, les éléments abordés devaient toutefois avoir été préalablement approuvés par moi.

Quant au statut d'intervenant, il est réservé aux personnes ou aux organismes qui ont un intérêt réel vis-à-vis le sujet de l'enquête ou dont la perspective, l'expertise ou l'expérience peut contribuer à l'exécution du mandat de la Commission.

Le statut de participant a été accordé aux organismes suivants :

- Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador
- Association des policières et policiers provinciaux du Québec
- Association professionnelle des officiers de la Sûreté du Québec
- Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James
- Conseil de la Nation Atikamekw
- Directeur des poursuites criminelles et pénales
- Femmes autochtones du Québec
- Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) et Gouvernement de la Nation Crie
- Innu Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam
- Makivik Corporation
- Procureure générale du Québec
- Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec
- Regroupement Mamit Innuat inc.
- Service de police de la Ville de Montréal
- The Naskapi Nation of Kawawachikamach

Un seul organisme s'est en outre vu accorder le statut d'intervenant :

- Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik

Aucune demande de statut n'a été rejetée ou refusée.

### 2.3.3 Caractère public des travaux

Dans un souci de transparence, et grâce à la collaboration du personnel technique du Centre de services partagés du Québec, la totalité des audiences de la Commission a été diffusée en direct sur le site Web de la Commission. Le public était aussi invité à y assister. Les personnes désireuses de réentendre ou de lire la transcription de l'un ou l'autre des témoignages pouvaient aussi le faire au moyen de la section Archives des audiences du site. Ce contenu est d'ailleurs toujours disponible sur le site et peut être consulté à tout moment.

Dès le début des travaux, j'ai en outre convié le public à participer aux travaux de la Commission en déposant un mémoire portant sur les phénomènes étudiés lors des audiences publiques, de même que sur les pistes de solutions envisageables. La date limite pour prendre part à cette phase de l'enquête avait été établie au 15 octobre 2018. Un document d'information a été mis à la disposition du public sur le site Web de la Commission afin de les guider dans le processus. Au total, 36 mémoires ont été reçus<sup>70</sup>. Chacun d'entre eux a été analysé. Un seul a été jugé irrecevable, parce que son contenu ne cadrerait pas avec le mandat de la Commission. Parmi les mémoires qui ont été jugés recevables, plusieurs ont fait l'objet d'une présentation en audience.

Les participants aux travaux ont aussi pu faire des représentations finales. Ces représentations se sont ajoutées à la preuve et aux observations recueillies préalablement dans le cadre des audiences en vue de la rédaction du rapport final. Une consultation avec des personnes appartenant aux peuples autochtones ou issue de l'un ou l'autre des services publics visés par l'enquête a également été organisée en vue de la préparation de ce rapport<sup>71</sup>.

Au terme des travaux, les archives de la Commission ont été déposées à Bibliothèque et Archives nationales du Québec et sont accessibles sur demande, exception faite d'un certain nombre de documents considérés comme confidentiels.

Les travaux se sont échelonnés de décembre 2016 à septembre 2019. Le décret original prévoyait un dépôt du rapport au plus tard le 30 novembre 2018. Une demande de prolongation de dix mois a toutefois été adressée au gouvernement à l'hiver 2017, ce qui a été autorisé par décret le 7 février 2018<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> La liste complète des mémoires reçus par la Commission est disponible à l'annexe 9.

<sup>71</sup> La liste des participants à la consultation est disponible à l'annexe 10.

<sup>72</sup> *Décret concernant la prolongation de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès*, (2018) 83-2018, G.O.Q. II. Le texte intégral du décret est disponible à l'annexe 11.

The background of the entire page is a dense, abstract pattern of organic, flowing shapes in three colors: red, orange, and black. These shapes are scattered across the white background, creating a vibrant and textured effect. In the center of the page, the text 'PARTIE I' is written in a bold, red, sans-serif font. Directly beneath it, the text 'L'ENVIRONNEMENT' is written in a smaller, red, sans-serif font.

# PARTIE I

## L'ENVIRONNEMENT



Faire enquête exige de cerner avec le plus d'acuité possible les réalités et les caractéristiques des acteurs, environnements et systèmes en cause.

Ainsi, mandaté pour faire enquête sur les relations établies entre les Autochtones et certains services publics, j'ai jugé utile dans un premier temps de revisiter l'histoire pour mieux comprendre la manière dont ces relations se sont bâties et les stigmates laissés par certains événements. Il en résulte une version de l'histoire rarement présentée dans la sphère publique que je me suis efforcé de garder en tête tout au long des travaux de la Commission tant elle illustre et aide à comprendre la complexité des relations existantes entre les peuples autochtones et les services publics.

Il était en outre impossible pour moi d'évaluer si – en raison des caractéristiques qui leur sont propres – les Autochtones font l'objet de discrimination dans les services publics sans, au préalable, avoir cherché à comprendre ce qui précisément les caractérise. Par conséquent, dès le début des travaux, l'équipe de la Commission a multiplié les efforts pour obtenir les informations statistiques et géopolitiques relatives aux Premières Nations et aux Inuit du Québec. L'exercice a permis d'esquisser un portrait qui, quoique parcellaire, demeure à mon avis fort éclairant sur les conséquences désastreuses qu'ont eues la colonisation et la marginalisation sociale et économique des peuples autochtones au cours des derniers siècles.

Dans une perspective d'équité, comprendre le fonctionnement des services publics et le cadre à l'intérieur duquel ils jouent leurs rôles était tout aussi crucial. Lorsque connues, ces informations permettent non seulement de mieux comprendre les contraintes et exigences auxquelles font face ces systèmes, mais aussi de mesurer l'écart entre la théorie et la réalité.

Face à la richesse des informations recueillies, il était pour moi essentiel de faire en sorte qu'elles soient partagées au plus grand nombre de gens possible, aussi ai-je choisi d'en faire la première partie de ce rapport. Le chapitre 3 vous donnera accès à l'histoire des relations. Le panorama obtenu sur les réalités sociales, politiques et économiques des peuples autochtones au terme des travaux de la Commission est présenté au chapitre 4. Le portrait exhaustif des services ciblés par l'enquête de la Commission est quant à lui accessible au chapitre 5.









# CHAPITRE 3

## HISTOIRE DES RELATIONS AVEC LES PEUPLES AUTOCHTONES

Avant les premiers contacts avec les Européens, les peuples autochtones formaient des nations organisées, aux cultures variées et adaptées à leurs différents modes de vie<sup>73</sup>. Ils pouvaient aussi compter sur leurs propres systèmes politiques, des traditions juridiques bien ancrées ainsi que sur des savoirs développés, notamment en matière de santé et de petite enfance<sup>74</sup>. Cette autonomie de pensée et d'action leur permettait d'assumer pour leurs peuples des fonctions aujourd'hui remplies par les services publics.

Loin d'être désincarnée, l'organisation sociale et politique des Premiers Peuples trouvait sa source dans le lien particulier établi avec le territoire, mais aussi entre les nations<sup>75</sup>. D'ailleurs, pendant des siècles, Français et Autochtones ont évolué côte à côte, alliés dans le commerce et la guerre<sup>76</sup>. Si ces partenariats ont survécu à l'arrivée des Britanniques, la pression démographique, le manque de terres agricoles et l'essor des industries minière et forestière ont cependant eu pour effet de transformer radicalement les rapports entre les Autochtones et les Allochtones.

Réunir les différentes versions de l'histoire n'est pas chose simple. Si les faits historiques existent et sont documentés, ils peuvent être interprétés différemment selon les points de vue adoptés. Or, de nombreuses personnes entendues en audience sont venues l'affirmer, jusqu'à aujourd'hui, l'histoire du Québec a donné préséance à la vision allochtone des

---

73 Témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 25-27, lignes 23-1; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 19, lignes 16-22; *Perspectives historiques autochtones : entrevues*, pièce PD-16 (CERP), p. 44, 59, 73, 122-124 et 131-132; témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 24-25, lignes 25-21.

74 Témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 29-30, lignes 23-15; témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 43, lignes 2-9; témoignage de Nadine Vollant, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 77, lignes 11-14; *Les relations entre les Autochtones et les services de justice du Québec : une recension des écrits*, pièce PD-11 (CERP), p. 14-15; témoignage de Lucy Grey, notes sténographiques du 23 novembre 2018, p. 14-15, lignes 22-24; témoignage de Paul John Murdoch, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 21, lignes 14-18; témoignage de Valérie Napoléon, notes sténographiques du 4 décembre 2017, p. 20, lignes 11-23; témoignage de Hadley Friedland, notes sténographiques du 4 décembre 2017, p. 28-29, lignes 12-16; témoignage de Jessyka Boulanger, notes sténographiques du 14 juin 2018, p. 26, lignes 18-23.

75 Témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 7 juin 2017, p. 75, lignes 1-10; témoignage de Noah Swappie, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 12-13, lignes 20-6 et p. 13, lignes 4-6; témoignage de Kateri Vincent, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 47, lignes 17-18; témoignage de Mélissa Mollen Dupuis, notes sténographiques du 7 décembre 2018, p. 169-170, lignes 9-6; *Initial brief of the Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee)/Cree Nation Government*, pièce P-010 (CERP), p. 8, paragr. 41-42.

76 Témoignage d'Armand Mackenzie, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 176, lignes 11-14; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 15, lignes 8-25 et p. 19, lignes 5-16; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 18-22, p. 120 et p. 126; témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 37, lignes 3-12; témoignage de Kateri Vincent, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 21, lignes 15-21.

choses<sup>77</sup>. En croisant les faits admis et les propos recueillis dans le cadre de ses travaux, la Commission a opté pour une manière différente de lire les événements. Au moyen d'entrevues avec des représentants des nations<sup>78</sup>, l'équipe de la Commission est allée à la rencontre de l'histoire orale de ces peuples. Les événements présentés s'échelonnent de 1850 à 2001, date à laquelle débute la période ciblée par l'enquête de la Commission.

### 3.1. 1850-1890 / L'imposition de la souveraineté canadienne

La première moitié du 19<sup>e</sup> siècle marque un tournant décisif dans les relations entre l'État et les Premières Nations du Québec et du Canada. Au début du siècle, celles-ci sont considérées comme des alliées de la Couronne britannique, tant sur le plan militaire qu'économique, grâce notamment à la guerre de 1812 et au commerce des fourrures<sup>79</sup>. Les dons annuels remis aux bandes autochtones par Londres en vertu des traités de collaboration scellent la bonne entente<sup>80</sup>. Les mutations de l'économie canadienne, qui se tourne vers l'industrie du bois et une agriculture à plus grande échelle, entraînent toutefois un bouleversement quant à la place des Autochtones dans le nouveau pays en devenir<sup>81</sup>.

#### 3.1.1 Le contrôle du territoire

Après l'installation des Européens dans la vallée du Saint-Laurent ainsi qu'autour des Grands Lacs, la seconde moitié du 19<sup>e</sup> siècle est le théâtre d'une colonisation intensive. C'est le cas notamment dans l'Ouest canadien et dans le Moyen-Nord québécois, ce qui englobe les régions de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Mauricie, du Saguenay-Lac-Saint-Jean et de la Côte-Nord<sup>82</sup>. L'occupation des terres du sud du pays s'accélère également en raison d'un taux de natalité très élevé et de l'arrivée de nombreux immigrants<sup>83</sup>, ce dont témoigne

77 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 142, lignes 14-19; témoignage de Manon Jeanotte, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 20, lignes 14-19 et p. 21, lignes 12-18; témoignage de Konrad Sioui, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 14, lignes 9-21.

78 Pièce PD-16 (CER), *op. cit.* La nation mi'gmaq a décliné l'offre de la Commission. De plus, la personne eeyou (crie) qui avait été interviewée a préféré se retirer du processus en cours de route, à un moment où il n'était plus possible d'envisager une nouvelle entrevue.

79 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 77, lignes 9-22.

80 Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. (1996). *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones. Volume 1 : Un passé, un avenir*. Ottawa, Ontario : Groupe Communication Canada, p. 354 sur 1005 (PDF en ligne).

81 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 78, lignes 7-24.

82 Hamelin, L.-E. (1995). *Nordicité canadienne* (2<sup>e</sup> éd.). Montréal, Québec : Hurtubise. Notre définition du Moyen-Nord se base sur ce que Hamelin appelait le pré-Nord; Gaffield, C. (1994). *Histoire de l'Outaouais*. Québec, Québec : Presses de l'Université Laval, p. 159; Bousquet, M.-P. (2016). *Les Anicinabek, du bois à l'asphalte : le déracinement des Algonquins du Québec*. Rouyn-Noranda, Québec : Éditions du Quartz, p. 57; Leroux, J., Chamberland, R., Brazeau, E. et Dubé, C. (2004). *Au pays des peaux de chagrin. Occupation et exploitation territoriales à Kitchisakik (Grand-Lac-Victoria) au XX<sup>e</sup> siècle*. Québec, Québec : Presses de l'Université Laval, p. 72; Girard, C. et Perron, N. (1995). *Histoire du Saguenay-Lac-Saint-Jean*. Québec, Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, p. 132; Laurin, S. (1989). *Histoire des Laurentides*. Québec, Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, p. 72-73.

83 Beaulieu, A. (2013). La création des réserves indiennes au Québec. Dans A. Beaulieu, S. Gervais et M. Papillon (dir.), *Les Autochtones et le Québec. Des premiers contacts au Plan Nord* (p. 135-151). Montréal, Québec : Presses de l'Université de Montréal, p. 136.

la multiplication des cantons (*townships*)<sup>84</sup>. Ce phénomène affecte d'abord les Premières Nations du Bas-Canada (le Québec d'aujourd'hui). Dès lors, l'espace d'autonomie dont disposaient les Autochtones en tant qu'alliés de la Couronne se réduit considérablement. Leur territoire subit de constants empiètements, comme en témoignent les nombreuses pétitions envoyées par les communautés autochtones aux autorités au cours de la première moitié du 19<sup>e</sup> siècle<sup>85</sup>.

Les régions forestières exposées à l'exploitation commerciale et à la colonisation voient leur population de gibier diminuer rapidement. À partir de 1870, la faune de l'ensemble du Moyen-Nord québécois est affectée<sup>86</sup>. En raison de ces transformations, de plus en plus d'Autochtones dépendent pour leur subsistance des denrées accessibles aux postes de traite. Ils doivent par conséquent consacrer plus de temps aux activités liées au commerce des fourrures. Selon l'anthropologue Claude Gélinas, entre 1850 et 1870, les Atikamekw Nehirowisiw sont grandement touchés par ce phénomène et doivent diminuer la chasse au gros gibier pour se réorienter vers la trappe<sup>87</sup>. Le même genre de situation affecte les Eeyou (Cris) dans les années 1880<sup>88</sup>. Ces changements engendrent un rapport de force désavantageux pour les peuples autochtones par rapport à la société coloniale en plein essor. Les autorités s'en inquiètent à partir du 19<sup>e</sup> siècle et cherchent à évaluer le rôle qu'elles doivent jouer face à cette situation. Aussi tôt qu'en 1828, le major général Darling préside une commission d'enquête qui conclut aux conséquences catastrophiques de la colonisation pour les Autochtones<sup>89</sup>. Le rapport Darling estime que la Couronne a des responsabilités envers les Autochtones et qu'il est de son devoir de les « civiliser » afin de permettre leur pleine intégration au sein de la société canadienne<sup>90</sup>. Pour atteindre cet objectif, le rapport envisage notamment de faire passer le département des Affaires indiennes, jusqu'alors sous contrôle militaire, aux mains des civils<sup>91</sup>. Le rôle fiduciaire de l'État s'affirme également avec la promulgation en 1839 au Haut-Canada (la province actuelle d'Ontario) de la *Loi*

84 Girard, C. et Brisson, C. (2018). *Reconnaissance et exclusion des peuples autochtones au Québec. Du traité d'alliance de 1603 à nos jours*. Québec, Québec : Presses de l'Université Laval, p. 98-99.

85 Beaulieu. (2013), *op. cit.*, p. 137-139; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 26 septembre 2017, p. 47-48, lignes 6-18; Bouchard, S. et Lévesque, M.-C. (2017). *Le peuple rieur. Hommage à mes amis innus*. Montréal, Québec : Lux Éditeur, p. 234-240; Girard et Brisson. (2018), *op. cit.*, p. 111-112.

86 Témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 46, lignes 2-11; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 79.

87 Gélinas, C. (2002). La création des réserves atikamekw en Haute-Mauricie (1895-1950), ou quand l'Indien était vraiment un Indien. *Recherches amérindiennes au Québec*, 32(2), p. 40-41.

88 Leroux, Chamberland, Brazeau et Dubé. (2004), *op. cit.*, p. 22-23.

89 Lavoie, M. et Vaugeois, D. (2010). *L'impasse amérindienne. Trois commissions d'enquête à l'origine d'une politique de tutelle et d'assimilation. 1828-1858*. Québec, Québec : Éditions du Septentrion, p. 31.

90 Commission royale sur les Peuples autochtones du Canada. (1996), *op. cit.*, p. 355 sur 1005 (PDF en ligne); témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 22, lignes 6-13; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 51, lignes 18-22; Lavoie, M. et Vaugeois, D. (2010). *L'impasse amérindienne. Trois commissions d'enquête à l'origine d'une politique de tutelle et d'assimilation. 1828-1858*. Québec, Québec : Éditions du Septentrion, p. 31.

91 Réthoré, A. (2000). *La fin d'un symbole d'alliance. Les Britanniques et la politique de distribution des présents aux Amérindiens, 1815-1858* (Mémoire de maîtrise en histoire). Université de Rennes 2/Université du Québec à Montréal, p. 37 et 40-42.

sur la protection des terres de la Couronne<sup>92</sup>. L'Ordonnance pour pourvoir à la protection des Indiens ou Sauvages<sup>93</sup>, adoptée au Bas-Canada en 1840, s'inscrit dans la même lignée. La Couronne se fait alors la gardienne des terres publiques, y compris des terres réservées aux Indiens, dans le but de les préserver en leur nom de la colonisation abusive<sup>94</sup>.

Au cours des années qui suivent, plusieurs commissions sont instituées afin de déterminer la politique à adopter envers les Autochtones. La commission Bagot de 1842 et la commission Pennefather de 1856 concluent toutes deux aux effets désastreux de la colonisation<sup>95</sup>. Encore une fois, la responsabilité de la Couronne au regard des peuples autochtones s'exprime par la volonté de les mettre sous tutelle afin de les sédentariser et de les « civiliser »<sup>96</sup>.

En 1850, l'Acte pour mieux protéger les terres et les propriétés des Sauvages dans le Bas-Canada<sup>97</sup> (Acte de 1850) a posé les bases du système des réserves indiennes au Québec. Il est complété l'année suivante par l'Acte pour mettre à part certaines étendues de terre pour l'usage de certaines tribus de Sauvages dans le Bas-Canada<sup>98</sup>, qui autorise la mise de côté de 230 000 acres de terre pour former des réserves<sup>99</sup>. Ce projet se concrétise en 1853 avec la création de plusieurs réserves, notamment au Témiscamingue, à Maniwaki (Kitigan Zibi), à Bécancour (Wôlinak), dans le Bas-Saint-Laurent (Malécites de Viger), à Restigouche (Listuguj), sur la Côte-Nord (Pessamit) et au Lac-Saint-Jean (Mashteuiatsh)<sup>100</sup>. Les endroits sélectionnés comme réserves ne correspondent cependant pas toujours aux lieux réellement habités par les principaux concernés et ont la plupart du temps pour effet de réduire l'espace qu'ils occupent. Les choix faits par le commissaire des terres de la Couronne servent d'abord et avant tout l'intérêt des compagnies forestières<sup>101</sup> ou celui de

92 *An Act for the Protection of the Lands of the Crown in this Province from trespass and injury* (Haut-Canada), 1839, 2 Vict., c. 15.

93 *Ordonnance pour rappeler certaines parties d'une Ordonnance y mentionnée, et pour amender certaines autres parties de la dite Ordonnance et pour pourvoir à la protection ultérieure des Indiens ou Sauvages dans cette Province* (Bas-Canada), 1840, 4 Vict., c. 44.

94 Témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 47, lignes 5-17; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 22-23, lignes 14-14.

95 Lavoie et Vaugeois. (2010), *op. cit.*, p. 63 et 229; Réthoré. (2000), *op. cit.*, p. 81-82 et 109; Commission royale sur les Peuples autochtones du Canada. (1996), *op. cit.*, p. 358-362 sur 1005 (PDF en ligne).

96 Leslie, J. F. (1985). *Commissions of Inquiry into Indian affairs in the Canadas, 1828-1858: Evolving a corporate memory for the Indian department*. Ottawa, Ontario : Affaires Indiennes et du Nord Canada, p. 185-187; Beaulieu. (2013), *op. cit.*, p. 135-136.

97 *Acte pour mieux protéger les terres et les propriétés des Sauvages dans le Bas-Canada* (Province du Canada), 1850, 13-14 Vict., c. 42.

98 *Acte pour mettre à part certaines étendues de terre pour l'usage de certaines tribus de Sauvages dans le Bas-Canada* (Province du Canada), 1851, 14-15 Vict., c. 106.

99 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 89, lignes 18-23; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 23, lignes 15-22.

100 Témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 23-24, lignes 23-3. Les terres obtenues à Métabetchouan et Péribonka seront échangées dès 1856 pour celles de Pointe-Blue, aujourd'hui Mashteuiatsh.

101 Bouchard et Lévesque. (2017), *op. cit.*, p. 241; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 86, lignes 3-18.

l'Église, qui souhaite la création de réserves à des fins d'éducation et de civilisation<sup>102</sup>. En fait, quels que soient les intérêts en cause, c'est la logique de l'État colonial canadien en formation qui prédomine, en affirmant sa souveraineté sur le territoire comme sur ceux qui y habitent<sup>103</sup>. Ces réserves ne seront d'ailleurs pas administrées par les Autochtones eux-mêmes, mais bien par l'État<sup>104</sup>.

«[L]e gouvernement puis le clergé de l'époque, avec le Monseigneur de Rimouski, avaient tenté d'acheter, un peu, les Malécites, en leur donnant des terres là puis des semences pendant des années. Pour qu'ils s'installent là, pis qu'ils deviennent des « bons colons ». [...] Sauf que ça n'a jamais fonctionné, parce que c'est un peuple nomade. [...] Pour eux, cultiver, ce n'était pas... ce n'était pas la chose la plus naturelle. [E]t ce qui s'est passé, c'est que là, il y avait... Les colons de l'époque qui étaient là, ont commencé à faire des pressions sur le clergé, en disant : « Ouin, il y a des super terres, mais on est en train de [les] perdre. » Fait que le clergé a tout repris ça. Avec l'aide du gouvernement. »

Dave Jennis, nation malécite  
(Pièce PD-16 (CERP), p. 230)

### 3.1.2 Administrer les Premières Nations

Pour la première fois dans l'Acte de 1850, la Couronne entreprend aussi de définir le statut d'Indien<sup>105</sup>. On peut y lire que les mesures prévues dans la loi s'appliquent premièrement à «tous sauvages pur sang, réputés appartenir à la tribu ou peuplade particulière de sauvages intéressée dans ladite terre, et leurs descendants», deuxièmement à «toutes les personnes mariées à des sauvages, et résidant parmi eux, et les descendants des dites personnes», troisièmement à «toutes personnes résidant parmi les sauvages, dont les parents des deux côtés étaient ou sont des sauvages de telle tribu ou peuplade, ou ont droit d'être considérés comme tels» et finalement à «toutes personnes adoptées dans leur enfance par des sauvages, et résidant dans le village ou sur les terres de telle tribu ou peuplade de sauvages, et leurs descendants»<sup>106</sup>.

Dans la même logique, en 1857, le gouvernement procède à l'adoption de *l'Acte pour encourager la civilisation graduelle des tribus sauvages en cette Province*<sup>107</sup>. Dit d'émancipation, cet Acte établit qu'il est impossible pour un membre des Premières Nations de détenir à la fois le titre de citoyen et d'Indien. Pour être reconnu citoyen, et obtenir dans la foulée le

102 Fortin, G. L. et Frenette, J. (1989). L'acte de 1851 et la création de nouvelles réserves indiennes au Bas-Canada en 1853. *Recherches amérindiennes au Québec*, 19(1), p. 31-37; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2016, p. 24, lignes 4-15; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 49.

103 Beaulieu. (2013), *op. cit.*, p. 148.

104 *Id.*, p. 144-146; Fortin et Frenette. (1989), *op. cit.*, p. 33-34.

105 Grammond, S. (2009). *Identity Captured By Law. Membership in Canada's Indigenous Peoples and Linguistic Minorities*. Montréal, Québec et Kingston, Ontario : McGill-Queen's University Press, p.71; Morin, M. (1997). *L'Usurpation de la souveraineté autochtone. Le cas des peuples de la Nouvelle-France et des colonies anglaises de l'Amérique du Nord*. Montréal, Québec : Boréal, p. 213-214.

106 *Acte pour mieux protéger les terres et les propriétés des Sauvages dans le Bas-Canada*, *op. cit.*, art. V.

107 *Acte pour encourager la Civilisation graduelle des Tribus Sauvages en cette Province, et pour amender les Lois relatives aux Sauvages* (Province du Canada), 1857, 20 Vict., c. 26; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 25, lignes 3-13.

droit de propriété et le droit de vote, un Autochtone doit renoncer à son statut d'Indien<sup>108</sup>. Seuls les hommes peuvent demander l'émancipation<sup>109</sup>. Ils doivent également être âgés de « plus de 21 ans, pouvoir lire et écrire l'anglais ou le français, être relativement bien instruits, n'avoir aucune dette et être de bonnes vie et mœurs de l'avis d'un comité d'examineurs non indiens »<sup>110</sup>. L'Indien émancipé reçoit 50 acres de terre à titre de domaine viager<sup>111</sup> pris à même les terres de réserve et sa part individuelle des annuités va à la bande<sup>112</sup>. En d'autres termes, ce que l'émancipé obtient, sa bande le perd. Conséquemment, une seule personne osera se prévaloir de cette procédure pendant près de 20 ans.

Les rapports entretenus avec la Couronne changent également. En 1858, Londres, jugeant le modèle trop onéreux, met fin officiellement à la pratique de dons versés aux bandes sur la base des traités de collaboration<sup>113</sup>. Deux ans plus tard, l'*Acte relatif à l'administration des terres et des biens des sauvages*<sup>114</sup> fait du commissaire des terres le « surintendant des Sauvages »<sup>115</sup>. En soumettant les peuples autochtones à l'administration canadienne, cet Acte rompt définitivement le rapport politique de nation à nation avec la Couronne britannique<sup>116</sup>.

Puis, en 1867, les colonies britanniques de la province du Canada (Ontario et Québec actuels), de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick s'unissent à travers l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Ce dernier donne naissance à la Confédération canadienne (*Dominion of Canada*)<sup>117</sup>. Jusqu'alors entre les mains des colonies<sup>118</sup>, la responsabilité des affaires indiennes est officiellement transférée au gouvernement fédéral<sup>119</sup>. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* confie aussi au Parlement du *Dominion* le pouvoir de légiférer à l'égard « des Sauvages et des terres réservées pour les Sauvages »<sup>120</sup>.

108 *Acte pour encourager la Civilisation graduelle des Tribus Sauvages en cette Province, et pour modifier les Lois relatives aux Sauvages*, *op. cit.*, art. VII; Morin. (1997), *op. cit.*, p. 215-217; Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. (1996), *op. cit.*, p. 362-362 sur 1005 (PDF en ligne); pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 118.

109 Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. (1996), *op. cit.*, p. 363 sur 1005 (PDF en ligne).

110 *Ibid*; *Acte pour encourager la Civilisation graduelle des Tribus Sauvages en cette Province, et pour modifier les Lois relatives aux Sauvages*, *op. cit.*, art. III.

111 Domaine dont il bénéficie jusqu'à sa mort.

112 *Acte pour encourager la Civilisation graduelle des Tribus Sauvages en cette Province, et pour modifier les Lois relatives aux Sauvages*, *op. cit.*, art. VII ; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 25, lignes 3-13.

113 Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. (1996), *op. cit.*, p. 366 sur 1005 (PDF en ligne).

114 *Acte relatif à l'administration des terres et des biens des Sauvages* (Province du Canada), 1860, 23 Vict., c. 151.

115 Morin. (1997), *op. cit.*, p. 212.

116 Réthoré. (2000), *op. cit.*, p. 73-76; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 25, lignes 14-20.

117 *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3, reproduite dans L.R.C. 1985, annexe II, n° 5.

118 Témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 45, lignes 6-11; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2016, p. 25, lignes 14-20.

119 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 81-82, lignes 19-8; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 25, lignes 20-25; pièce PD-11 (CERP), *op. cit.*, p. 16.

120 *Acte de l'Amérique du Nord britannique*, maintenant appelée *Loi constitutionnelle de 1867*, *op. cit.*, art. 91(24); Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. (1996), *op. cit.*, p. 367 sur 1005 (PDF en ligne).



Comme à l'époque britannique, le nouveau *Dominion of Canada* conserve une approche centralisée sur les questions autochtones. L'objectif avoué est de favoriser leur assimilation à la société canadienne<sup>121</sup>.

C'est alors le secrétaire d'État (aussi ministre de l'Intérieur à partir de 1873) qui devient surintendant des Affaires indiennes. Puis, en 1869, l'*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle, à la meilleure administration des affaires des Sauvages et à l'extension des dispositions de l'acte trente-et-un Victoria, chapitre quarante-deux* permet à l'État canadien naissant d'imposer aux communautés autochtones un nouveau mode de gouvernance – les conseils de bande – afin de remplacer les chefferies traditionnelles<sup>122</sup>. Les chefs peuvent désormais être destitués par les autorités fédérales et seuls les hommes ont le droit de vote.

« Mon grand-père, il disait : « Ben le chef... les chefs aujourd'hui, ce n'est pas comme avant. » [...] Il racontait que les chefs, chez les Abénakis, il y avait trois chefs. Un chef pour les chasseurs, un chef pour les Aînés, pis un chef pour les femmes. [...] Avant de prendre la décision finale, ils devaient retourner devant leur groupe pour leur dire. Et pis si le groupe n'était pas d'accord, ben il fallait qu'il retourne en discussion, et cetera, jusqu'à temps que ce soit d'accord pour tout le monde. [...] [Mon grand-père] disait que [...] ça avait empoisonné la vie, un peu, de la communauté. Le fait qu'on impose un chef unique. »

Nicole O'Bomsawin, nation abénakise  
(Pièce PD-16 (CERP), p. 17-18)

De plus, pour la première fois, une Autochtone mariant un Allochtone perd non seulement son accès aux terres réservées, mais aussi son statut indien, son appartenance à la bande ainsi que son droit de résidence<sup>123</sup>. Il en va de même pour les enfants issus de ce mariage. Au Québec, les « Haudenosaunee [confédération iroquoise] seront particulièrement affectés par ce changement, puisque, par le passé, les femmes de certains clans désignaient les leaders élus par les conseils de ces nations »<sup>124</sup>.

Ces événements mettent la table pour l'adoption de la *Loi sur les Indiens* quelques années plus tard.

<sup>121</sup> Pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 44-45.

<sup>122</sup> *Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages, à la meilleure administration des affaires des Sauvages et à l'extension des dispositions de l'acte trente-et-un Victoria, chapitre quarante-deux*, L.C. 1869, c. 6; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 52-53, lignes 15-5; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 30-31, lignes 21-25; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 18 et 224; *Les relations entre les Autochtones et les services de justice du Québec : une recension des écrits, rapport soumis à la CERP, Marie-Ève Sylvestre et Jessica Caouette, avec la collaboration de Mylène Jaccoud et Céline Bellot*, pièce PD-11 (CERP), p. 16.

<sup>123</sup> Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. (1996), *op. cit.*, p. 370 sur 1005 (PDF en ligne); pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 118.

<sup>124</sup> Morin. (1997), *op. cit.*, p. 224.

### 3.1.3 Le resserrement de l'étau : la *Loi sur les Indiens* de 1876

Face à la résistance des peuples autochtones, résolus à préserver leurs cultures, les autorités fédérales, dirigées par Alexander Mackenzie, deuxième premier ministre dans l'histoire du Canada, n'auront de cesse de resserrer l'étau législatif. Originellement introduite en tant qu'*Acte pour modifier et refondre les lois concernant les Sauvages*<sup>125</sup>, la *Loi sur les Indiens* de 1876 regroupe l'ensemble des lois votées précédemment au regard des peuples autochtones<sup>126</sup>. Selon l'esprit du législateur, les Autochtones doivent être mis sous la tutelle des autorités canadiennes afin de pouvoir progresser vers la civilisation et devenir de bons citoyens britanniques<sup>127</sup>.

« Le mouvement d'exclusion a commencé lorsque la fédération ou la Confédération canadienne a été créée, dans [laquelle], le premier ministre Macdonald avait déclaré [qu'il] y avait un problème indien. Et il fallait qu'il se débarrasse de ce problème-là. [...] [T]ous les gouvernements, tous les partis politiques, ont adopté [...] cette politique-là, cet esprit-là, cette philosophie-là. Fait que y'ont créé la *Loi sur les Sauvages*, la *Loi sur les Indiens*, pis la défense de pratiquer nos rituels, nos pratiques, nos traditions, notre culture. [...] [E]n plus, nous avons été traités comme les enfants de la Reine. Nous sommes encore aujourd'hui les enfants de la Reine. Fait que c'est pas étonnant que les rapports soient chaotiques, par moment. »

Richard Kistabish, nation anishnabe  
(Pièce PD-16 (CERP), p. 44)

La *Loi sur les Indiens* impose aux membres des Premiers Peuples un contrôle administratif et policier subi par aucun autre citoyen. Modifiée régulièrement et sans consultation, la *Loi* est imprévisible et change au gré de la volonté des législateurs. Une constante demeure toutefois : le pouvoir discrétionnaire considérable accordé au surintendant des Affaires indiennes et à ses agents.

En vertu de la *Loi*, le fonctionnaire responsable en matière de succession peut notamment trancher les questions d'héritage touchant le terrain, les meubles et effets de l'Indien décédé<sup>128</sup>. Le représentant de l'État agit aussi au nom des Indiens s'ils sont expropriés afin d'aménager un chemin ou une voie ferrée dans leur réserve ou encore d'y effectuer des travaux publics<sup>129</sup>.

<sup>125</sup> *Acte pour amender et refondre les lois concernant les Sauvages*, L.C. 1876, c. 18.

<sup>126</sup> Témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 30, lignes 10-16.

<sup>127</sup> Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. (1996), *op. cit.*, p. 371 sur 1005 (PDF en ligne); Girard et Brisson. (2018), *op. cit.*, p. 133-135; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 88-90, lignes 24-5; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 29-30, lignes 20-9 et p. 31, lignes 4-11; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 5 juin 2017, p. 55-56, lignes 19-2; pièce PD-11 (CERP), *op. cit.*, p. 16.

<sup>128</sup> *Acte pour amender et refondre les lois concernant les Sauvages*, 1876, *op. cit.*, art. 9; *Acte à l'effet de modifier de nouveau « l'Acte relatif aux Sauvages, 1880 »*, S.C. 1884, c. 27, art. 5; Morin. (1997), *op. cit.*, p. 226.

<sup>129</sup> Morin. (1997), *op. cit.*, p. 228; *Acte pour amender et refondre les lois concernant les Sauvages*, 1876, *op. cit.*, art. 20.

Le statut d'Indien et les pouvoirs accordés aux bandes font également l'objet de plusieurs modifications législatives. À titre d'exemple, en 1884, on refuse d'octroyer aux bandes le pouvoir d'accepter ou non l'émancipation d'un membre ou la cession de son terrain individuel<sup>130</sup>. En 1887, le surintendant acquiert en outre le pouvoir de déterminer qui est membre d'une bande indienne ou non<sup>131</sup>. Cette disposition restera en place jusqu'en 1951<sup>132</sup>.

Dans un autre registre, les agents des affaires indiennes peuvent également présider à des procès à titre de juges de paix, et ce, où ils le jugent nécessaire, parfois même hors réserve<sup>133</sup>. Aussi, une nouvelle infraction spécifique aux Autochtones est instaurée en 1884, soit celle d'inciter «au moins trois Indiens, Indiens non visés par un traité ou Métis à troubler la paix ou à présenter de manière tumultueuse ou menaçante des demandes à un fonctionnaire»<sup>134</sup>. La vente, l'échange ou le troc de «matières enivrantes» aux Indiens, incluant les boissons alcooliques, sont interdits dès 1876 sous peine d'amendes. L'état d'ivresse est alors motif d'emprisonnement<sup>135</sup>.

Dans l'Ouest canadien, un système de laissez-passer est également mis en œuvre par les agents des affaires indiennes. Jugée illégale, la procédure est abandonnée dans la décennie suivante et ne sera jamais mise en application au Québec<sup>136</sup>. Cela dit, même sans ce système, les pouvoirs des agents deviennent si importants qu'ils peuvent effectivement contrôler les déplacements au moyen de menaces ou d'incitatifs.

Les échanges économiques et commerciaux sont aussi balisés. À titre d'exemple, en 1881, on interdit aux Indiens de l'Ouest canadien de vendre leurs produits agricoles<sup>137</sup>. Le surintendant empêche également en 1884 la vente de munitions à tout Indien de l'Ouest<sup>138</sup>, ce qui visait particulièrement les Eeyou (Cris) et les Métis mécontents des politiques fédérales<sup>139</sup>.

130 *Acte à l'effet de modifier de nouveau «l'Acte relatif aux Sauvages, 1880»*, 1884, *op. cit.*, art. 16 et 17; Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. (1996), *op. cit.*, p. 383-385 sur 1005 (PDF en ligne).

131 *Acte amendement l'Acte des Sauvages*, S.C. 1887, c. 33, art. 1.

132 *Loi concernant les Indiens*, S.C. 1951, c. 29, art. 5-17.

133 *Acte pour amender «l'Acte relatif aux sauvages, 1880»*, S.C. 1881, c. 17, art. 12; *Acte pour amender de nouveau «l'Acte relatif aux sauvages, 1880»*, L.C. 1882, c. 30, art. 3; *Acte à l'effet de modifier de nouveau «l'Acte relatif aux Sauvages, 1880»*, 1884, *op. cit.*, art. 22 et 23; Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. (1996), *op. cit.*, p. 387 sur 1005 (PDF en ligne).

134 Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. (1996), *op. cit.*, p. 388 sur 1005 (PDF en ligne); *Acte à l'effet de modifier de nouveau «l'Acte relatif aux Sauvages, 1880»*, 1884, *op. cit.*, art. 1.

135 *Acte pour amender et refondre les lois concernant les Sauvages*, 1876, *op. cit.*, art. 79-85; témoignage de Jean O'bomsawin, notes sténographiques du 23 novembre 2017, p. 107, lignes 2-7.

136 Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. (1996), *op. cit.*, p. 398-399 sur 1005 (PDF en ligne).

137 *Id.*, p. 396 sur 1005 (PDF en ligne); *Acte pour amender «l'Acte relative aux sauvages, 1880»*, 1881, *op. cit.*, art. 1.

138 *Acte à l'effet de modifier de nouveau «l'Acte relatif aux Sauvages, 1880»*, 1884, *op. cit.*, art. 2.

139 Dickason, O. P. (1996). *Les Premières Nations du Canada. Depuis les temps les plus lointains jusqu'à nos jours*. Québec, Québec : Éditions du Septentrion, p. 304.

La culture n'est pas non plus en reste. En 1884, on proscriit les potlatchs (partage de dons symboliques) et les danses tamanawas<sup>140</sup>. Les interdictions s'étendront par la suite à plusieurs autres pratiques spirituelles et culturelles et s'ajouteront aux pressions déjà exercées par les missionnaires<sup>141</sup>.

Les contraintes et interdictions imposées donnent lieu à une certaine résistance. Les cérémonies seront par exemple maintenues, quoiqu'en secret, à l'abri du regard des agents des affaires indiennes<sup>142</sup>. L'imposition des conseils de bande soulève aussi des réactions. À Saint-Régis (Akwesasne aujourd'hui), où le gouvernement a désigné des chefs « à vie », d'importantes manifestations s'organisent et un Autochtone ayant résisté à son arrestation est abattu<sup>143</sup>.

Au moment de la création de la Confédération, les Inuit ont quant à eux peu de contact avec l'État canadien. Leurs territoires se trouvent dans la Terre de Rupert et relèvent de la compétence de la Compagnie de la Baie d'Hudson jusqu'en 1869. Les contacts avec les missionnaires<sup>144</sup>, les baleiniers états-uniens et les Occidentaux s'établissent surtout par le biais des postes de traite et des magasins de la Compagnie de la Baie d'Hudson<sup>145</sup>.

Les postes de traite poussent d'ailleurs certains Inuit à se sédentariser partiellement et, quoique le mode de vie reste en grande partie nomade, on voit apparaître des villages près des comptoirs d'échange. Lorsque la Grande-Bretagne cède la Terre de Rupert au Canada en 1870<sup>146</sup>, ce dernier n'a « aucunement l'intention d'assumer la responsabilité des Autochtones du Nord »<sup>147</sup>. S'il affirme sa souveraineté sur le continent et les îles de l'Arctique par un décret en 1880<sup>148</sup>, le gouvernement canadien croit ne pas avoir de responsabilités envers les peuples qui n'ont pas signé de traité. Aussi, lorsqu'un poste de police ouvre en 1895 dans l'Extrême-Nord du Yukon, on spécifie aux policiers qu'ils ne doivent pas encourager l'idée que les Inuit pourraient obtenir un traité<sup>149</sup>. De commune entente avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC), c'est alors le gérant de district de la Compagnie de la Baie d'Hudson qui est responsable de mener certaines enquêtes criminelles au Nunavik<sup>150</sup>. Il faudra attendre la Seconde Guerre mondiale pour voir les gouvernements au pouvoir s'intéresser au Nord et aux populations qui y vivent<sup>151</sup>.

140 *Acte à l'effet de modifier de nouveau « l'Acte relatif aux Sauvages, 1880 », 1884, op. cit., art. 3.*

141 Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. (1996), *op. cit.*, p. 393-394 sur 1005 (PDF en ligne); témoignage de Manon Jeannotte, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 13, lignes 9-13.

142 Dickason. (1996), *op. cit.*, p. 318.

143 Morin. (1997), *op. cit.*, p. 224.

144 Témoignage de Lisa Qiluqqi Koperqualuk, notes sténographiques du 26 janvier 2018, p. 30-31, lignes 24-16.

145 *Id.*, p. 27, lignes 19-23; *Décret en conseil sur les territoires adjacents*, (31 juillet 1880) reproduite dans L.R.C. 1985, annexe II, n° 14.

146 *Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant la Terre de Rupert et le territoire du Nord-Ouest*, (23 juin 1870) reproduite dans L.R.C. 1985, annexe II, n° 9.

147 Dickason. (1996), *op. cit.*, p. 366.

148 Affaires indiennes et du Nord Canada. (2006). *Les relations du Canada avec les Inuit : Histoire de l'élaboration des politiques et des programmes*. Ottawa, Ontario : Affaires indiennes et du Nord Canada, p. 20.

149 Dickason. (1996), *op. cit.*, p. 368.

150 Témoignage de Lisa Qiluqqi Koperqualuk, notes sténographiques du 26 janvier 2018, p. 46, lignes 7-18.

151 Témoignages de Donat Savoie, notes sténographiques du 24 novembre 2017, p. 166, lignes 9-19.

## 3.2. 1890-1940 / Effacer la présence autochtone

Si le Canada naissant menace les cultures autochtones, à plusieurs égards, les habitants francophones de la province de Québec vivent eux aussi difficilement la seconde moitié du 19<sup>e</sup> siècle. La situation est à ce point critique, que les élus et les membres du clergé craignent pour la survie du fait français et des valeurs qu'il véhicule. S'ensuit une volonté jusque-là inégalée d'occuper le territoire. Pour les peuples autochtones, le choc est brutal. Au fur et à mesure que s'affirme la volonté politique d'assurer la survie de la culture canadienne-française par la colonisation, c'est l'existence même de ces nations que l'on tend à effacer, d'abord des livres d'histoire, puis du territoire.

### 3.2.1 Le Québec colonisateur

Devenus minoritaires à la suite de l'*Acte d'Union*<sup>152</sup> de 1840, à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, les francophones subissent une certaine marginalisation économique<sup>153</sup>. Le manque de terres arables et les débouchés économiques qui s'amoindrissent dans les campagnes entraînent le départ de centaines de milliers de Canadiens français vers les villes ou la Nouvelle-Angleterre, déjà fortement industrialisée<sup>154</sup>. En raison de cet exode urbain et des mutations sociales qu'il engendre, certains membres de l'élite craignent pour la survie de la «race canadienne-française», associée à un mode de vie agricole traditionnel<sup>155</sup>. C'est dans le double objectif d'arrêter la «grande saignée» démographique vers les États-Unis et d'assurer la pérennité d'une culture française et catholique que le clergé demande au gouvernement de soutenir la colonisation. À partir de la deuxième moitié du 19<sup>e</sup> siècle<sup>156</sup>, le retour à la terre ainsi prôné est perçu comme un ancrage pour la culture, la langue, la religion et les traditions canadiennes-françaises<sup>157</sup>.

Le discours de survivance élaboré par les intellectuels de l'époque n'exclut pas complètement les Autochtones. Leur présence est utilisée pour justifier «la propriété territoriale et [le] développement envisagé de la nation canadienne-française»<sup>158</sup>. Les gens

<sup>152</sup> *Acte d'Union* (R.-U.), 3-4 Vict., c. 35.

<sup>153</sup> Dickinson, J. A. et Young, B. (2009). *Brève histoire socio-économique du Québec* (4<sup>e</sup> éd.). Québec, Québec : Éditions du Septentrion, p. 133 et 160.

<sup>154</sup> Lavoie, Y. (1981). *L'émigration des Québécois aux États-Unis de 1840 à 1930*. Québec, Québec : Éditeur officiel du Québec; Fortin et Frenette. (1989), *op. cit.*, p. 31.

<sup>155</sup> Linteau, P.-A., Durocher, R. et Robert, J.-C. (1989). *Histoire du Québec contemporain. De la Confédération à la crise (1867-1929). Tome 1*. Montréal, Québec : Boréal, p. 349-350; Gélinas, C. (2013). La représentation des Autochtones depuis le contact. Dans A. Beaulieu, S. Gervais et M. Papillon (dir.), *Les Autochtones et le Québec : des premiers contacts au Plan Nord*. Montréal, Québec : Presses de l'Université de Montréal, p. 181.

<sup>156</sup> Sylvain, P. et Voisine, N. (1991). *Histoire du catholicisme québécois. Tome 2 – Réveil et consolidation (1840-1898)*. Montréal, Québec : Boréal, p. 419-428; Lemieux, F. (2000). *Les missionnaires-colonisateurs en Abitibi (1929-1939)*. (Mémoire de maîtrise en histoire). Université de Sherbrooke. Repéré à <https://savoirs.usherbrooke.ca/handle/11143/2194>, p. 19.

<sup>157</sup> LeBel, S. (2005). Trois facettes de la coexistence entre les populations autochtones et canadiennes en Mauricie 1870-1910. *Recherches amérindiennes au Québec*, 35(1), p. 77; Bouchard, G. (2001). *Genèse des nations et culture du Nouveau Monde. Essai d'histoire comparée*. Montréal, Québec : Boréal, p. 136.

<sup>158</sup> Gélinas, C. (2007). *Les Autochtones dans le Québec post-confédéral (1867-1960)*. Québec, Québec : Éditions du Septentrion, p. 76.

éduqués cherchent à dissocier les Canadiens français des Autochtones<sup>159</sup> en attribuant toutes les vertus aux premiers et tous les vices aux seconds. Les Autochtones sont tantôt infantilisés (on les appelle «les enfants des bois») et en mal de civilisation, tantôt décrits comme des barbares bloquant le chemin au progrès<sup>160</sup>. Ces images demeureront bien vivantes dans les manuels scolaires jusque dans les années 1960 et 1970<sup>161</sup>.

«Les missionnaires, même s'ils n'avaient peut-être pas compris que leur objectif d'évangélisation était de supprimer, de traiter les Inuits comme des enfants. Il s'agit donc d'un effet de... vous savez, l'une des premières choses consiste à nous traiter, comme si nous n'avions aucune connaissance.»

Lisa Qiluqqi Koperqualuk, peuple inuit  
(Pièce PD-16 (CERP), p. 198)

D'autre part, les historiens tendent à évacuer autant que possible les Premiers Peuples de l'histoire nationale<sup>162</sup>. Aussi tard qu'en 1950, Lionel Groulx légitime la conquête de l'Amérique en évoquant un territoire quasi désert à l'arrivée des Européens: «[a]u Canada, on avait affaire à un pays aux espaces immenses, mais presque vides, peuplé de rares tribus indigènes, celles-ci capables tout au plus d'une insignifiante collaboration économique»<sup>163</sup>.

Tel est donc le regard projeté sur le passé au moment où l'on songe à occuper, développer et agrandir le territoire du Québec.

À la fin du siècle, les frontières mêmes du Québec changent, reflétant la volonté d'occuper et d'exploiter une région de plus en plus vaste. Le territoire de l'Abitibi-Témiscamingue, jusqu'à la rivière Rupert, est intégré à la province de Québec en 1898<sup>164</sup>, puis la partie nord, jusqu'aux rives des baies d'Hudson et d'Ungava, en 1912<sup>165</sup>. En 1927, les limites territoriales du Québec – duquel on a amputé le Labrador au profit de Terre-Neuve<sup>166</sup> – ressemblent

159 Leslie. (1985), *op. cit.*, p. 186.

160 Gélinas, C. (2004). Note de recherche. L'Amérindien dans la littérature descriptive canadienne-française, 1850-1900. *Recherches amérindiennes au Québec*, 34(1), p. 94; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 121.

161 Vincent, S. et Arcand, B. (1979). *L'image de l'Amérindien dans les manuels scolaires du Québec*. Montréal, Québec : Hurtubise HMH.

162 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 26 septembre 2017, p. 29, lignes 4-24 et p. 76, lignes 11-15.

163 Groulx, L. (1950-1952). *Histoire du Canada français depuis la découverte* (1<sup>re</sup> éd., vol. 1). Montréal, Québec : L'Action nationale, p. 28, cité dans Gélinas. (2007), *op. cit.*, p. 59.

164 *Loi concernant la délimitation des frontières nord-ouest nord et nord-est de la province de Québec*, S.Q. 1898, c. 6; *Acte concernant la délimitation des frontières nord-ouest nord et nord-est de la province de Québec*, S.C. 1898, c. 3.

165 *Loi concernant l'agrandissement du territoire de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava*, S.Q. 1912, c. 7; *Loi à l'effet d'étendre les frontières de la province de Québec*, S.C. 1912, c. 45; Girard et Brisson. (2018), *op. cit.*, p. 142; Frenette, J. (2013). Les lois de l'extension des frontières du Québec de 1898 et de 1912, la Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Première Nation Abitibiwinini. *Recherches amérindiennes au Québec*, 43(1), 87-104; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 182-183, lignes 19-9; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 14-15, lignes 14-2.

166 *Re Labrador Boundary*, [1927] 2 D.L.R. 401 (C.J.P.C.).

désormais à celles que nous connaissons aujourd'hui<sup>167</sup>. Les effets de la colonisation se font sentir aussi bien dans les communautés autochtones de la vallée du Saint-Laurent, dont l'espace vital se rétrécit sans cesse, que dans celles du Moyen-Nord québécois, qui sont affectées par le développement considérable de l'industrie forestière<sup>168</sup>.

À partir du début du 20<sup>e</sup> siècle, le gouvernement joue un rôle actif dans le processus de colonisation, envisagé désormais comme une véritable stratégie de développement. Ce sera particulièrement vrai en Abitibi, comme en témoignent les plans Gordon et Vautrin mis en place en 1932 et en 1934<sup>169</sup> par les gouvernements successifs de Louis-Alexandre Taschereau et d'Adélard Godbout. Ce sont toutefois les religieux, soutenus par un épiscopat influent, qui auront le rôle central dans le développement des « nouvelles » régions à partir de 1840. Du recrutement dans les villages au sud de la province à l'appui logistique et moral nécessaire à l'établissement des colons au nord, ils ont été d'ardents défenseurs de l'entreprise coloniale, comme en témoignent leurs incessantes réclamations auprès du gouvernement<sup>170</sup>.

Les missionnaires n'ont d'ailleurs pas attendu les grands mouvements de colonisation pour investir les régions plus isolées du Québec et aller à la rencontre des Autochtones. Avant les années 1830, ces incursions sont toutefois restées sporadiques, si bien qu'au milieu du 19<sup>e</sup> siècle, on ne trouve encore que peu d'adeptes du christianisme chez les peuples autochtones du Moyen-Nord québécois<sup>171</sup>. Les choses vont toutefois changer rapidement avec l'envoi de prêtres en territoires anishnabe, atikamekw nehirowisiw, eeyou (cri) et innu, où ils séjournent désormais quelques mois par année durant la période estivale. Dans les campements d'été des différentes communautés, leurs efforts visent surtout à remplacer les pratiques et les croyances ancestrales, perçues comme diaboliques par les disciples du christianisme. Outre les services de nature religieuse, les missionnaires assurent également aux Autochtones un certain soutien matériel et offrent des soins médicaux<sup>172</sup>. La persistance des rituels autochtones à l'extérieur de la période estivale indique cependant que tous ne se sont pas convertis avec la même ferveur ou que celle-ci n'implique pas nécessairement un renoncement aux croyances traditionnelles<sup>173</sup>.

L'entreprise « civilisatrice » orchestrée par les missionnaires s'élève d'un cran avec l'ouverture des pensionnats indiens. S'inscrivant dans une logique de rivalité confessionnelle, les deux premiers établissements du Québec ouvrent leurs portes sur la même île à l'est de la baie James, à Fort George (aujourd'hui Chisasibi). Après que des missionnaires anglicans y aient

167 Linteau, Durocher et Robert. (1989), *op. cit.*, p. 13-14.

168 Beaulieu. (2013), *op. cit.*, p. 136-140.

169 Vincent, O. (2005). *Histoire de l'Abitibi-Témiscamingue*. Québec, Québec : Presses de l'Université Laval, p. 240-244.

170 Lemieux. (2000), *op. cit.*, p. 34 et 48.

171 Inksetter, L. (2017). *Initiatives et adaptations algonquines au XIX<sup>e</sup> siècle*. Québec, Québec : Éditions du Septentrion, p. 265-275.

172 Gélinas, C. (2003). Les missions catholiques chez les Atikamekw (1837-1940) : manifestations de foi et d'esprit pratique. *Études d'histoire religieuse*, 69, p. 84.

173 *Ibid.*



élu domicile en 1891, des Oblats viennent les y rejoindre en 1922, inquiets de voir les Eeyou (Cris) se convertir au protestantisme plutôt qu'au catholicisme<sup>174</sup>. Les Oblats sont les premiers à construire un pensionnat en 1931. L'année suivante, ils sont imités par les anglicans<sup>175</sup>. La course interconfessionnelle à la conversion des Autochtones, qui a notamment mené à la multiplication des pensionnats dans l'Ouest canadien<sup>176</sup>, ne se produira pas tout de suite au Québec. Il faudra encore une vingtaine d'années avant de voir la majorité d'entre eux ouvrir. Leurs effets sur les peuples autochtones n'en seront pas moins importants, comme il en sera fait mention plus loin dans ce chapitre.

### 3.2.2 Un territoire exploité et réglementé

L'ouverture de nouveaux territoires à la colonisation pave aussi la voie à l'exploitation des ressources naturelles par l'entreprise privée, parfois même sur des terres réservées<sup>177</sup>. À titre d'exemple, en 1914, le gouvernement accorde des droits de coupe à la compagnie Laurentides Co. sur la réserve de Wemotaci<sup>178</sup>. L'exploitation forestière y débute en 1920 et bien que la compagnie ait promis une coupe sélective, elle n'honore pas cet engagement. Les travailleurs de la compagnie s'adonnent également au piégeage sur les terres de la réserve<sup>179</sup>.

Combinée à l'arrivée des colons, la présence de l'industrie forestière exerce donc une pression considérable sur le mode de vie semi-nomade des Autochtones<sup>180</sup>. Le braconnage parfois massif pratiqué par les nouveaux arrivants réduit l'accès des Autochtones aux ressources essentielles à leur survie<sup>181</sup>. La construction d'infrastructures telles que le chemin de fer modifie aussi considérablement le paysage des régions traversées<sup>182</sup>. Selon le père Guinard, un missionnaire oblat en Haute-Mauricie au début du 20<sup>e</sup> siècle : « La construction du chemin de fer détruisit à peu près toute la forêt dans la région. Tout fut brûlé sur de grandes distances de chaque côté du chemin. Les terrassiers [...] faisaient des feux çà et là pour cuire leur nourriture ou pour chasser les mouches. Ils ne surveillaient pas

174 Goulet, H. (2016). *Histoire des pensionnats indiens catholiques au Québec. Le rôle déterminant des pères oblats*. Montréal, Québec : Presses de l'Université de Montréal, p. 59.

175 Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015f). *Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada, Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir*. Montréal, Québec et Kingston, Ontario : McGill-Queen's University Press, p. 394.

176 Miller, J. R. (1992). Denominational Rivalry in Indian Residential Education. *Western Oblate Studies*, 2, p. 145; Goulet. (2016), *op. cit.*, p. 61.

177 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 85, lignes 1-13.

178 Basile, S. (2017). *Le rôle et la place des femmes atikamekw dans la gouvernance du territoire et des ressources naturelles* (Thèse de doctorat en sciences de l'environnement). Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue. Repéré à <http://depositum.uqat.ca/703/1/Basile%2C%20Suzy.pdf>, p. 105.

179 Gélinas. (2002), *op. cit.*, p. 40.

180 Loisel, M., Dugré, S., Neveu, L. P., Kistabish, M., Mowatt, J., Mowatt-Gaudreau, M. et Mapachee, T. (2009). *Les impacts de l'arrivée des « wemitikojik » (colons blancs) au début du XX<sup>e</sup> siècle sur le mode de vie des Abitibiwinnik (Algonquins) : recueil de récits de vie chez les aînés de la communauté de Pikogan*. Rouyn-Noranda, Québec : Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, p. 27-30; LeBel. (2005), *op. cit.*, p. 69-70; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 79; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 85, lignes 9-18.

181 Leroux, Chamberland, Brazeau et Dubé. (2004), *op. cit.*, p. 55; Bousquet. (2016), *op. cit.*, p. 83.

182 Basile. (2017), *op. cit.*, p. 77.



ces feux qui finissaient par courir dans la forêt. » Pour lui, « la perte fut considérable pour la [p]rovince de Québec et pour les Indiens »<sup>183</sup>.

Au tournant du 20<sup>e</sup> siècle, le passage d'une industrie centrée sur le bois d'œuvre à la production de pâtes et papiers a également des impacts importants sur les modes de vie autochtones en raison des coupes forestières beaucoup plus importantes pratiquées<sup>184</sup>.

En plus de détruire les écosystèmes desquels dépend la survie des Autochtones, les coupes massives des compagnies forestières entraînent l'encombrement des rivières par la drave. Les billots de bois acheminés par flottage jusqu'aux usines compliquent les déplacements sur les voies d'eau, principales routes utilisées par les Autochtones. Cette pratique perdurera jusqu'en 1995 sur la rivière Saint-Maurice.

Plus tard au 20<sup>e</sup> siècle, l'exploitation de gisements miniers aura également un impact, comme en témoignent la sédentarisation, puis le déplacement de la bande anishnabe de Long Point (Winneway) au Témiscamingue<sup>185</sup>. La première loi concernant les mines adoptée en 1880<sup>186</sup> ancre d'ailleurs le régime minier du Québec dans le principe de « liberté de prospection minière » (*free mining*). Ce principe suppose une intervention minimale de l'État et donne préséance aux intérêts miniers sur tous les autres, y compris ceux des Autochtones<sup>187</sup>.

La construction de barrages sur les rivières et la création subséquente de réservoirs inondant de vastes territoires se fait aussi sans tenir compte des communautés autochtones y résidant. À titre d'exemple, la mise en eau du réservoir Gouin en 1918 par le gouvernement du Québec ne prend pas en considération le fait que 30 % de l'espace occupé par la nouvelle étendue d'eau inondera les territoires de chasse des Atikamekw Nehirowisiw d'Opitciwan (Obedjiwan)<sup>188</sup>. Elle ne tient pas compte non plus du village qui vient à peine d'être construit sur le site d'un ancien lieu de rassemblement<sup>189</sup>. Les arpenteurs avaient pourtant rassuré les autorités gouvernementales en affirmant en 1917 que « les terrains qui se trouveraient inondés par l'établissement du réservoir projeté [avaient] peu de valeur soit pour le bois ou l'agriculture »<sup>190</sup>. Les bouleversements majeurs entraînés par cette perte de territoire et la responsabilité des gouvernements fédéral et provincial à cet égard seront d'ailleurs reconnus par le Tribunal des revendications particulières en 2016<sup>191</sup>.

<sup>183</sup> Leroux, Chamberland, Brazeau et Dubé. (2004), *op. cit.*, p. 53.

<sup>184</sup> *Id.*, p. 52-53; Gélinas. (2002), *op. cit.*, p. 41; Basile. (2017), *op. cit.*, p. 73-74.

<sup>185</sup> Bousquet. (2016), *op. cit.*, p. 62-63.

<sup>186</sup> *Acte général des mines de Québec*, S.Q. 1880, c. 12.

<sup>187</sup> Thériault, S. (2006). Repenser les fondements du régime minier québécois au regard de l'obligation de la Couronne de consulter et d'accommoder les peuples autochtones. *McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy/Revue internationale de droit et politique du développement durable de McGill*, 6(2), p. 223-224; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 164.

<sup>188</sup> Basile. (2017), *op. cit.*, p. 76.

<sup>189</sup> Gélinas. (2007), *op. cit.*, p. 105; témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 19-20, lignes 24-4 et p. 29-30, lignes 22-5; témoignage de Jean O'Bomwawin, notes sténographiques du 23 novembre 2017, p. 113-114, lignes 15-1; Basile. (2017), *op. cit.*, p. 76.

<sup>190</sup> Gélinas. (2007), *op. cit.*, p. 105.

<sup>191</sup> *Première Nation des Atikamekw d'Opitciwan c. Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, 2016 TRPC 6.

« Les Aînés racontaient là que l'eau là, est devenue brune comme du thé. Du thé ! Tellement que toute la faune, les castors, [...] les arbres là... Y pagayaient à travers les arbres là, comme ça, là. Y voyaient que de l'eau, que de l'eau, des souches d'arbres, des presqu'îles, pis il fallait que... Y cherchaient un morceau de terre pas imbibée pour pouvoir débarquer, pour pouvoir manger, pour pouvoir dormir. Pis y pagayaient à travers les arbustes de même. »

Lucie Basile, nation atikamekw nehirowisiw  
(Pièce PD-16 (CERP), p. 110)

Le harnachement des rivières en vue de la construction de barrages et d'installations hydroélectriques a touché de nombreuses régions du Québec dès la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle. Ce fut le cas notamment lors de la création du réservoir Baskatong (Hautes-Laurentides et Outaouais) en 1927, du réservoir Cabonga (Outaouais) en 1928-1929 et du réservoir Dozois (Abitibi-Témiscamingue) en 1949. À chaque fois, ces aménagements entraînent la perte de territoire, de ressources et de lieux significatifs pour les populations autochtones, la contamination de l'eau et les déménagements forcés<sup>192</sup>. L'histoire se répétera à grande échelle, d'abord en territoire innu, au Saguenay-Lac-Saint-Jean (centrales sur la rivière Péribonka) et sur la Côte-Nord (projet Manic-Outardes) dans les années 1950 et 1960<sup>193</sup>, puis en territoire eeyou (cri) dans les années 1970 (projet de la Baie James)<sup>194</sup>.

D'autres lois et règlements participent à restreindre la liberté d'agir des Autochtones, notamment avec l'encadrement législatif d'activités traditionnelles telles que la chasse, la pêche et le piégeage. Dès 1858, l'*Acte des pêcheries*<sup>195</sup> permet au gouvernement de céder les droits de pêche sur les rivières à saumon à des intérêts privés, notamment des clubs de pêche appartenant à de riches étrangers<sup>196</sup>. Malgré leurs constantes protestations et la réaffirmation du fait qu'ils n'avaient jamais cédé leurs droits<sup>197</sup>, du jour au lendemain, les Autochtones se retrouvent comme « des étrangers sur leurs propres rivières »<sup>198</sup>. La *Loi*

192 Basile. (2017), *op. cit.*, p. 76 et 105-107; Jérôme, L. et Veilleux, V. (2014). *Witamowikok*, « dire » le territoire atikamekw nehirowisiw aujourd'hui. Territoires de l'oralité et nouveaux médias autochtones. *Recherches amérindiennes au Québec*, 44(1), p. 16.

193 Témoignage de Stanley Vollant, notes sténographiques du 17 novembre 2017, p. 12, lignes 3-14.

194 Desbiens, C. (2015). *Puissance Nord : territoire, identité et culture de l'hydroélectricité au Québec*. Québec, Québec : Presses de l'Université Laval; Gagnon, J. et Desbiens C. (2018). Mapping memories in a flooded landscape: A place reenactment project in Pessamit (Quebec). *Emotion, Space and Society*, 27, 39-51; Desbiens, C., Hirt, I. et Boivin H. (Pekuakamiulnuatsh Takuhikan). (2014). Développement industriel et négociations territoriales des Pekuakamiulnuatsh (Québec, Canada) : défis et enjeux d'une nouvelle alliance territoriale. Dans I. Bellier (dir.), *Terres, territoires, ressources. Politiques, pratiques et droits des peuples autochtones* (p. 191-208.). Paris, France : L'Harmattan.

195 *Acte des pêcheries*, S.C. 1858, c. 86.

196 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 83-84, lignes 22-8.

197 Massicotte, G. (2009). *Rivalités autour de la pêche au saumon sur la rivière Ristigouche : étude de la résistance des Mi'gmaq (1763-1858)*. (Mémoire de maîtrise en histoire). Université du Québec à Montréal. Repéré à <https://archipel.uqam.ca/2036/1/M10789.pdf>, p. 171.

198 Panasuk, A.-M. et Proulx, J.-R. (1981). *La résistance des Montagnais à l'usurpation des rivières à saumon par les euro-canadiens du XVII<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle*. (Mémoire de maîtrise en sciences). Université de Montréal, cité par McKenzie, G. et Vincent, T. (2010). La « guerre du saumon » des années 1970-1980. Entrevue avec Pierre Lepage. *Recherches amérindiennes au Québec*, 40(1-2), p. 106; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 84, lignes 9-24.

sur les clubs de chasse et de pêche de 1885<sup>199</sup> régularise le système des clubs privés<sup>200</sup>. Ces clubs qui se multiplient rapidement détiennent désormais des monopoles sur l'usage faunique de certains territoires, sans considération pour l'usage traditionnel des peuples autochtones. Dans les années qui suivent, la législation québécoise encadre encore plus étroitement la chasse. Des quotas et des saisons de pratique sont établis. Certaines méthodes de chasse traditionnelles des Autochtones sont également interdites, ce qui sera contesté avec véhémence, mais sans grande écoute de la part des autorités<sup>201</sup>.

« Comment tu peux transmettre la dignité dans... quand t'es obligé de demander maintenant la permission pour tuer un orignal! Je dirais même la permission de nourrir ses enfants. [...] C'est ça, la réserve. »

Richard Kistabish, nation anishnabe  
(Pièce PD-16 (CERP), p. 66)

Au moment de son entrée en vigueur, la réglementation concernant la chasse et la pêche n'est pas appliquée de manière trop rigoureuse. Les Autochtones qui chassent hors saison ou dans des endroits qui leur sont désormais interdits, comme les parcs provinciaux et les clubs privés nouvellement créés, ne reçoivent généralement que des avertissements. Cette attitude conciliante des agents du gouvernement change toutefois rapidement et l'application plus sévère des lois entraîne son lot de frustrations et d'humiliations<sup>202</sup>. Les récits de conflits entre les Autochtones et les gardes-chasse sont d'ailleurs nombreux. S'il est permis de contourner certains règlements en cas d'extrême nécessité — ce qui doit par ailleurs avoir été autorisé par un agent des Indiens ou un missionnaire —, aucun commerce découlant de cette chasse « illégale » n'est toléré<sup>203</sup>. Près d'un siècle plus tard, dans son récit autobiographique, Marcel Pititkwe de Wemotaci se souvient de gardes-chasses venus à la maison saisir toute la nourriture qui s'y trouvait et escorter son père jusqu'au poste de police. Celui-ci sera condamné à quelques mois de prison pour avoir échangé de la viande d'orignal contre de la farine, du lait et du sucre<sup>204</sup>. Non seulement la famille avait-elle ainsi perdu ce qui devait assurer sa subsistance au cours de l'hiver à venir, mais aussi celui qui devait pourvoir à ses besoins.

La création des réserves à castor par le gouvernement du Québec dans les années 1930 en raison d'une diminution inquiétante des animaux à fourrure semble témoigner d'une certaine ouverture face aux Autochtones, qui disposent désormais de droits exclusifs de

199 *Acte pour faciliter la formation en cette province de clubs pour la protection du poisson et du gibier*, S.Q. 1885, c. 12.

200 Martin, P.-L. (1990). *La chasse au Québec*. Montréal, Québec : Boréal Express, p. 80-83.

201 Morantz, T. (1995). Provincial Game Laws at the Turn of the Century: Protective or Punitive Measures for the Native Peoples of Quebec?. Dans D. H. Pentland (dir.), *Papers of the Twenty-sixth Algonquian Conference*. Winnipeg, Manitoba : University of Manitoba, p. 277 et 281; Ingram, D. (2014). *Wildlife, Conservation, and Conflict in Quebec, 1840-1914*. Vancouver, BC: UBC Press.

202 Morantz. (1995), *op. cit.*, p. 287; Gélinas. (2007), *op. cit.*, p. 106; témoignage de Richard Kistabish, notes sténographiques du 16 novembre 2017, p. 149-150, lignes 13-16.

203 Gélinas. (2007), *op. cit.*, p. 106.

204 Pititkwe, M. (2016). *Nipekiwan. Je reviens*. Rouyn-Noranda, Québec : ABC de l'édition, p. 15-17.

piégeage sur ces terres<sup>205</sup>. Cette nouvelle division du territoire ne tient cependant pas compte des pratiques traditionnelles d'occupation et ultimement, a pour effet de limiter la mobilité des Premières Nations et la dimension des territoires de trappe<sup>206</sup>.

Chose certaine, l'exploitation et la réglementation des nouveaux territoires soumis à la colonisation ont pour conséquence directe d'encourager la création de réserves<sup>207</sup>. En effet, devant l'invasion de leurs territoires, différentes communautés se résignent parfois elles-mêmes à demander que certains territoires leur soient réservés<sup>208</sup>. Cette décision ne les protège pas toujours efficacement. Progressivement s'impose d'ailleurs l'idée que, sous des dehors de protection, les réserves ont pour fonction véritable de libérer le territoire de la présence autochtone pour favoriser l'exploitation des ressources naturelles<sup>209</sup>.

«[Il] y a eu aussi... [...] ce qu'on pourrait appeler des règlements et des politiques qui venaient enlever l'exercice de nos droits fondamentaux, de vivre sur le territoire. Et on a eu énormément de difficulté à continuer de vivre de ce mode de vie-là. La chasse, la pêche, le trappage. Et puis d'occuper le territoire, t'sais, parce que là, on occupait le territoire, mais on était à... sur le chemin compagnies forestières, sur le chemin de l'Hydro-Québec, sur le chemin des compagnies minières. Il fallait nous... nous tasser. Il fallait nous exclure.»

Richard Kistabish, nation anishnabe  
(Pièce PD-16 (CERP), p. 43-44)

La *Loi concernant les terres réservées aux Sauvages*<sup>210</sup> de 1922 viendra confirmer cette impression. De fait, si elle porte de 230 000 à 330 000 acres la superficie des terres publiques mises de côté pour l'usage des Indiens, cette même loi prévoit que les nouvelles réserves ne peuvent être créées sur des espaces où des concessions forestières ont déjà été accordées<sup>211</sup>. Or, de tels espaces n'existent pratiquement plus dans le Moyen-Nord québécois, ce qui limite la taille des nouvelles réserves ou les confine aux régions encore plus isolées vers le nord<sup>212</sup>.

### 3.2.3 La participation des Autochtones au développement du Québec

Si la tendance dans le Québec post-1867 est d'effacer les Autochtones du discours public, les Premières Nations et les Inuit sont tout de même bien présents sur le territoire et fréquemment en contact avec les Allochtones.

La traite des fourrures est longtemps restée l'activité privilégiée pour favoriser la collaboration et les échanges économiques, mais aussi culturels. De 1668 à 1970, la Compagnie

205 Leroux, Chamberland, Brazeau et Dubé. (2004), *op. cit.*, p. 68-69; Gélinas. (2007), *op. cit.*, p. 107; Bousquet. (2016), *op. cit.*, p. 87; témoignage de Paul John Murdoch, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 24-25, lignes 14-9.

206 Charest, P. (1996). Les stratégies de chasse des Mamit Innuat. *Anthropologie et Sociétés*, 20(3), p. 110.

207 Fortin et Frenette. (1989), *op. cit.*, p. 34; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 86-87, lignes 19-9.

208 Beaulieu. (2013). *op. cit.*, p. 136-140; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 50.

209 Beaulieu. (2013), *op. cit.*, p. 138; Fortin et Frenette. (1989), *op. cit.*, p. 33; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 85-86, lignes 19-24; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 164.

210 *Loi concernant les terres réservées aux Sauvages*, S.Q. 1922, c. 37.

211 *Id.*, art. 1, al. 6.

212 Gélinas. (2007), *op. cit.*, p. 105-106.

de la Baie d'Hudson aura ouvert plus de 80 comptoirs de traite de fourrure à travers le territoire du Québec<sup>213</sup>. Elle sera même présente chez les Inuit à partir des années 1830, le premier comptoir voyant le jour à Fort Chimo (Kuujjuaq)<sup>214</sup>. Bien que loin d'être toujours égalitaire, cette coopération économique entre Autochtones et Allochtones nécessite et génère des rapports respectueux entre les peuples<sup>215</sup>, ce qui bénéficie généralement aux deux parties. De fait, tant que la traite des fourrures est possible, elle sera bénéfique aux peuples autochtones semi-nomades qui peuvent ainsi maintenir leur mode de vie<sup>216</sup>. En contrepartie, chez les Allochtones, la traite permet la constitution d'importantes fortunes, qui contribuent sans l'ombre d'un doute à l'essor du Québec et du Canada<sup>217</sup>.

Les Autochtones participent également au développement économique du Québec par l'exploitation des ressources naturelles, souvent situées sur leur propre territoire. De fait, le développement de l'industrie forestière ayant réduit considérablement la possibilité de subvenir à leurs besoins par la traite des fourrures, de nombreux Autochtones (notamment des Anishnabek, des Atikamekw Nehirowisiw, des Abénakis et des Innus) se joignent aux équipes de bûcherons<sup>218</sup>. Ils participent aussi à la construction des infrastructures liées à la colonisation, telles que les barrages ou les chemins de fer<sup>219</sup>. Lorsque les pourvoies et les clubs privés sont créés, la connaissance fine qu'ont les Autochtones du territoire leur permet également de guider les nouveaux occupants à qui le gouvernement cédaient de vastes espaces<sup>220</sup>.

« [L]es Atikamekw, y bûchaient beaucoup sur le territoire han ! C'était leur seule source de revenus. [...] Y'avait des grands clubs privés, là, qui arrivaient là, sur le territoire, là, à McTavish. Fait qu'y'ont bâti pour ces associations-là qui regroupaient des professionnels, des médecins, des avocats, des juges, des... même un ministre [...] Ça l'a créé de l'emploi, les gens qui arrivaient sur le territoire, ben ils les faisaient travailler, préparer les billots, nettoyer le territoire. [...] Au fil des ans, les Atikamekw y'ont participé au développement, parce que y'avaient des possibilités d'emploi là, pis que c'était sur leur territoire. »

Lucie Basile, nation atikamekw nehirowisiw  
(Pièce PD-16 (CERP), p. 77)

213 Roy, C. (2009). *Le patrimoine archéologique des postes de traite du Québec*. Québec, Québec : ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, p. 77-81.

214 Roy. (2009), *op. cit.*, p. 13.

215 Delâge, D. (2006). Modèles coloniaux, métaphores familiales et changements de régime en Amérique du Nord, XVII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles. *Les Cahiers des dix*, 60, p. 23-24.

216 Témoignages de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 129-130, lignes 5-6 et notes sténographiques du 26 septembre 2017, p. 46, lignes 13-23.

217 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 74-75, lignes 17-13 et p. 76, lignes 7-15; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 129.

218 Témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 30, lignes 9-25; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 50-51, lignes 18-2; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 77.

219 Loiselle, Dugré, Neveu, Kistabish, Mowatt, Mowatt-Gaudreau et Mapachee. Loiselle, M., Dugré, S., Neveu, L.P., Kistabish, M., Mowatt, J., Mowatt-Gaudreau, M. et Mapachee, T. (2009), *op. cit.*, p. 22, 24 et 31; témoignage de Steeve Mathias, notes sténographiques du 29 septembre 2017, p. 11-12, lignes 19-4; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 172.

220 Témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 30, lignes 11-19.

Les Autochtones sont aussi présents lorsque les prospecteurs miniers partent à la recherche de nouveaux gisements, découvrant parfois eux-mêmes les métaux dans leurs sous-sols<sup>221</sup>.

«Je pense qu'en ce qui concerne l'exploration et le développement, [les géologues] n'auraient pas été en mesure de réaliser ce qu'ils ont réalisé s'ils n'avaient pu compter sur la présence de personnes qui connaissaient très bien la région et [...] qui ont partagé certaines de leurs connaissances... Je ne pense pas que quiconque aurait pu contribuer à quelque forme d'exploitation ou de développement dans la région, sans cette expertise, sans ces connaissances.»

Glenda Sandy, nation naskapie  
(Pièce PD-16 (CERP), p. 285-286)

À une époque, l'artisanat autochtone se popularise et devient une source de revenus importante pour les membres de certaines nations<sup>222</sup>. D'autres développent des expertises particulières, comme les monteurs de hautes charpentes métalliques chez les Mohawks. Depuis leur participation à l'édification du pont ferroviaire Saint-Laurent<sup>223</sup> traversant le fleuve à Kahnawà:ke en 1886, ces ouvriers spécialisés dans l'acier ont œuvré sur un grand nombre de chantiers américains. Ce sera le cas notamment de ceux du pont de Québec au début du 20<sup>e</sup> siècle, de l'Empire State Building à New York dans les années 1920 et du World Trade Center à la fin des années 1960<sup>224</sup>.

En dépit de ces faits avérés, bien peu de choses ont été écrites sur les relations entre les Autochtones et les Allochtones dans le contexte de la colonisation. Pourtant, le développement de certaines régions comme la Mauricie et l'Abitibi-Témiscamingue ont provoqué des rencontres et des relations, parfois soutenues, entre eux<sup>225</sup>. Les recherches de l'historienne Sylvie LeBel ont d'ailleurs démontré la présence d'Autochtones (Atikamekw, Nehirowisiw, Abénakis et Anishnabek) dans plusieurs paroisses mauriciennes durant le dernier tiers du 19<sup>e</sup> siècle, et ce, même si les rapports paroissiaux demeurent discrets à ce sujet<sup>226</sup>. Le souvenir des contacts entre Anishnabek et Canadiens français au début de la colonisation abitibienne<sup>227</sup> et l'existence d'un village mixte sur la Côte-Nord<sup>228</sup> (Mosisie) confirment également la cohabitation et les relations existantes.

221 Kapesch, A. (1976). *Je suis une maudite sauvagesse. Eukuan nin matshimanitu innu-iskueu*. Montréal, Québec : Leméac, p. 37-64; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 171-172 et 285-286.

222 Pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 15 et 119-120.

223 Le pont ferroviaire Saint-Laurent est un pont du Canadien Pacifique (CP) traversant le fleuve Saint-Laurent entre l'arrondissement LaSalle et la communauté de Kahnawà:ke. Situé en amont du pont Honoré-Mercier, il est encore aujourd'hui emprunté par les trains de banlieue du Réseau de transport métropolitain et par les trains de fret du CP.

224 Owen, D. (réalisateur). (1965). *High Steel* [Film documentaire]. Canada : Office national du film; Tarbell, R. (réalisateur). (2008). *Little Caughnawaga : To Brooklyn and Back* [Film documentaire]. Canada : Office national du film; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 258; témoignage de Joseph Tokwiro Norton, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 194, lignes 3-10.

225 LeBel. (2005), *op. cit.*, p. 69-70; Loiselle, Dugré, Neveu, Kistabish, Mowatt, Mowatt-Gaudreau et Mapachee. (2009), *op. cit.*, p. 22-23.

226 LeBel. (2005), *op. cit.*, p. 69-70.

227 Loiselle, Dugré, Neveu, Kistabish, Mowatt, Mowatt-Gaudreau et Mapachee. (2009), *op. cit.*, p. 30-32.

228 Pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 165-166; Audet, V., Briand-Racine, J., Charest, P., et al. (2012). Recueil d'entrevues : Des tentes aux maisons, volet Innu/Uashat mak Mani-Utenam. Dans ARUC Tetawan, *Projet Des tentes aux maisons - volet Innu*. Québec, Québec : Université Laval, p. 370; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 166.



«Avant Mani-Utenam, il y avait le petit village de Moisie, là, à la pointe. Ouais. Nous, qu'on appelle Metsheteu, là. Pis à l'époque, nos parents, nos grands-parents, avant Mani-Utenam, ben c'est là qu'ils demeuraient, t'sais. Avec les Blancs, à l'époque. [...] Alors, on nous raconte qu'il y avait des Blancs, pis des Innus, qui vivaient ensemble. Ce n'était pas une réserve, c'était un village où les gens avaient décidé de s'installer là. Parce qu'à l'embouchure de la rivière Moisie, il y avait du saumon en été, il y avait de la morue aussi, là, que les gens pouvaient aller pêcher.»

Réginald Vollant, nation innue  
(Pièce PD-16 (CERP), p. 165-166)

### 3.3. 1940-1960 / Des sujets à administrer

Largement ignorés par le Québec au cours des décennies précédentes, les Autochtones deviennent vers le milieu du 20<sup>e</sup> siècle des sujets qu'il faut administrer, mais aussi bien souvent assimiler, pour répondre aux attentes de l'État et de la société<sup>229</sup>. Cette évolution des attitudes face aux Autochtones coïncide avec la lente progression de l'État-providence, qui vise à offrir une gamme de services de plus en plus large. C'est effectivement au moment où l'offre de services publics s'élargit que les dispensateurs de services (privés et publics) semblent se préoccuper davantage des Premières Nations.

#### 3.3.1 Les soins de santé

Si le système de santé au Québec tel qu'on le connaît aujourd'hui se consolide dans les années 1960, ses origines publiques remontent aux années 1920. Le Service d'assistance publique (1921) et le Service provincial d'hygiène (1922) chargés respectivement de financer les hôpitaux et de gérer les services préventifs<sup>230</sup> sont alors créés. Jusqu'à la fin des années 1940, le système repose toutefois essentiellement sur l'initiative des communautés religieuses qui administrent les hôpitaux et les autres établissements de santé<sup>231</sup>. Elles y parviennent avec le soutien de mécènes et de médecins, dont la profession n'est alors réglementée que de manière minimale<sup>232</sup>.

La situation commence toutefois à changer en 1948, avec le programme de subventions nationales du gouvernement fédéral qui insuffle un nouvel élan à l'offre de services publics

229 Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015b). *Rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada, Pensionnats du Canada : L'histoire, partie 2 de 1939 à 2000*. Volume 1. Montréal, Québec et Kingston, Ontario : McGill-Queen's University Press, p. 14; témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 127-128, lignes 25-18.

230 Desrosiers, G. (1999). Le système de santé au Québec. Bilan historique et perspective d'avenir. *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 53(1), p. 9; ministère de la Santé et des Services sociaux. (2009). *Regards sur le système de santé et de services sociaux du Québec*. Québec, Québec : Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, p. 38.

231 Desrosiers, G. et Gaumer, B. (2004). Réformes et tentatives de réformes du réseau de la santé du Québec contemporain : une histoire tourmentée. *Ruptures, revue transdisciplinaire en santé*, 10(1), p. 9; ministère de la Santé et des Services sociaux. (2009), *op. cit.*, p. 38; *Revue de littérature, santé : organisation des services*, pièce PD-8 (CERP), p. 11.

232 Goulet, D. (2004). Professionnalisation et monopolisation des soins : le Collège des médecins du Québec 1847-1940. *Ruptures, revue transdisciplinaire en santé*, 10(1), p. 47.

au Québec, en favorisant notamment la construction d'hôpitaux et le développement de services psychiatriques<sup>233</sup>. Jusqu'à la Révolution tranquille, c'est d'ailleurs le gouvernement fédéral qui joue un rôle de locomotive en ce qui a trait au développement du système de santé québécois. Ce sera le cas notamment pour l'assurance-hospitalisation établie en 1957 par le gouvernement canadien, puis officialisée au Québec avec l'adoption de la *Loi sur l'assurance-hospitalisation* en 1960<sup>234</sup>.

Avant cette date, l'information disponible sur les services sanitaires dispensés aux Autochtones demeure parcellaire. Pendant longtemps, les employés des postes de la Compagnie de la Baie d'Hudson et les missionnaires fournissent certains soins médicaux aux Autochtones des régions plus éloignées<sup>235</sup>. Les missions fondées dans la foulée de la colonisation peuvent offrir des services aussi bien aux Autochtones qu'aux nouveaux arrivants, comme c'est le cas pour l'hôpital de Ville-Marie, fondé au Témiscamingue en 1887<sup>236</sup>. À partir des années 1930, le ministère de la Colonisation crée plusieurs dispensaires, principalement en Abitibi-Témiscamingue<sup>237</sup>, mais aussi au Saguenay-Lac-Saint-Jean<sup>238</sup>, sur la Côte-Nord<sup>239</sup> et en territoire atikamekw nehirowisiw<sup>240</sup>. Des infirmières et des médecins effectuent alors des visites des communautés autochtones, mais on connaît mal les effets de ce déploiement de services. Le témoignage d'une infirmière de l'Abitibi, appelée « assez souvent » à intervenir dans des communautés eeyou (cries) et atikamekw nehirowisiw, suggère que des contacts avec ces postes de santé n'étaient toutefois pas rares<sup>241</sup>. En territoire eeyou (cri), les soins curatifs sont offerts par les missionnaires et les directeurs de postes de la Compagnie de la Baie d'Hudson<sup>242</sup> parfois même jusque dans les années 1950. À partir de 1930, on peut en outre compter sur un premier hôpital privé, avec dispensaire et « ambulance-canot », établi par l'école résidentielle catholique de Fort George (Chisasibi)<sup>243</sup>.

233 Fleury, M.-J. et Grenier, G. (2004). Historique et enjeux du système de santé mentale québécois. *Ruptures, revue transdisciplinaire en santé*, 10(1), p. 24-26.

234 Ministère de la Santé et des Services sociaux. (2009), *op. cit.*, p. 38-39; *Loi sur l'assurance hospitalisation*, RLRQ c. A-28.

235 Pièce PD-8 (CERP), *op. cit.*, p. 11.

236 Gareau, S. (1982). L'organisation hospitalière dans le nord-ouest québécois. *Sessions d'étude - Société canadienne d'histoire de l'Église catholique*, 49, p. 38.

237 Vincent. (2005), *op. cit.*, p. 361; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 75.

238 Girard et Perron. (1995), *op. cit.*, p. 526. Un dispensaire fédéral existait cependant à Pointe-Bleue (Mashteuiatsh) depuis 1876 : *Id.*, p. 243-244.

239 Rousseau, N. et Daigle, J. (2013). *Infirmières de colonie. Soins et médicalisation dans les régions du Québec, 1932-1972*. Québec, Québec : Presses de l'Université Laval, p. 19 (voir également le tableau des postes d'infirmières à l'annexe 1, p. 422-432).

240 Vitenti, L. (2011). *Couper le fil de la vie : suicide et rituels de mort chez les Atikamekw de Manawan* (Thèse de doctorat en anthropologie). Université de Montréal. Repéré à [https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/8533/Vitenti\\_Livia\\_2012\\_these.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/8533/Vitenti_Livia_2012_these.pdf?sequence=2&isAllowed=y), p. 170-171.

241 Turgeon, M. (1998). *Mémoires d'une infirmière de colonie en Abitibi. Un récit de Marguerite Turgeon*. Terrebonne, Québec : Berthiaume, p. 83.

242 Torrie, J., Bobet, E., Kischuk, N. et Webster, A. (2005). *The Evolution of Health Status and Health Determinants in the Cree Region (Eeyou Istchee): Eastmain-1-A Powerhouse and Rupert Diversion Sectoral Report. Volume 2: Detailed Analysis*. Chisasibi, Québec : Cree Board of Health and Social Services of James Bay, p. 173, 178-179 et 184.

243 *Id.*, p. 260; Goulet. (2016), *op. cit.*, p. 60.



Au cours des années 1940, des épidémies de maladies infectieuses, comme la polio ou la tuberculose, éclatent au sein des communautés des Premières Nations et des villages inuit, entraînant une multiplication des interventions médicales auprès des Autochtones<sup>244</sup>. Des équipes sont entre autres déployées dans les villages inuit (Nunavik actuel) pour procéder de façon systématique à des radiographies pulmonaires et un bateau sanitaire affrété par le gouvernement fédéral, le C.D. Howe, visite les villages inuit à partir de 1950<sup>245</sup>. À cette époque, de nombreux malades autochtones sont évacués et hospitalisés dans les sanatoriums du Sud, notamment à Québec, Macamic, Roberval ou Sainte-Agathe, ainsi qu'à Gaspé et Mont-Joli pour les Innus ou Edmonton, Moose Factory et Hamilton pour les Inuit, où ils se trouvent isolés et loin de leurs familles<sup>246</sup>. Lorsque certains d'entre eux meurent des suites de la maladie, leurs proches ne sont pas nécessairement avisés<sup>247</sup>. Cette situation perdure au moins jusque dans les années 1970, alors que huit enfants de la communauté de Pakua Shipu sur la Côte-Nord sont envoyés à l'hôpital de Blanc-Sablon pour se faire soigner et n'en reviennent jamais. Leurs parents seront finalement informés de leur décès en 2015, grâce à l'enquête de la journaliste de Radio-Canada, Anne Panasuk<sup>248</sup>.

### 3.3.2 Les pensionnats indiens au Québec

Les années 1940 marquent aussi la transformation du secteur de l'éducation au Québec. Après une longue opposition, le clergé québécois soutient désormais le principe de l'éducation obligatoire décrété par le gouvernement libéral d'Adélard Godbout en 1943<sup>249</sup>. Le Québec est alors la dernière province canadienne à adopter une telle loi. C'est aussi à cette époque que les Oblats de Marie Immaculée et les évêques du Québec réclament que soient construits des pensionnats indiens au Québec<sup>250</sup>.

Le système des pensionnats indiens a été mis en place par le gouvernement fédéral au cours des années 1880<sup>251</sup>. C'est à ce moment que le surintendant général des Affaires

244 Association canadienne de la santé publique. (2017). *La tuberculose et les peuples autochtones*. Repéré à <https://www.cpha.ca/fr/la-tuberculose-et-les-peuples-autochtones>; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 76 et 188.

245 Olofsson, E., Holton, T. L. et Partridge, I. J. (2008). Negotiating identities: Inuit tuberculosis evacuees in the 1940s-1950s. *Études/Inuit/Studies*, 32(2), p. 129; Association canadienne de la santé publique, *op. cit.*; pièce PD-8 (CERP), *op. cit.*, p. 12; témoignage de Samir Shaheen-Hussain, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 219, lignes 1-7.

246 Affaires indiennes et du Nord Canada. (2006), *op. cit.*, p. 82; Torrie, Bobet, Kischuk et Webster. (2005), *op. cit.*, p. 188; témoignage de Christopher Fletcher, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 317-318, lignes 15-3; témoignage de Samir Shaheen-Hussain, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 218, lignes 13-21; témoignage de Donat Savoie, notes sténographiques du 24 novembre 2017, p. 162-163, lignes 23-11; *L'itinérance et les Inuit à Montréal – du Nord du Québec à l'itinérance*, pièce P-0242 (CERP), p. 9; pièce PD-16 (CERP), p. 188.

247 Association canadienne de la santé publique. (2017), *op. cit.*; témoignage de Jean-Charles Piétacho, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 127, lignes 1-10; témoignage de Christopher Fletcher, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 318, lignes 4-12; témoignage de Donat Savoie, notes sténographiques du 24 novembre 2017, p. 164-165, lignes 8-16.

248 Panasuk, A. (journaliste). (2015). *Pakuashipi : À la recherche des enfants disparus* [Reportage]. Dans L. Tremblay (réalisateur), *Enquête*. Montréal, Québec : Société Radio-Canada.

249 *Loi concernant la fréquentation scolaire obligatoire*, S.Q. 1943, c. 13; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 57-58, lignes 20-4.

250 Goulet. (2016), *op. cit.*, p. 27-28.

251 Miller, J. R. (1996). *Shingwauk's Vision: A History of Native Residential Schools*. Toronto, Ontario : University of Toronto Press, p. 89 et suivantes.

indiennes du Canada, Duncan Campbell Scott, indique le plus clairement les objectifs à long terme du gouvernement en matière autochtone : « notre but, dira-t-il, est de continuer jusqu'à ce qu'il n'y ait plus un seul indien au Canada qui ne soit pas assimilé à la société et au corps politique, et qu'il n'y ait plus de question indienne ni de ministère des Affaires indiennes »<sup>252</sup>. L'instruction des enfants autochtones devient obligatoire en 1920 dans la *Loi sur les Indiens*, bien que sa mise en œuvre soit tardive au Québec, soit en 1943<sup>253</sup>. Le modèle retenu est toutefois vite décrié.

Les problèmes chroniques de sous-financement des pensionnats et leurs effets néfastes sur les populations autochtones sont en effet dénoncés dès 1948 devant le comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes. Chargé de réviser la *Loi sur les Indiens*, le comité recommande alors de fermer les pensionnats indiens pour ouvrir plutôt des externats<sup>254</sup>.

Cette proposition n'est pas suivie au Québec, puisque les pensionnats de Sept-Îles (Maliotenam), Amos (Saint-Marc-de-Figuery), Pointe-Bleue (Mashteuiatsh) et La Tuque ouvrent respectivement leurs portes en 1952, 1955, 1960 et 1962, s'ajoutant aux deux pensionnats précédemment établis dans les années 1930 à Fort George sur la baie James<sup>255</sup>. Toute la lumière sur cette apparition tardive n'a pas encore été faite<sup>256</sup>. On sait cependant qu'au Québec, la rivalité entre missionnaires protestants et catholiques, qui se disputaient la conversion des Autochtones, est moindre que dans le reste du Canada, où elle aurait rapidement favorisé une multiplication des pensionnats en compétition<sup>257</sup>. Ce ne serait donc qu'avec la colonisation croissante du Moyen-Nord québécois pour exploiter les ressources naturelles qui s'y trouvent que le gouvernement procède à l'ouverture de pensionnats indiens<sup>258</sup>.

252 Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015b), *op. cit.*, p. 14; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 93-94, lignes 23-11; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 58, lignes 10-22; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 89.

253 *An act to amend the Indian Act*, S.C. 1919-20, c. 50, art. 1; Milloy, J. S. (1999). *A National Crime. The Canadian Government and the Residential School System, 1879 to 1986*. Winnipeg, Manitoba: University of Manitoba Press, p. 70-71; Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015a). *Rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada, Pensionnats du Canada : L'histoire, partie 1 des origines à 1939*. Volume 1. Montréal, Québec et Kingston, Ontario : McGill-Queen's University Press, p. 310-312; Bousquet. (2016), *op. cit.*, p. 107; pièce PD-11 (CERP), *op. cit.*, p. 18; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 57-58, lignes 20-4.

254 Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015b), *op. cit.*, p. 16-18 et 26-42; Goulet. (2016), *op. cit.*, p. 50.

255 Six pensionnats ont été mis en place au Québec, s'ajoutant aux foyers fédéraux non confessionnels destinés aux Inuit et au foyer de Mistissini. Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015b), *op. cit.*, p. 43-50; Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015d). *Rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada, Pensionnats du Canada : Enfants disparus et lieux de sépulture non marqués*. Volume 4. Montréal, Québec et Kingston, Ontario : McGill-Queen's University Press, p. 163-164; Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015a), *op. cit.*, p. 241; Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015f), *op. cit.*, p. 394-395; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 69, lignes 9-23.

256 Bousquet, M.-P. (2016a). L'histoire scolaire des autochtones : un chantier à défricher. *Recherches amérindiennes au Québec*, 46(2-3), 117-123.

257 Miller. (1996), *op. cit.*, p. 132; Goulet. (2016), *op. cit.*, p. 58 et 61; Ottawa, G. (2010). *Les pensionnats indiens au Québec. Un double regard*. Québec, Québec : Cornac, p. 20.

258 Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015b), *op. cit.*, p. 43-44.

Peu importe l'époque ou les régions du pays, les ruptures familiales et culturelles qu'ont constituées les départs forcés des enfants autochtones vers les pensionnats s'imposent comme une constante<sup>259</sup>. Les témoignages des survivants<sup>260</sup> évoquent d'ailleurs très souvent la détresse vécue par les enfants, dont certains âgés d'à peine 5 ou 6 ans, qui montent dans un train, un bateau ou un avion avec la crainte de ne plus jamais revoir leur famille<sup>261</sup>. À l'admission, des numéros sont donnés aux pensionnaires<sup>262</sup>. Les frères et sœurs sont généralement séparés de leur fratrie s'ils n'appartiennent pas au même groupe d'âge ou ne sont pas du même sexe, ce qui accentue encore le sentiment d'isolement<sup>263</sup>.

«[Q]uand le ministère est arrivé, [ils] ont ramassé tous les enfants. Y'avaient répertorié toutes les familles qui étaient établies sur les territoires, pis au mois de juin là, le prêtre, c'est lui qui nous communiquait là aux familles là, pendant son sermon, après ou... je l'sais pu là, que les enfants y'iraient à l'école. Que tous les enfants, c'était obligatoire [...] Pis y'avait la liste de tous les enfants han ! [...] Y ramassaient tous les enfants de l'âge de 6 ans, là, aller jusqu'à adulte là, je veux dire 17-18 ans. Pis dans le village là, ben y restait que les bébés. 3 ans, 2 ans, 1 an.»

Lucie Basile, nation atikamekw nehirowisiw  
(Pièce PD-16 (CERP), p. 78)

De leur côté, les parents se retrouvent soudainement dépouillés de leurs responsabilités familiales<sup>264</sup>. Même s'ils peuvent souvent concevoir de manière positive l'accès à l'éducation de leurs enfants<sup>265</sup>, ils se voient tout de même forcés d'abandonner leur progéniture à des

<sup>259</sup> Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 136-137, lignes 25-5; témoignage de David Kistabish, notes sténographiques du 6 juin 2017, p. 92-93, lignes 18-9; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 5 juin 2017, p. 57, lignes 6-13; témoignage de Pierre Picard, notes sténographiques du 21 novembre 2017, p. 28-30, lignes 25-22; témoignage de Jeannette Brazeau, notes sténographiques du 12 avril 2018, p. 54, lignes 1-12; témoignage de Pierre Papatie, notes sténographiques du 7 juin 2018, p. 277-278, lignes 23-2; témoignage de Kathleen J. Wootton, notes sténographiques du 24 janvier 2018, p. 12, lignes 19-22; pièce PD-11 (CERP), *op. cit.*, p. 18-19.

<sup>260</sup> Tous les exemples qui suivent proviennent de témoignages de survivants autochtones du Québec.

<sup>261</sup> Tremblay, D. (2008). *L'éveil des survivants. Récits des abus sexuels dans les pensionnats amérindiens du Québec*. Montréal, Québec : Michel Brûlé, p. 70-71.

<sup>262</sup> Témoignage de Jeannette Brazeau, notes sténographiques du 12 avril 2018, p. 69-70, lignes 24-1; témoignage d'Omer St-Onge, notes sténographiques du 11 septembre 2017, p. 38, lignes 20-25 et p. 39, lignes 15-18; témoignage de Georges Wabanonik, notes sténographiques du 11 septembre 2017, p. 39, lignes 8-9.

<sup>263</sup> Loiselle, M., Legault, L., Potvin, M., Mowatt, J., M-Gaudreau, M., Mapachee, T. et Kistabish, C. (2011). *Recueil des récits de vie des aînés de Pikogan et des ex pensionnaires de St-Marc-de-Figuery couvrant la période de 1931 à 1975*. Rouyn-Noranda, Québec : Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (Chaire Desjardins en développement des petites collectivités), p. 29 et 35; Sioui, B., Mowatt-Gaudreau, M. et Mowatt, J. (2018). *Ka Pi Icita8atc. Ce qu'ils ont fait. Parcours de dix-sept élèves du pensionnat autochtone de Saint-Marc-de-Figuery*. Montréal, Québec : Carte blanche, p. 23 et 29; Ottawa. (2010), *op. cit.*, p. 29; témoignage de Roméo Saganash, notes sténographiques du 27 octobre 2017, p. 138, lignes 3-14.

<sup>264</sup> Pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 43; témoignage de David Kistabish, notes sténographiques du 6 juin 2017, p. 99, lignes 10-22; témoignage de Pierre Picard, notes sténographiques du 21 novembre 2017, p. 31-32, lignes 13-21; témoignage à huis clos HC-55, notes sténographiques du 8 juin 2018, p. 222, lignes 7-13; témoignage de Phoebe Atagotaaluk, notes sténographiques du 16 novembre 2018, p. 94, lignes 14-24; témoignage à huis clos HC-64, notes sténographiques du 22 août 2018, p. 199-200, lignes 22-6.

<sup>265</sup> Goulet. (2016), *op. cit.*, p. 50; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 88.

étrangers. Ils se sentent également impuissants face à des agents pouvant menacer de les envoyer en prison s'ils n'obtempèrent pas<sup>266</sup>.

«Pis les familles étaient vidées [...] y restaient comme... complètement désorganisées [...] Y'en ont pas beaucoup parlé. [...] Mais [...] les parents, qui avaient perdu le droit d'être parents. [...] C'était leur responsabilité, y'avaient aussi perdu tout le contexte familial, amour, affectif. Tout ça là, ça l'a comme bouleversé pas juste une personne, l'ensemble des familles. L'ensemble d'une communauté, pis l'ensemble d'une nation, han !»

Lucie Basile, nation atikamekw nehirowisiw  
(Pièce PD-16 (CERP), p. 78-79)

La plupart des parents ignorent d'ailleurs comment leurs enfants sont traités dans les pensionnats et ne peuvent concevoir la dure réalité des pratiques punitives en général et des abus sexuels en particulier<sup>267</sup>.

Dans un contexte de grande solitude, les enfants et les parents se trouvent séparés chaque année pendant les dix mois que dure l'année scolaire<sup>268</sup>. La distance entre eux n'est pas seulement géographique. La rupture dans la transmission des valeurs, des langues autochtones (interdites au pensionnat)<sup>269</sup>, des savoirs traditionnels et de la spiritualité prive en effet les enfants de repères identitaires fondamentaux et contribue à creuser un fossé culturel entre les jeunes et leurs parents<sup>270</sup>. Au retour des enfants, un ajustement est parfois nécessaire, les uns et les autres ne se reconnaissant plus<sup>271</sup>. Comme le rappelle l'historien autodidacte Gilles Ottawa, qui a lui-même séjourné au pensionnat de Pointe-Bleue, le décalage ne se percevait pas seulement dans les «pratiques spirituelles, religieuses et linguistiques», mais aussi «dans les petits gestes du quotidien» qui n'avaient pas été appris par les enfants<sup>272</sup>. À travers les «moqueries, sarcasmes, remarques déplacées et péjoratives» vécus au pensionnat, les enfants comprenaient que les traditions de leurs ancêtres «n'avaient aucune valeur»<sup>273</sup>. Dans certains cas, l'aliénation culturelle était telle

<sup>266</sup> Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015e), *op. cit.*, p. 15-17 ; témoignage de Jeannette Brazeau, notes sténographiques du 12 avril 2018, p. 54, lignes 16-19; pièce PD-11 (CERP), *op. cit.*, p. 18.

<sup>267</sup> *Id.*, p. 26 et 51-52.

<sup>268</sup> Ottawa. (2010), *op. cit.*, p. 40-41; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 78 et 150; témoignage de Richard Kistabish, notes sténographiques du 16 novembre 2017, p. 148, lignes 11-16.

<sup>269</sup> Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015e), *op. cit.*, p. 49-63; Loïselle, Legault, Potvin, Mowatt, Gaudreau, Mapachee et Kistabish. (2011), *op. cit.*, p. 6, 7 et 31; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 42, 62, 88 et 220; témoignage de Roméo Saganash, notes sténographiques du 27 octobre 2017, p. 137, lignes 13-22; témoignage d'Omer St-Onge, notes sténographiques du 11 septembre 2017, p. 40, lignes 4-16; témoignage de Jeannette Brazeau, notes sténographiques du 12 avril 2018, p. 55, lignes 3-6; témoignage d'Evelyn Saint-Onge, notes sténographiques du 7 mai 2018, p. 15, lignes 3-5.

<sup>270</sup> Témoignage de David Kistabish, notes sténographiques du 6 juin 2017, p. 92-93, lignes 18-7; témoignage de Clifford Moar, notes sténographiques du 16 novembre 2017, p. 13-14, lignes 20-5; témoignage de Roméo Saganash, notes sténographiques du 27 octobre 2017, p. 137-136, lignes 22-11.

<sup>271</sup> Ottawa. (2010), *op. cit.*, p. 40-41 et 97; témoignage de Jeannette Brazeau, notes sténographiques du 12 avril 2018, p. 55, lignes 14-20.

<sup>272</sup> *Id.*, p. 97; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 86.

<sup>273</sup> Ottawa. (2010), *op. cit.*, p. 72.

qu'ils ne voulaient plus être « Indiens »<sup>274</sup>, ne voulaient plus parler leur langue<sup>275</sup>. « On apprenait à se détester nous-même comme Indiens », souligne un survivant du pensionnat d'Amos (Saint-Marc-de-Figuery)<sup>276</sup>. Intériorisant ce rejet de leur culture, certains deviennent honteux de leurs racines, honteux de leurs parents<sup>277</sup>.

« On voulait rester indien quand on était avec nos parents, mais rendus là-bas [au pensionnat] là, quand tu te faisais montrer des films, que c'est les Indiens qui mangeaient les volées, pis c'est les Blancs qui gagnaient, [...] Pis il ne fallait pas parler notre langue, t'étais puni si tu parlais ta langue, euh... y te faisaient avaler du savon, euh... Ah, toutes sortes d'affaires comme ça ! »

Lucie Basile, nation atikamekw nehirowisiw  
(Pièce PD-16 (CERP), p. 88)

Selon l'époque, les lieux, et les individus en cause, les expériences des enfants autochtones dans les pensionnats ont varié<sup>278</sup>. Certains gardent de bons souvenirs des jeux et des activités auxquels ils prenaient part (le hockey par exemple), des différents apprentissages ou d'une religieuse particulièrement aimante<sup>279</sup>.

Toutefois, au Québec comme ailleurs au Canada, de nombreux enfants autochtones ont été victimes de violence psychologique, ainsi que d'abus physiques et sexuels<sup>280</sup>. Plusieurs ont mentionné la discipline quasi militaire de la vie au pensionnat, où déroger aux règles n'était pas admis<sup>281</sup>. Quiconque s'aventurait à les enfreindre s'exposait aux sanctions des religieux et des surveillants. Les punitions allaient des paroles blessantes aux coups de règle et de « *strap* », aux longues heures d'agenouillement ou de confinement à une douche, à l'enfermement dans un placard ou une chambre, parfois pendant des jours, aux privations

<sup>274</sup> Pititkwe. (2016), *op. cit.*, p. 15.

<sup>275</sup> Sioui, Mowatt-Gaudreau et Mowatt. (2018), *op. cit.*, p. 65.

<sup>276</sup> Loiselle, M. et Roy, C. (2007). *Un portrait. Le pensionnat pour enfants autochtones de Saint-Marc-de-Figuery*. Rouyn-Noranda, Québec : Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, p. 9.

<sup>277</sup> Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015e), *op. cit.*, p. 112; témoignage de Clifford Moar, notes sténographiques du 16 novembre 2017, p. 14, lignes 6-23; témoignage de Pierre Picard, notes sténographiques du 21 novembre 2017, p. 38-39, lignes 17-19; témoignage à huis clos HC-55, notes sténographiques du 8 juin 2018, p. 220-221, lignes 18-7; témoignage de Marie-Pierre Bousquet, notes sténographiques du 11 avril 2018, p. 74, lignes 18-25; témoignage à huis clos HC-64, notes sténographiques du 22 août 2018, p. 189, lignes 4-6.

<sup>278</sup> Bousquet. (2016a), *op. cit.*, p. 117-123.

<sup>279</sup> Ottawa. (2010), *op. cit.*, p. 63-69; Loiselle, Legault, Potvin, Mowatt, Gaudreau, Mapachee et Kistabish. (2011), *op. cit.*, p. 30, 52-54, 59; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 157; témoignage de Pierre Picard, notes sténographiques du 21 novembre 2017, p. 36-37, lignes 10-2; témoignage d'Evelyn Saint-Onge, notes sténographiques du 7 mai 2018, p. 15-16, lignes 22-8.

<sup>280</sup> Témoignage de David Kistabish, notes sténographiques du 6 juin 2017, p. 98, lignes 13-18 et p. 99, lignes 2-7; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 102 et 158; Panasuk, A. (journaliste). (2018). *Les Oblats : Régner sur les âmes et les corps* [Reportage]. Dans S. Desmarais (réalisatrice), *Enquête*. Montréal, Québec : Société Radio-Canada.

<sup>281</sup> Ottawa. (2010), *op. cit.*, p. 52-53; Loiselle, Legault, Potvin, Mowatt, Gaudreau, Mapachee et Kistabish. (2011), *op. cit.*, p. 31-32.

de repas, à l'obligation de manger du savon, etc.<sup>282</sup>.

« [J']ai vu des choses se passer au pensionnat, [...] des choses, des expériences, vraiment difficiles, difficiles, pis que je revis des fois aussi là, t'sais. Moi, j'ai vu des jeunes enfants se faire... pfff... carrément se faire battre par des curés pis des sœurs, là, qui ont donné des volées, là, devant nous, là. [...] Moi je n'en ai pas vécu personnellement, mais [...] quand tu vois du sang revoler de partout, là, là. Tu es tout petit, tu es jeune, là. Tu as... je ne sais pas quel âge que j'avais, mais on n'était pas très âgé. [...] [T]u t'installas pis tu ne bouges pas. »

Réginald Vollant, nation innue

(Pièce PD-16 (CERP), p. 158)

Selon la Commission de vérité et réconciliation du Canada (CVR), des milliers d'enfants mourront dans les pensionnats (3 201 décès consignés). La majorité de ces décès auront lieu avant 1940, donc généralement à l'extérieur du Québec<sup>283</sup>. Cela dit, 38 morts ont tout de même été dénombrés dans les pensionnats de la province par la CVR<sup>284</sup>.

S'ajoutant aux autres traumatismes, les sévices sexuels remplissent de honte et de culpabilité les victimes et les plongent parfois dans de graves dépressions longtemps après les faits<sup>285</sup>. La confiance aveugle de certains parents envers les autorités religieuses et les menaces proférées par les abuseurs compliquent d'autant plus les dénonciations<sup>286</sup>.

« Les sœurs nous croyaient pas. Même nos parents, y nous croyaient pas. Même... Y pouvaient pas [...] concevoir que un prêtre puisse... " Mais non, c'est l'homme de Dieu ! Mais non ! Y peut pas avoir fait ça ! Ben non ! Arrête de dire ça, dis pas ça !" Y nous croyaient pas ! »

Lucie Basile, nation atikamekw nehirowisiw

(Pièce PD-16 (CERP), p. 103)

Il est difficile de déterminer le nombre exact de victimes d'abus sexuels. Une enquête réalisée par le journaliste Daniel Tremblay a toutefois révélé la présence d'au moins vingt abuseurs allégués, dont une majorité de prêtres, dans les six pensionnats du Québec<sup>287</sup>.

282 Loiselle, Legault, Potvin, Mowatt, Gaudreau, Mapachee et Kistabish. (2011), *op. cit.*, p. 32-33; Ottawa. (2010), *op. cit.*, p. 99-100; témoignage d'Omer St-Onge, notes sténographiques du 11 septembre 2017, p. 39, lignes 1-4 et p. 40, lignes 13-16; témoignage de Georges Wabanonik, notes sténographiques du 11 septembre 2017, p. 68-69, lignes 23-1; témoignage de Normand Papatie, notes sténographiques du 13 avril 2018, p. 117-118, lignes 5-1; témoignage de Kathleen J. Wootton, notes sténographiques du 24 janvier 2018, p. 13, lignes 10-21 et p. 14, lignes 15-18.

283 Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015d), *op. cit.*, p. 19.

284 Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015d), *op. cit.*, p. 24.

285 Pititkwe. (2016), *op. cit.*, p. 22-23; Ottawa. (2010), *op. cit.*, p. 101; témoignage d'Omer St-Onge, notes sténographiques du 11 septembre 2017, p. 40-43, lignes 18-22; témoignage de Jerry Anichinapéo, notes sténographiques du 24 août 2018, p. 209-212, lignes 22-8; témoignage de Normand Papatie, notes sténographiques du 13 avril 2018, p. 113-115, lignes 20-3.

286 Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015e), *op. cit.*, p. 169-170; témoignage de Stanley Vollant, notes sténographiques du 17 novembre 2017, p. 13-14, lignes 17-7.

287 Tremblay. (2008), *op. cit.*, p. 221.



La plupart des pensionnats au Québec sont en activité pour peu de temps, soit moins de 20 ans. Ceux de Sept-Îles, Amos et La Tuque ferment respectivement en 1971, 1973 et 1978. Quant aux deux pensionnats les plus anciens situés à Fort George, ils cessent en 1975 et 1978 leurs activités, après plus de quarante ans d'existence. La gestion du pensionnat de Pointe-Bleue est pour sa part transférée aux Autochtones, avant sa fermeture en 1991<sup>288</sup>.

Si les pensionnats ont détruit des vies et des familles, les Autochtones leur ont tout de même opposé une importante résistance. Les enfants, en particulier, ont parfois joué d'audace pour passer à travers les épreuves qu'on leur imposait. Malgré l'interdiction de parler leurs langues, plusieurs ont continué à le faire<sup>289</sup>. Pour contrer la faim, de jeunes filles du pensionnat d'Amos (Saint-Marc-de-Figuery) ont mis sur pied un système qui leur permettait d'aller chercher du pain la nuit sans se faire prendre par les surveillants<sup>290</sup>. D'autres enfants choisissent carrément de s'enfuir des pensionnats ou supplient leurs parents de ne pas les y renvoyer après les vacances d'été<sup>291</sup>. Certaines familles fuient leurs territoires traditionnels pour éviter que leurs enfants retournent au pensionnat<sup>292</sup>.

Aux petites et grandes résistances ont succédé la résilience de plusieurs survivants des pensionnats indiens. Armés de courage et de persévérance, nombreux sont ceux qui ont entrepris de réapprendre la langue et les traditions de leurs parents<sup>293</sup>. Ces retours vers la culture ont souvent revêtu un caractère thérapeutique. Si certains parcours ont été semés d'embûches ou de rechutes et que les souffrances liées au passé demeurent, il ne faut surtout pas négliger les contributions des survivants à leurs communautés et à la société en général<sup>294</sup>. Ils ont pris la parole et dénoncé les abus ainsi que les efforts de l'État pour les faire disparaître en tant que peuples, même lorsque cela impliquait de revivre d'éprouvants passages de leur vie<sup>295</sup>. Ces dénonciations, entre autres lors de la tenue de la CVR, ont favorisé une prise de conscience au sein de la population allochtone. Elles ont aussi parfois permis aux enfants des survivants de comprendre la profondeur des blessures de leurs parents<sup>296</sup>.

### 3.3.3 Sédentariser et déplacer

L'époque durant laquelle la majorité des pensionnats ont été construits au Québec coïncide avec une deuxième vague de création de réserves dans la province. Entre 1949 et 1963, une dizaine de réserves voient le jour, en majorité sur la Côte-Nord, en Abitibi et au

<sup>288</sup> Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015b), *op. cit.*, p. 49-50; Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015f), *op. cit.*, p. 394-395.

<sup>289</sup> Loiselle, Legault, Potvin, Mowatt, Gaudreau, Mapachee et Kistabish. (2011), *op. cit.*, p. 31 et 60; Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015e), *op. cit.*, p. 56-57.

<sup>290</sup> Sioui, Mowatt-Gaudreau et Mowatt. (2018), *op. cit.*, p. 71.

<sup>291</sup> Goulet. (2016), *op. cit.*, p. 169; Ottawa. (2010), *op. cit.*, p. 101; témoignage à huis clos HC-55, notes sténographiques du 8 juin 2018, p. 214, lignes 2-24.

<sup>292</sup> Témoignage de Jeannette Brazeau, notes sténographiques du 12 avril 2018, p. 56-57, lignes 10-12.

<sup>293</sup> Ottawa. (2010), *op. cit.*, p. 122; témoignage de Suzie Basile, notes sténographiques du 13 août 2018, p. 84-85, lignes 25-9; témoignage d'Evelyn Saint-Onge, notes sténographiques du 7 mai 2018, p. 17-19, lignes 25-8; témoignage d'André Mowatt, notes sténographiques du 11 avril 2018, p. 65-66, lignes 18-8.

<sup>294</sup> Sioui, Mowatt-Gaudreau et Mowatt. (2018), *op. cit.*, p. 9.

<sup>295</sup> Ottawa. (2010), *op. cit.*, p. 108-118; témoignage de Judith Morency, notes sténographiques du 19 avril 2018, p. 57-58, lignes 22-8.

<sup>296</sup> Témoignage de Stanley Vollant, notes sténographiques du 17 novembre 2017, p. 31, lignes 1-21.

Témiscamingue. Toutefois, même en se multipliant, ces réserves sont loin de compenser pour les pertes encourues par les empiètements et autres cessions de territoires effectués par le gouvernement fédéral depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle<sup>297</sup>. En plus de perdre l'accès à leurs territoires traditionnels, les Premières Nations du Québec voient les espaces qui leur avaient été consentis progressivement réduits. Cette situation les prive de ressources susceptibles d'assurer leur indépendance économique<sup>298</sup>.

Différents intérêts, dont la poursuite de l'exploitation des ressources naturelles dans le Moyen-Nord québécois, président alors à la création des nouvelles réserves<sup>299</sup>. Le souhait de parents autochtones de ne pas se retrouver séparés de leurs enfants envoyés aux pensionnats explique aussi en partie la sédentarisation<sup>300</sup>. C'est le cas de certains Abitewinnik de Pikogan qui, lors de l'ouverture du pensionnat d'Amos (Saint-Marc-de-Figuery) en 1955, installent leur campement aux abords de la ville en se disant, tel que se le rappelle une ancienne pensionnaire : « on va se rapprocher un peu, on va les voir plus souvent »<sup>301</sup>.

L'emplacement des réserves correspond souvent aux campements d'été historiques des communautés. Il arrive toutefois que les établissements choisis soient imposés. Ce sera notamment le cas sur la Côte-Nord. Au début des années 1940, les Innus présents sur le territoire demeurent pour l'essentiel semi-nomades, certaines familles de la région se rassemblant encore l'été au village de Moisie ou à Sept-Îles, où une réserve (Uashat) existe déjà<sup>302</sup>. Cette époque voit toutefois différents intérêts venir modifier leurs habitudes. D'une part, le gouvernement fédéral désire installer une base militaire à Moisie<sup>303</sup>. D'autre part, la compagnie minière Iron Ore réclame plus d'espace à Sept-Îles afin de développer l'espace urbain<sup>304</sup>. La décision est alors prise de forcer, par un programme de déportation, le rassemblement des Innus de Moisie et de Sept-Îles dans la réserve de Mani-Utenam, créée en 1949. La majorité des familles de Sept-Îles (Uashat) refuse toutefois le déplacement et la communauté demeure toujours à son emplacement d'origine, tandis que ceux de Moisie s'installeront à Mani-Utenam (aujourd'hui Uashat mak Mani-Utenam)<sup>305</sup>.

Le scénario se répète au début des années 1960, alors que le gouvernement fédéral choisit de déplacer les Innus de Pakua Shipu vers la réserve d'Unamen Shipu (La Romaine). Encore à ce jour, le déplacement de 65 Innus en août 1961 dans une cale de bateau de marchandise

297 Gélinas. (2007), *op. cit.*, p. 34.

298 *Ibid.*

299 Scott, C. (2013). Le partage des ressources au Québec : perspectives et stratégies autochtones. Dans A. Beaulieu, S. Gervais et M. Papillon (dir.), *Les Autochtones et le Québec. Des premiers contacts au Plan Nord* (p. 363-384). Montréal, Québec : Presses de l'Université de Montréal, p. 366.

300 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 130-131, lignes 8-22; témoignage de Pierre Picard, notes sténographiques du 21 novembre 2017, p. 33-34, lignes 9-20; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 163.

301 Loiselle, Legault, Potvin, Mowatt, Gaudreau, Mapachee et Kistabish. (2011), *op. cit.*, p. 46; Bousquet. (2016), *op. cit.*, p. 103; témoignage de David Kistabish, notes sténographiques du 6 juin 2017, p. 100, lignes 4-17.

302 Frenette, P. (1996). *Histoire de la Côte-Nord*. Québec, Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, p. 423-458.

303 Pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 167.

304 Goulet. (2016), *op. cit.*, p. 95.

305 Frenette. (1996), *op. cit.*, p. 509-510; Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015b), *op. cit.*, p. 45.



est qualifié de « déportation » dans la tradition orale innue<sup>306</sup>. Les témoignages font aussi état de pressions indues, de menaces et de promesses non tenues. « Quand nous sommes arrivés là-bas [Unamen Shipul], nous sommes allés à la rivière [...], nous étions ensemble les jeunes, nous étions assis sur les roches, nous regardions la rivière. En voyant cette rivière on pensait à la rivière de pakua-shipu et ça nous a fait pleurer », raconte Jérôme Mesténapeo, qui a effectué le voyage de retour à pied<sup>307</sup>. Dans les années qui suivent, la quasi-totalité des déportés de 1961 retournent d'ailleurs vivre chez eux, généralement à pied<sup>308</sup>, le déracinement étant trop pénible.

### 3.3.4 L'occupation du Nord et les Inuit

Si le Sud présente des attraits importants pour les gouvernements au pouvoir, avant la Seconde Guerre mondiale, ils ne sont que minimalement intéressés par le Nord du Québec<sup>309</sup>. Dans une série de décisions visant à affirmer la souveraineté canadienne, le gouvernement fédéral dépêche tout de même à partir de 1922 une patrouille itinérante de la GRC dans ce qui constitue aujourd'hui le Nunavik. Il ouvre également un premier poste de police permanent en 1936 à Port Harrison (Inukjuak)<sup>310</sup>. Cette présence étatique, qui s'explique avant tout par des motifs politiques, est somme toute timide<sup>311</sup>.

En fait, au cours des années 1930, les deux paliers de gouvernement rejettent tour à tour, pour des raisons financières, la responsabilité de fournir des services aux Inuit. Ainsi, lorsque, à la suite de la famine du début des années 1930<sup>312</sup>, le gouvernement fédéral vient en aide aux Inuit, il suppose alors que le gouvernement du Québec remboursera une partie des sommes engagées<sup>313</sup>. S'y refusant, en 1935, le gouvernement de Maurice Duplessis s'adresse plutôt à la Cour suprême du Canada en défendant l'idée qu'en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les Inuit relèvent de la responsabilité du gouvernement fédéral et non de la province<sup>314</sup>. En 1939, un jugement unanime de la Cour suprême donne raison au

306 Jérôme, L. (2011). Ka Atanakaniht. La « déportation » des Innus de Pakuashipi (Saint-Augustin). *Recherches amérindiennes au Québec*, 41(2-3), 175-184.

307 *Id.*, p. 180.

308 *Sensibilisation sur les communautés autochtones du territoire de la Côte-Nord*, pièce P-576 (CERP), p. 41; témoignage de Judith Morency, notes sténographiques du 19 avril 2018, p. 68, lignes 1-9.

309 Lévesque, F., Jubinville, M. et Rodon, T. (2016). En compétition pour construire des écoles. L'éducation des Inuits du Nunavik de 1939 à 1976. *Recherches amérindiennes au Québec*, 46(2-3), 145-154.; témoignage de Donat Savoie, notes sténographiques du 24 novembre 2017, p. 166, lignes 9-19; témoignage de Johnny Peters, notes sténographiques du 21 novembre 2018, p. 321, lignes 4-10; *Parnasimautik Consultation Report. On the Consultations Carried Out with Nunavik Inuit 2013*, pièce P-202 (CERP), p. 175-176.

310 Jaccoud, M. (1995a). L'histoire de l'imposition du processus pénal au Nunavik (Nouveau-Québec inuit). *The Journal of Human Justice*, 6(2), p. 108; Affaires indiennes et du Nord Canada. (1985). *Le gouvernement du Canada et les Inuit, 1900-1967*. Repéré à [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2017/aanc-inac/R5-407-1985-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/aanc-inac/R5-407-1985-fra.pdf), p. 30; témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 21, lignes 12-15; *PowerPoint Corps de police régional de Kativik de Jean-Pierre Larose*, pièce P-1139 (CERP), p. 5.

311 Jaccoud. (1995a), *op. cit.*, p. 108.

312 Témoignage de Sarah Tuckatuck Bennett, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 260, lignes 6-12.

313 Affaires indiennes et du Nord Canada. (2006), *op. cit.*, p. 8; Lévesque, Jubinville et Rodon. (2016), *op. cit.*, p. 145-154; témoignage de Donat Savoie, notes sténographiques du 24 novembre 2017, p. 173, lignes 5-23; témoignage de Sarah Tuckatuck Bennett, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 260, lignes 12-16.

314 Témoignage de Donat Savoie, notes sténographiques du 24 novembre 2017, p. 173-174, lignes 22-5.

Québec<sup>315</sup>. Si la décision *Reference as to whether «Indians» includes in s. 91 (24) of the B.N.A. Act includes Eskimo in habitants of the Province of Quebec (Re Eskimo)* a peu d'effet immédiat sur la prestation de services dans les villages inuit, elle met fin aux renvois de balles incessants entre Québec et Ottawa, en établissant clairement la responsabilité fédérale<sup>316</sup>.

Ce sont les visées d'autres pays sur les territoires nordiques et la volonté d'affirmation de sa souveraineté qui guideront les interventions du gouvernement du Canada jusqu'aux années 1960<sup>317</sup>. Cela mène notamment au déplacement de plus de 80 Inuit au-delà du cercle polaire, à quelque 1 500 kilomètres au nord de la péninsule de l'Ungava. En 1953, dans le contexte de la guerre froide, le gouvernement fédéral propose en effet aux habitants de Port Harrison (Inukjuak) sur la baie d'Hudson<sup>318</sup> et à ceux de Pond Inlet sur l'île de Baffin en 1955 d'aller habiter dans l'Extrême-Arctique. On leur promet de meilleures conditions de vie et de bons terrains de chasse, avec une possibilité de retour si leur nouvelle vie ne leur convient pas<sup>319</sup>. Aucune des promesses ne sera tenue et à leur grand étonnement, les familles en exil sont envoyées dans deux établissements différents (Resolute Bay et Grise Fiord), les isolant davantage les unes des autres<sup>320</sup>. Markoosie Patsauq a 12 ans quand sa famille débarque du brise-glace C.D. Howe à Resolute Bay. Plusieurs années plus tard, elle se souvient que l'endroit « ressemblait vraiment à une planète morte »<sup>321</sup>.

Relocalisés dans un environnement hostile et un climat extrême, le froid et la faim marquent les exilés, qui doivent également s'adapter aux longs mois de noirceur de la nuit polaire. Lorsque des familles manifestent leur désir de retourner dans leurs communautés d'origine, les autorités leur opposent un refus ou alors leur demandent de payer pour le déplacement, ce qui se révèle impossible pour la majorité d'entre eux. Les exilés seront finalement rapatriés aux frais du gouvernement en 1988<sup>322</sup>, mais des excuses officielles ne

315 *Reference as to whether «Indians» includes in s. 91 (24) of the B.N.A. Act includes Eskimo in habitants of the Province of Quebec*, [1939] SCR 104; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 66-67, lignes 20-7; pièce PD-11 (CERP), *op. cit.*, p. 17; *Peuples autochtones et droit constitutionnel*, pièce P-415 (CERP), p. 66.

316 Affaires indiennes et du Nord Canada. (2006), *op. cit.*, p. 9; témoignage de Charlie Watt, notes sténographiques du 23 novembre 2018, p. 100-101, lignes 19-1.

317 Affaires indiennes et du Nord Canada. (2006), *op. cit.*, p. 31-35; Jaccoud. (1995a), *op. cit.*, p. 110; Commission royale sur les peuples autochtones. (1994). *La réinstallation dans l'Extrême-Arctique. Un rapport sur la réinstallation de 1953-1955*. Ottawa, Ontario : Groupe Communication Canada, p. 122-140; pièce P-202 (CERP), *op. cit.*, p. 177; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 157, lignes 4-21.

318 Montpetit, C. (2014, 13 mai). Voyage au bout d'un enfer de glace. *Le Devoir*. Repéré à <https://www.ledevoir.com/societe/408147/voyage-au-bout-d-un-enfer-de-glace#>.

319 Commission royale sur les peuples autochtones. (1994), *op. cit.*, p. 28-32; Affaires indiennes et du Nord Canada. (2006), *op. cit.*, p. 33; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 157, lignes 10-13.

320 Affaires indiennes et du Nord Canada. (2006), *op. cit.*, p. 7-8 et 151; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 203-204; pièce P-202 (CERP), *op. cit.*, p. 177.

321 Montpetit, C. (2004, 13 mai). Voyage au bout d'un enfer de glace. *Le Devoir*. Repéré à <https://www.ledevoir.com/societe/408147/voyage-au-bout-d-un-enfer-de-glace>.

322 Commission royale sur les peuples autochtones. (1994), *op. cit.*, p. 8; Lepage, M. (réalisateur). (2009). *Martha qui vient du froid* [Film documentaire]. Canada : Office national du film.

seront prononcées qu'en 2010<sup>323</sup>.

Ce n'est qu'à partir du milieu des années 1950 que l'offre de services dédiée aux Inuit commence à être élargie<sup>324</sup>. Jusqu'à cette époque, le gouvernement fédéral craint que les Inuit ne deviennent dépendants des programmes publics et intervient donc le moins possible. Une nouvelle crise liée à la chute des prix des fourrures et à la disparition soudaine du caribou force cependant la remise en question<sup>325</sup>. Jean Lesage, alors ministre fédéral du Nord canadien et des Ressources nationales, soutient que le gouvernement a des obligations morales envers les Inuit. « L'approche la plus réaliste, dira-t-il, consiste à accepter que l'Esquimaux subira de plus en plus l'influence de la civilisation du Sud ». Il ajoute que la tâche du gouvernement est « de l'aider à ajuster sa vie et sa façon de penser à tout ce que l'envahissement de cette nouvelle vie peut signifier »<sup>326</sup>.

En termes clairs, la nouvelle politique vise l'intégration des Inuit à la société canadienne, la sédentarisation apparaissant alors comme un passage obligatoire<sup>327</sup>. Cette sédentarisation a déjà débuté autour des postes de la Compagnie de la Baie d'Hudson, mais elle n'est alors que partielle et souvent temporaire, les Inuit continuant à vivre à leur manière sur le territoire. La Seconde Guerre mondiale, suivie de la guerre froide, amène toutefois l'implantation d'installations militaires dans le Nord, notamment à Kuujuaq, Kuujuarapik et Iqaluit, où les Inuit ne sont pas admis<sup>328</sup>. Puis, afin d'accélérer la sédentarisation, dans les années 1950, le gouvernement fédéral construit des logements, des dispensaires et des écoles fédérales<sup>329</sup>. En 1960, le gouvernement canadien ouvre quatre foyers fédéraux au Nord soit à George River (Kangisualujuaq), Port Harrison (Inukjuak), Payne Bay (Kangirsuk) et Grande rivière de la Baleine (Kuujuarapik)<sup>330</sup>. L'obligation d'envoyer les enfants à l'école mène à la sédentarisation de plusieurs familles<sup>331</sup>. Plusieurs jeunes sont aussi envoyés à l'extérieur de la province dans

323 Gouvernement du Canada. (2010, 18 août). Le gouvernement du Canada présente des excuses pour la réinstallation de familles inuites dans l'extrême-arctique. Repéré à <https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2010/08/gouvernement-canada-presente-excuses-reinstallation-familles-inuites-extreme-arctique.html>.

324 Lévesque, F. (2010). Le contrôle des chiens dans trois communautés du Nunavik au milieu du 20<sup>e</sup> siècle. *Études/Inuit/Studies*, 34(2), 149-166.

325 Lévesque, Jubinville et Rodon. (2016), *op. cit.*, p. 145-154.

326 Jaccoud. (1995a), *op. cit.*, p. 111.

327 Lévesque, Jubinville et Rodon. (2016), *op. cit.*, p. 145-154; témoignage de Tunu Napartuk, notes sténographiques du 19 novembre 2018, p. 34, lignes 3-12.

328 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 207-208, lignes 5-5; témoignage de Donat Savoie, notes sténographiques du 24 novembre 2017, p. 166, lignes 9-19; témoignage de Louisa Cookie-Brown, notes sténographiques du 15 novembre 2018, p. 76, lignes 6-16; pièce P-202 (CERP), *op. cit.*, p. 177.

329 Jaccoud, M. (1995b). *Justice blanche au Nunavik*. Montréal, Québec : Méridien, p. 81-82, pièce P-412 (CERP); Affaires indiennes et du Nord Canada. (2006), *op. cit.*, p. 17; Lévesque, Jubinville et Rodon. (2016), *op. cit.*, p. 147; Croteau, J.-J. (2010). *Final Report of the Honorable Jean-Jacques Croteau, Retired Judge of the Superior Court Regarding the Allegations Concerning the Slaughter of Inuit Sled Dogs in Nunavik (1950-1970)*, p. 65 et 117; témoignage de Davidee Nivaxie, notes sténographiques du 12 novembre 2018, p. 54, lignes 10-17; témoignage de Sarah Tuckatuck Bennett, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 260, lignes 17-20; pièce P-202 (CERP), *op. cit.*, p. 14-15.

330 Témoignage de Annie Baron, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 116, lignes 14-18.

331 Témoignage de Charlie Arngak, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 234-235, lignes 15-4 et p. 236, lignes 13-22; témoignage de Davidee Nivaxie, notes sténographiques du 12 novembre 2018, p. 55-56, lignes 20-10.

des foyers fédéraux tels que le Churchill Vocational Centre, au Manitoba<sup>332</sup>. Les expériences vécues dans ces foyers se rapprochent de celles des autres Inuit du Canada envoyés dans les pensionnats indiens<sup>333</sup>, notamment l'interdiction de parler inuktitut<sup>334</sup>. Le dernier de ces foyers ferme ses portes en 1971, le gouvernement du Québec ayant développé un réseau provincial d'éducation dans la région parallèlement au système fédéral.

C'est dans ce contexte de sédentarisation rapide que plus d'un millier de chiens d'attelage sont abattus au Nunavik par des policiers de la GRC et de la Sûreté du Québec (SQ) dans les années 1950 et 1960. L'afflux des Inuit dans les nouveaux villages à la suite de la construction des écoles entraîne en effet des concentrations canines importantes<sup>335</sup>. À la suite de quelques événements malheureux, les autorités policières ordonnent que les chiens soient attachés<sup>336</sup>. Cette directive demeure toutefois lettre morte, les Inuit n'ayant jamais eu l'habitude d'attacher leurs animaux, notamment afin que ceux-ci puissent se nourrir par eux-mêmes. La réponse des autorités est alors d'abattre les chiens<sup>337</sup>, même ceux qui sont attachés<sup>338</sup>.

Dans différents villages, des épidémies de fièvre canine et de rage contribuent à justifier l'abattage. Certaines recherches soutiennent en effet que les policiers ont entrepris de tuer les chiens principalement pour des raisons de santé et de sécurité et non pour accélérer la sédentarisation et l'assimilation des Inuit<sup>339</sup>. Peu importe les raisons évoquées pour justifier l'abattage, tous s'entendent pour dire que les effets sur la population du Nord ont été désastreux<sup>340</sup>. Depuis des millénaires, les chiens de traîneaux, essentiels à la chasse et aux déplacements des Inuit, assurent leur subsistance<sup>341</sup>. L'affection et l'estime qu'on leur porte sont à la hauteur de l'importance de leur relation<sup>342</sup>. Leur disparition provoque

332 Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015c), *op. cit.*, p. 197; témoignage de Louisa Cookie-Brown, notes sténographiques du 15 novembre 2018, p. 77, lignes 4-6 et p. 94-95, lignes 23-1; pièce P-202 (CERP), *op. cit.*, p. 4 et 48.

333 Lévesque, Jubinville et Rodon. (2016), *op. cit.*, p. 145-154; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 187-188; pièce P-202 (CERP), *op. cit.*, p. 47-48; témoignage de Tunu Napartuk, notes sténographiques du 19 novembre 2018, p. 34-35, lignes 24-9.

334 Témoignage de Charlie Arngak, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 237, lignes 5-8; pièce P-202 (CERP), *op. cit.*, p. 15 et 47-48.

335 Croteau. (2010), *op. cit.*, p. 117.

336 Lévesque. (2010), *op. cit.*, p. 149-166.

337 Témoignage d'Annie Baron, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 116, lignes 11-13

338 Témoignage de Louisa Cookie-Brown, notes sténographiques du 15 novembre 2018, p. 117-119, lignes 5-7.

339 Lévesque. (2010), *op. cit.*, p. 149-166; Croteau. (2010), *op. cit.*, p. 4; Gendarmerie royale du Canada. (2006). *Rapport final : Examen par la GRC des allégations relatives aux chiens de traîneau inuits*. Ottawa, Ontario : Gendarmerie royale du Canada.

340 Lévesque. (2010), *op. cit.*, p. 149-166; témoignage de Davidee Nivaxie, notes sténographiques du 12 novembre 2018, p. 56, lignes 14-24; *Déclaration statutaire*, pièce P-1291 (CERP), p. 3.

341 Témoignage de Davidee Nivaxie, notes sténographiques du 12 novembre 2018, p. 56, lignes 17-24; témoignage de Sarah Tuckatuck Bennett, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 277, lignes 3-4; témoignage de Louisa Cookie-Brown, notes sténographiques du 15 novembre 2018, p. 116, lignes 14-18; témoignage de Tunu Napartuk, notes sténographiques du 19 novembre 2018, p. 33, lignes 12-25.

342 Lévesque. (2010), *op. cit.*, p. 149-166; pièce PD-16, *op. cit.*, p. 202.

un «dénouement matériel et moral»<sup>343</sup> chez plusieurs Inuit qui, outre la tristesse qui leur est infligée, voient leur identité, leur autonomie, leur mode de vie et leurs moyens de subsistance sérieusement menacés.

«Et alors, tout d'un coup, quelqu'un entre et dit : Vos chiens sont dangereux! Tuez-les tous!" Tout d'un coup! De façon totalement imprévue. Vous aviez des chiens dont vous vous occupiez, [avec lesquels vous voyagiez] puis, l'instant suivant : ils ont tous disparus. Tous disparus! Ils représentaient votre moyen de vous déplacer, de chasser, de couvrir de longues distances, de connaître le territoire! Ah...! Vos capacités à titre d'homme inuit viennent d'être entièrement anéanties! Menacées. Votre identité à titre d'homme inuit qui connaît ses terres, qui sait se déplacer, qui compte aussi sur ses chiens pour [le] ramener à la maison... Tout cela disparaît!»

Lisa Qiluqqi Koperqualuk, peuple inuit  
(Pièce PD-16 (CERP), p. 202)

En 2010, un rapport d'enquête sur les événements fait état de l'impasse entre les Inuit et les policiers à cette époque, notamment parce que les forces de l'ordre jugent que la coercition est plus efficace que la négociation<sup>344</sup>. Le rapport soutient également que les gouvernements du Québec et du Canada ont manqué à leurs obligations fiduciaires envers les Inuit<sup>345</sup>. À la suite de sa publication, le gouvernement du Québec reconnaît l'impact majeur que l'abattage des chiens a eu sur les Inuit du Nunavik, notamment par une indemnisation financière<sup>346</sup>. Les liens de confiance, eux, en demeureront à jamais affectés<sup>347</sup>.

### 3.4. 1960-1970 / Une période de changements

Les années qui suivent la Seconde Guerre mondiale voient émerger un nouvel ordre mondial. La création de l'Organisation des Nations Unies (ONU), dont la Charte réaffirme l'égalité et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, pave la voie<sup>348</sup>. L'expansion du processus de décolonisation mondial et l'émergence du mouvement des droits civiques aux États-Unis, qui vise à mettre fin à la ségrégation raciale, marquent aussi l'époque. Ce contexte international se révèle un terreau fertile pour l'affirmation et les revendications d'autonomie des nations autochtones et québécoises.

<sup>343</sup> Lévesque. (2010), *op. cit.*, p. 149-166; témoignage de Phoebe Atagotaaluk, notes sténographiques du 16 novembre 2018, p. 93, lignes 8-15 et p. 99, lignes 5-9; témoignage de Louisa Cookie-Brown, notes sténographiques du 15 novembre 2018, p. 119-120, lignes 12-8; témoignage de Tunu Napartuk, notes sténographiques du 19 novembre 2018, p. 34, lignes 13-23; témoignage de Charlie Arngak, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 241-242, lignes 20-3.

<sup>344</sup> Croteau. (2010), *op. cit.*, p. 111, 119-123 et 133.

<sup>345</sup> *Id.*, p. 132-137.

<sup>346</sup> Témoignage de Donat Savoie, notes sténographiques du 24 novembre 2017, p. 179, lignes 13-20.

<sup>347</sup> Témoignage de Donat Savoie, notes sténographiques du 24 novembre 2017, p. 180, lignes 5-14; témoignage de Tunu Napartuk, notes sténographiques du 19 novembre 2018, p. 34, lignes 21-23.

<sup>348</sup> *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, art. 1(2).

### 3.4.1 L'État-nation provincial

Après avoir été porté au pouvoir en 1960, le Parti libéral du Québec déclenche des élections anticipées pour proposer aux Québécois la nationalisation de l'hydroélectricité. C'est dans le cadre de ces élections que Jean Lesage popularise le slogan « Maîtres chez nous ». Si ce slogan exprime d'abord et avant tout la volonté de prendre en main la direction de l'État, il pose également l'obligation de déterminer jusqu'où s'étendent son autorité et les services publics qu'il met en place. L'ambiguïté du slogan s'impose alors même que s'accélère l'exploitation des ressources naturelles sur les territoires où les Autochtones revendiquent des droits qui n'ont jamais été officiellement cédés<sup>349</sup>. Cette réflexion coïncide également avec une prise de conscience de l'existence du Nord québécois<sup>350</sup> et de son importance économique et politique<sup>351</sup>. Ancien ministre fédéral du Nord canadien et des Ressources nationales de 1953 à 1957, Jean Lesage, devenu premier ministre du Québec en 1960, s'est donné comme objectif de mettre fin à la négligence gouvernementale envers le Nord et ses habitants<sup>352</sup>. La tournée effectuée en 1961 dans le nord de la province par son ministre des Richesses naturelles, René Lévesque, contribue à formaliser cette prise de conscience politique<sup>353</sup>.

À l'époque, la conscience nationale des Canadiens français est de plus en plus centrée autour de l'État du Québec qui, en quelque sorte, remplace l'Église comme « garant de l'intégrité culturelle de ce peuple »<sup>354</sup>. Ils s'avère être aussi un puissant « outil de transformation sociale et de promotion économique »<sup>355</sup>. Cette transition forme le cœur de ce que l'on appellera plus tard la Révolution tranquille. L'identité québécoise se forge et le discours sur l'autonomie provinciale de l'ère duplessiste cède le pas à un discours sur la souveraineté provinciale. On reconnaît alors l'interdépendance des différents paliers de gouvernements et la nécessité de la coopération entre ceux-ci, tout en s'opposant vigoureusement à l'ingérence du fédéral dans les compétences provinciales<sup>356</sup>.

La prestation de services publics et l'établissement de la souveraineté étatique dans le Nord donnent lieu à un conflit de juridiction entre l'État fédéral canadien et l'État provincial québécois<sup>357</sup>. Ce conflit mène à une transition juridictionnelle qui s'illustre par la mise en place en 1963 d'une structure institutionnelle québécoise : la Direction générale du

---

349 Desbiens. (2015), *op.cit.*, p. 40-49.

350 Gow, J. I. (1986). *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*. Montréal, Québec : Presses de l'Université de Montréal, p. 174; Hamelin. (1995), *op. cit.*, p. 269.

351 Ducharme, E. (2009). *L'État québécois et les Autochtones : la construction d'une politique, 1960-1970* (Mémoire de maîtrise en histoire). Université du Québec à Montréal. Repéré à <https://archipel.uqam.ca/2008/1/M10774.pdf>, p. 53-54.

352 Affaires indiennes et du Nord Canada. (2006), *op. cit.*, p. 13; Lévesque, Jubinville et Rodon. (2016), *op. cit.*, p. 145-154; Lévesque. (2010), *op. cit.*, p. 149-166; Affaires indiennes et du Nord Canada. (1985), *op. cit.*, p. 107.

353 Godin, P. (1997). *René Lévesque. Héros malgré lui*. Montréal, Québec : Boréal, p. 172-177; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 97-99, lignes 18-18.

354 Boismenu, G. (1989). La pensée constitutionnelle de Jean Lesage. Dans R. Comeau et G. Bourque (dir.), *Jean Lesage et l'éveil d'une nation. Les débuts de la Révolution tranquille* (p. 76-107). Québec, Québec : Presses de l'Université du Québec.

355 Desrosiers. (1999), *op. cit.*, p. 11-12.

356 Boismenu. (1989), *op. cit.*, p. 76-107.

357 Ducharme. (2009), *op. cit.*, p. 56.



Nouveau-Québec (DGNQ)<sup>358</sup>. L'objectif du Québec est alors clair : asseoir sa souveraineté en remplaçant le fédéral sur le territoire du Nouveau-Québec<sup>359</sup>. Cette volonté pousse également le gouvernement québécois à mettre sur pied en 1966 la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec<sup>360</sup>. Présidée par Henri Dorion, cette commission a pour mandat de faire des études et de formuler des recommandations au gouvernement sur les façons d'assurer l'intégrité du territoire québécois. Elle s'y intéresse tant d'un point de vue externe, en étudiant la question des frontières, que sous l'angle interne, en se penchant notamment sur les revendications territoriales des Autochtones<sup>361</sup>. Tout en n'adhérant pas au concept de souveraineté des Autochtones<sup>362</sup>, le rapport de la commission Dorion conclut à la reconnaissance de certains droits pour les Premiers Peuples. Il propose notamment le transfert au provincial de la compétence sur les Autochtones du Québec, la création d'une loi-cadre québécoise sur les Autochtones et la reconnaissance des titres de propriété autochtone sur les territoires qu'ils occupent. Il suggère aussi la transformation des réserves en municipalités aux pouvoirs étendus et l'élection d'un député autochtone à l'Assemblée nationale<sup>363</sup>. Ce vaste programme restera toutefois essentiellement lettre morte, sauf pour la reconnaissance des obligations contractées envers les peuples autochtones du Nord, qui formera la base de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ)<sup>364</sup>.

L'affirmation de la souveraineté québécoise sur le territoire nordique passe également par l'installation de forces policières provinciales dans le but de remplacer la GRC, présente depuis le début du siècle. Un poste de la SQ est ainsi ouvert à Kuujjuarapik en 1961, puis un autre à Kuujuaq<sup>365</sup>. Les forces policières se voient donc à nouveau mobilisées pour assurer des intérêts stratégiques et politiques, mais à un niveau provincial plutôt que fédéral<sup>366</sup>.

Ce conflit de juridiction particulier s'inscrit par ailleurs dans le contexte plus large d'une politique de désengagement du gouvernement fédéral à l'égard des communautés autochtones. Dès 1960, la GRC annonce en effet qu'elle n'offrira plus de services policiers aux Premières Nations de l'Ontario et du Québec. Certains conseils de bande en profitent pour investir le domaine du maintien de l'ordre, ce qui est rendu possible par les modifications

<sup>358</sup> *Id.*, p. 61-62.

<sup>359</sup> Jaccoud. (1995b), *op. cit.*, p. 85; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 99-100, lignes 3-13.

<sup>360</sup> Dorion, H. et Lacasse, J.-P. (2011). *Le Québec, territoire incertain*. Québec, Québec : Éditions du Septentrion, p. 17.

<sup>361</sup> *Ibid.*

<sup>362</sup> Jaccoud. (1995a), *op. cit.*, p. 88.

<sup>363</sup> Dorion, H. (1971). *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec. Volume 4 : Le Domaine indien*. Québec, Québec : Éditeur officiel du Québec, recommandations n° 5, 6, 11, 13 et 31.

<sup>364</sup> Desbiens. (2015), *op. cit.*, p. 58-59; *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, Grand Council of the Crees (of Québec), Northern Québec Inuit Association, gouvernement du Canada, Société d'énergie de la Baie James, Société de développement de la Baie James, Commission hydroélectrique du Québec et gouvernement du Québec, 11 novembre 1975.

<sup>365</sup> Témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 21, lignes 11-20; pièce P-1139 (CERP), *op. cit.*, p. 5.

<sup>366</sup> Jaccoud. (1995b), *op. cit.*, p. 23 et 86; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 99-100, lignes 15-13.

effectuées à la *Loi sur les Indiens* en 1951<sup>367</sup>. Même si les Inuit sont exclus de cette loi<sup>368</sup>, la décision *Re Eskimo* de 1939 leur confère tout de même le droit à des programmes fédéraux dans les domaines les concernant<sup>369</sup>.

Au cours de cette période, la volonté de faire des Autochtones des citoyens comme les autres devient de plus en plus prégnante. Il ne s'agit pas simplement de soumettre les Autochtones à la souveraineté étatique par la force policière, mais bien de les intégrer à la citoyenneté canadienne et québécoise en leur accordant les droits que cela suppose. C'est ainsi qu'après avoir été reconnu aux Inuit en 1950, le droit de vote sans perte de statut indien est finalement accordé aux Premières Nations à l'occasion des élections fédérales de 1960<sup>370</sup>. Du côté québécois, il faudra toutefois attendre encore quelques années, car ce n'est qu'à la toute fin de cette décennie, en 1969, que les Autochtones obtiennent le droit de vote<sup>371</sup>. Le Québec est alors la dernière province canadienne à leur reconnaître ce droit. Le premier député autochtone élu à l'Assemblée nationale depuis<sup>372</sup> est Alexis Wawanoloath, d'origine abénakise, qui représente la circonscription d'Abitibi-Est de 2007 à 2008<sup>373</sup>. Aucun Inuk n'a encore été élu à l'Assemblée nationale à ce jour.

### 3.4.2 Un État-providence à bâtir

Le développement de l'État-providence engendre également une concurrence fédérale-provinciale en matière de soins de santé et de services sociaux. Dès la fin des années 1950 et tout au long des années 1960, le gouvernement fédéral met en place une série de lois visant à renforcer les services de santé et à les rendre plus accessibles à travers le pays<sup>374</sup>. Face à ces interventions dans un domaine de compétence provinciale, le Québec entame une vaste réflexion sur la prestation des soins, avec notamment la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social (Commission Castonguay-Nepveu)<sup>375</sup>. Au terme de l'exercice, un système de santé centralisé est mis en place, avec l'implantation d'un régime

367 La *Loi concernant les Indiens*, 1951, *op. cit.*, art. 80(c) a octroyé au Conseil de bande le pouvoir d'adopter des statuts en lien avec le maintien de la loi et de l'ordre; Aubert, L. et Jaccoud, M. (2009). Genèse et développement des polices autochtones au Québec : sur la voie de l'autodétermination. *Criminologie* 42(2), pièce P-401, p. 103.

368 *Loi concernant les Indiens*, 1951, *op. cit.*, art. 4(1).

369 Affaires indiennes et du Nord Canada. (2006), *op. cit.*, p. 9.

370 Témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 33, lignes 1-18; *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*, S. C. 1960, c. 7, art. 1.

371 Témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 61, lignes 10-12; *Loi modifiant la Loi électorale du Québec*, S. Q. 1969, c. 13, art. 1.

372 Ludger Bastien, d'origine huronne-wendat, est le premier député autochtone élu à l'Assemblée nationale en 1924. Il avait toutefois dû renoncer à son statut d'Indien pour pouvoir siéger. Au niveau fédéral, James Gladstone est le premier autochtone nommé au Sénat en 1958 et Leonard Marchand, le premier parlementaire élu à la Chambre des communes en 1968.

373 Témoignage d'Alexis Wawanoloath, notes sténographiques du 7 décembre 2018, p. 12, lignes 16-21 et p. 38, lignes 5-7.

374 Desrosiers. (1999), *op. cit.*, p. 8; Grenier, J., Bourque, M. et St-Amour, N. (2014). *L'évolution des services sociaux du réseau de la santé et des services sociaux du Québec. La NGP ou le démantèlement progressif des services sociaux*. St-Jérôme, Québec : Université du Québec en Outaouais, p. 17-18.

375 Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social. (1967-1972). *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*. Québec, Québec : Éditeur officiel du Québec.



d'assurance maladie universel en 1970<sup>376</sup>. Cette concurrence des juridictions sur le plan de la santé a également ses répercussions dans le Nord. Du côté fédéral, le bateau sanitaire C.D. Howe continue à desservir les villages inuit jusqu'en 1968<sup>377</sup>. Du côté provincial, en territoire eeyou (cri), le dispensaire de Fort George (Chisasibi) devient le premier hôpital subventionné par l'assurance-hospitalisation de la province en 1965<sup>378</sup>. L'offre de soins dans le Nord demeure toutefois limitée, les Inuit ne pouvant compter que sur un seul médecin résident à Fort-Chimo (Kuujuaq) à partir de 1965 et toujours aucun sur la côte de l'Hudson au début des années 1970<sup>379</sup>.

L'interventionnisme de l'État se fait aussi sentir dans le domaine des services sociaux, la charité privée ne suffisant plus à répondre aux besoins des plus démunis. À mesure que l'implication étatique croît, la nécessité d'intégrer les services de santé et les services sociaux s'affirme de plus en plus. C'est ainsi que le ministère de la Santé et celui de la Famille et du Bien-Être social sont fusionnés au sein du ministère des Affaires sociales en 1970<sup>380</sup>. La création du réseau de centres locaux de services communautaires (CLSC) suit peu après<sup>381</sup>.

Les autorités provinciales sont également actives en matière de protection de la jeunesse. Depuis l'ajout de l'article 87 à la *Loi sur les Indiens* en 1951<sup>382</sup>, les lois provinciales s'appliquent en effet aux Autochtones, et ce, malgré le fait qu'ils relèvent du fédéral en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>383</sup>. Dans la mesure où le gouvernement canadien n'a pas légiféré spécifiquement sur la protection de la jeunesse autochtone, ce sont donc les lois provinciales qui trouvent application en la matière<sup>384</sup>.

Les règles qui sont développées et appliquées au cours de cette période le sont de manière uniforme, sans tenir compte des spécificités des enfants autochtones. Contrairement au système des pensionnats, qui vise à assimiler les enfants à la culture dominante, on cherche désormais à les intégrer en leur fournissant tout simplement les mêmes services qu'à n'importe quel autre enfant selon les principes d'universalité et de neutralité<sup>385</sup>.

<sup>376</sup> Desrosiers. (1999), *op. cit.*, p. 12; Desrosiers et Gaumer. (2004), *op. cit.*, p. 11-12.

<sup>377</sup> Beauvais, D. (2017). *Mémoires de glace. Récit autobiographique d'un infirmier en région isolée*. Québec, Québec : Presses de l'Université Laval, p. 72.

<sup>378</sup> Beauvais. (2017), *op. cit.*, p. 81-82.

<sup>379</sup> *Id.*, p. 77 et 82; Tremblay, N. (2014). *Qingaujaaluk. Médecine et aventures dans le Grand Nord québécois*. Québec, Québec : Éditions GID, p. 72.

<sup>380</sup> Desrosiers. (1999), *op. cit.*, p. 13; Desrosiers et Gaumer. (2004), *op. cit.*, p. 13; D'Amours, O. (1986). *Survivance historique de la protection de l'enfance au Québec, de 1608 à 1977. Les jeunes et le travail social*, 35(3), p. 400.

<sup>381</sup> Desrosiers et Gaumer. (2004), *op. cit.*, p. 14.

<sup>382</sup> *Loi concernant les Indiens*, 1951, *op. cit.*, art. 87.

<sup>383</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, *op. cit.*, art. 91(24); Sigouin, E. (2006). *Les mécanismes de protection de la jeunesse autochtone au regard de la théorie libérale de Will Kymlicka* (Mémoire de maîtrise en droit). Université de Montréal. Repéré à <https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/2411>, p. 23-24; témoignage de Sébastien Grammond, notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 105, lignes 8-25.

<sup>384</sup> Sinha, V. et Kozlowski, A. (2013). The Structure of Aboriginal Child Welfare in Canada. *The International Indigenous Policy Journal*, 4(2), p. 3-4; Sigouin. (2006), *op. cit.*, p. 23-24.

<sup>385</sup> Kline, M. (1992). Child Welfare Law, "Best Interests of the Child" Ideology, and First Nations. *Osgoode Hall Law Journal*, 30(2), p. 389; Sigouin. (2006), *op. cit.*, p. 24.

Malgré ses bonnes intentions, cette approche continue à diviser les familles et favorise par le fait même la perte de repères culturels pour les enfants<sup>386</sup>. Par ailleurs, le transfert de responsabilité du fédéral vers le provincial n'est pas accompagné de financement additionnel, ce qui entraîne une grande disparité entre les régions quant à la quantité et à la qualité des services<sup>387</sup>. Cette politique d'intégration se traduit par le retrait massif d'enfants autochtones de leurs communautés. Pris en charge par les agences provinciales de protection de la jeunesse, les enfants sont placés dans des familles non autochtones partout au Canada, aux États-Unis et même en Europe<sup>388</sup>.

Cette tendance est observée partout au Canada et sera désignée par la suite comme la « rafle des années 60 » (*Sixties Scoop*), le terme faisant référence à la période durant laquelle a débuté la surreprésentation des enfants autochtones en protection de la jeunesse<sup>389</sup>. Le phénomène atteint son point culminant dans les années 1970, mais se poursuit tout de même au cours des décennies suivantes. On estime qu'au moins 11 000 enfants autochtones ont ainsi été adoptés au Canada entre les années 1960 et 1990<sup>390</sup>, le plus souvent sans le consentement des parents<sup>391</sup>. Ces enfants représentaient à la fin des années 1970 plus de 20 % des enfants pris en charge par les services sociaux canadiens, alors que les Autochtones ne représentaient que 2 % de la population<sup>392</sup>.

Au Québec, où les pensionnats sont demeurés actifs plus longtemps, les effets de la rafle des années 60 sont beaucoup moins documentés. Peu après l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ)<sup>393</sup> en 1979, on observe tout de même que 2,6 % des enfants pris en charge par la province sont autochtones. Ils ne représentent pourtant alors que 0,7 % des enfants du Québec<sup>394</sup>. Il s'agit là d'un taux de surreprésentation moindre qu'ailleurs au Canada, mais probablement sous-estimé, car il ne tient pas compte de l'effet des pensionnats qui ont fermé leurs portes plus tardivement.

---

386 Sigouin. (2006), *op. cit.*, p. 29 et 31; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 65, lignes 1-20; Sinha et Kozlowski. (2013), *op. cit.*, p. 3; témoignage à huis clos HC-18, notes sténographiques du 3 avril 2018, p. 51-52, lignes 20-16; témoignage à huis clos HC-19, notes sténographiques du 3 avril 2018, p. 69, lignes 4-12 et p. 101, lignes 6-19; témoignage de Janette Brazeau, notes sténographiques du 12 avril 2018, p. 89-91, lignes 10-1; témoignage à huis clos HC-32, notes sténographiques du 10 mai 2018, p. 180, lignes 5-15 et p. 196, lignes 1-18.

387 Sigouin. (2006), *op. cit.*, p. 25-26.

388 Sinclair, M., Bala, N., Lilles, H. et Blackstock, C. (2004). Aboriginal Child Welfare. Dans N. Bala, M. K. Zapf et R. Vogl (dir.), *Canadian Child Welfare Law : Children, Families and the State* (2<sup>e</sup> éd.). Toronto, Ontario : Thompson Educational Publishing, p. 206; Sigouin. (2006), *op. cit.*, p. 26 et 28-29.

389 Sigouin. (2006), *op. cit.*, p. 27; témoignage de Suzy Basile, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 81-82, lignes 19-13; témoignage de Sébastien Grammond, notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 109-111, lignes 15-12; *Engagement rapport* (Montréal), pièce P-116 (CERP), p. 19; *Cultural manual for foster and adoptive parents of Aboriginal children*, pièce P-434, p. 5.

390 Sinha et Kozlowski. (2013), *op. cit.*, p. 6.

391 Kline. (1992), *op. cit.*, p. 381; Sigouin. (2006), *op. cit.*, p. 28; témoignage de Sébastien Grammond, notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 110, lignes 13-16 et p. 111, lignes 3-12.

392 Sigouin. (2006), *op. cit.*, p. 27.

393 *Loi sur la protection de la jeunesse*, L.R.Q. 1977, c. 20.

394 Sigouin. (2006), *op. cit.*

### 3.4.3 L'essor des mouvements autochtones

Tandis que l'État québécois prend forme, la capacité des communautés autochtones à s'unir afin de faire valoir leurs intérêts et faire reconnaître leurs droits est limitée. Dans le dernier tiers du 19<sup>e</sup> siècle, la *Loi sur les Indiens* a contribué fortement à disloquer l'ordre politique autochtone<sup>395</sup>.

Quelques associations font malgré tout leur apparition durant la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle. C'est le cas notamment de la Ligue des Indiens du Canada fondée par le Mohawk Fred Loft en 1919<sup>396</sup>. L'opposition active du ministère des Affaires indiennes, la surveillance de la GRC et la difficulté d'unir les communautés autochtones dans un espace aussi vaste que le Canada ont toutefois raison de l'initiative<sup>397</sup>.

Viendra ensuite, en 1923, la tentative par le chef héréditaire Deskaheh de faire reconnaître la souveraineté du peuple haudenosaunee (mohawk) par la Société des Nations, prédécesseur de l'ONU. Les diplomates canadiens et britanniques s'opposent toutefois fermement à sa demande, ce qui clôt le dossier<sup>398</sup>.

La prochaine tentative d'affirmation prendra forme dans les années 1940, alors que le Huron-Wendat Jules Sioui contribue à remettre sur pied la Ligue des Indiens du Canada, qui donne bientôt naissance au Gouvernement National indien de l'Amérique du Nord<sup>399</sup>. L'opposition gouvernementale est une fois de plus manifeste. Jules Sioui est arrêté en 1948 et accusé de conspiration pour avoir encouragé des gens à prendre part à une rébellion. À l'issue d'une longue saga judiciaire ponctuée d'une grève de la faim, les accusations contre Sioui finissent par être abandonnées<sup>400</sup>.

« [C]hez nous, il y a un personnage extrêmement important qui était le cousin direct ou le cousin éloigné de mon grand-père, [...] un personnage historique qui s'appelle Jules Sioui, qui était un activiste autochtone très important au Canada. Et [...] qui a défendu l'idée d'un parlement amérindien. [...] Et qui a été jugé séditieux par Mackenzie King, à l'époque, et qui a [...] été emprisonné. À la fois pour ses idées politiques, à la fois pour son activisme. Il a fait un jeûne qui a duré,

395 Moss, W. et Gardner O'Toole, E. (1991). *Les Autochtones : historique des lois discriminatoires à leur endroit*. Ottawa, Ontario : Bibliothèque du Parlement.

396 Turcotte, Y. (2018). *L'Association des Indiens du Québec (1965-1977) et le militantisme autochtone dans le Québec des années 1960-1970* (Mémoire de maîtrise en histoire). Université de Montréal. Repéré à [https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/20154/Turcotte\\_Yanick\\_2018\\_memoire.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/20154/Turcotte_Yanick_2018_memoire.pdf?sequence=2&isAllowed=y), p. 18.

397 Kulchyski, P. (1988). "A considerable unrest" : F.O. Loft and the League of Indians. *Native Studies Review*, 4(1-2), 95-117.

398 Centre de documentation, de recherche et d'information des peuples autochtones. (2018). Processus historique aux Nations Unies. Repéré à <https://www.docip.org/fr/histoire-rale-et-memoire/processus-historique/>.

399 Shewell, H. (1999). Jules Sioui and Indian Political Radicalism in Canada, 1943-1944. *Revue d'études canadiennes*, 34(3), 211-242; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 114-116.

400 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. (2009). *Mythes et réalités sur les peuples autochtones*. Repéré à <http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Mythes-Realites.pdf>, p. 29; *Sioui c. Le Roi*, Cour du Banc du Roi (en appel), No. A3661 (Québec, 13 décembre 1949), [1950] B.R. 79.

je pense, 75 jours. [Par après, il est tombé dans l'oubli. Mais ses idées étaient à une époque où, dans l'ensemble du Canada, les Autochtones cherchaient à s'organiser politiquement. Et, ont commencé à naître les premières grandes associations politiques autochtones. »

Membre de la nation huronne-wendat

(Pièce PD-16 (CERP), p. 114-115)

L'union des forces politiques autochtones reste donc difficile et, au début des années 1960, la communauté demeure le point de référence identitaire premier des individus, avec ses ancrages sur la réserve ou le territoire ancestral. Une prise de conscience accrue des expériences partagées par les diverses communautés autochtones permet tout de même l'émergence d'organisations politiques de portée pancanadienne. En 1961, le Conseil national des Indiens est mis sur pied afin de représenter les Indiens statués, les Métis et les Indiens sans statut<sup>401</sup>. Le Conseil se scinde en 1969 pour donner d'un côté la Fraternité nationale des Indiens du Canada et de l'autre, le Conseil national des Autochtones du Canada, mis sur pied en 1971 afin de représenter les Métis et les Indiens non reconnus par la *Loi sur les indiens*<sup>402</sup>.

Entre-temps, l'Association des Indiens du Québec (AIQ) est créée en 1965 et s'impose rapidement comme le principal interlocuteur représentant les nations autochtones du Québec auprès des instances gouvernementales<sup>403</sup>. L'AIQ produit notamment trois mémoires portant sur les préoccupations des Autochtones face aux autorités. Le premier touche la question des droits de chasse et de pêche (1967), le second celle du statut fiscal (1968) et le troisième traite des droits territoriaux autochtones (1969)<sup>404</sup>. L'AIQ jouera aussi un rôle prééminent dans la contestation des développements hydroélectriques de la Baie James au début des années 1970<sup>405</sup>.

Les années 1960 voient également l'émergence de luttes juridiques majeures pour le droit à l'égalité des femmes autochtones. Depuis 1876, une femme autochtone qui épouse un Allochtone perd automatiquement son statut indien, sans que le contraire (un homme autochtone mariant une non-Autochtone) ne s'applique<sup>406</sup>. Ces femmes, de même que leurs enfants, se trouvent dès lors exclues de leur communauté, même lorsque le couple

401 Miller, J.R. (2000). *Skyscrapers Hide the Heavens. A History of Indian-White Relations in Canada* (3<sup>e</sup> éd.). Toronto, Ontario : University of Toronto Press, p. 329.

402 *Id.*, p. 339 et 351.

403 Turcotte. (2018), *op. cit.*, p. 22-23.

404 *Id.*, p. 34

405 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 102-104, lignes 10-1.

406 *Acte pour amender et refondre les lois concernant les Sauvages*, 1876, *op. cit.*, art. 3(3); Grammond. (2009), *op. cit.*, p. 85-86; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 51-52, lignes 23-11; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 29, lignes 13-19; témoignage de Jean O'bomsawin, notes sténographiques du 23 novembre 2017, p. 107, lignes 15-25; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 118; témoignage d'Evelyne Saint-Onge, notes sténographiques du 7 mai 2018, p. 18, lignes 7-12.

se sépare. Dès 1968, Mary Two-Axe Early de Kahnawà:ke met sur pied le mouvement Droits égaux pour Femmes indiennes (*Equal Rights for Indian Women*), qui sera une inspiration pour la création de l'Association des femmes autochtones du Canada en 1974<sup>407</sup>.

Femmes autochtones du Québec voit le jour la même année<sup>408</sup> et s'engage fermement dans la lutte contre la discrimination liée aux femmes dans la *Loi sur les Indiens*<sup>409</sup>. Dès la fin des années 1970, elle s'intéresse également à l'adoption des enfants autochtones hors communauté, aux expériences vécues par les femmes au sein du système de santé et aux graves problèmes de violences faites aux femmes<sup>410</sup>.

En plus du militantisme politique, les femmes autochtones ont également recours aux tribunaux pour faire valoir leurs droits. Au début des années 1970, Jeanette Corbiere Lavell et Yvonne Bédard, deux femmes ayant perdu leur statut à la suite de leur mariage avec un non-Autochtone, tentent ainsi de faire reconnaître l'iniquité de leur situation devant les tribunaux. Leur cause se rend jusqu'à la Cour suprême du Canada, qui rejette cependant leurs prétentions afin de préserver la légalité de la *Loi sur les Indiens*<sup>411</sup>. Il faudra le combat au niveau international de Sandra Lovelace, une femme malécite ayant elle aussi perdu son statut, pour que les autorités politiques canadiennes reconnaissent le problème. En 1981, le Comité des droits de l'homme de l'ONU considère en effet que le Canada viole ses obligations liées au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*<sup>412</sup>, notamment parce que les droits culturels des femmes ne pouvant plus résider en réserve après le mariage en vertu la *Loi sur les Indiens* sont menacés.<sup>413</sup> Le gouvernement fédéral modifie finalement la *Loi sur les Indiens* en 1985<sup>414</sup>, ce qui permet à de nombreuses femmes autochtones (et leurs enfants) de retrouver le statut dont elles avaient été privées<sup>415</sup>.

On prend aussi conscience à cette époque du fait que les membres des Premières Nations sont de plus en plus présents dans les villes<sup>416</sup>. Au Québec, pour répondre aux besoins des Autochtones en milieu urbain, un premier centre d'amitié autochtone ouvre ses portes à Chibougamau en 1969. D'abord lieux de rencontre et de médiation culturelle, les centres d'amitié développent au fil des ans une gamme de services adaptés qui leur permet de

407 Pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 26-27.

408 Témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 5 juin 2017, p. 43, lignes 20-23.

409 Ricci, A. (2016). Bâtir une communauté citoyenne. Le militantisme chez les femmes autochtones pendant les années 1960 à 1990. *Recherches amérindiennes au Québec*, 46(1), p. 80.

410 *Id.*, p. 80-81.

411 *Procureur général du Canada c. Lavell* [1974] R.C.S. 1349; Grammond. (2009), *op. cit.*, p. 93-96.

412 *Pacte international relatif aux droits civils et politique*, 16 décembre 1966, 993 R.T.N.U. 3, ratifié par le Canada le 19 mai 1976.

413 *Sandra Lovelace c. Canada*, U.N. Doc. CCPR/C/OP/1, 30 juillet 1981 (Comité des droits de l'homme de l'ONU); Grammond. (2009), *op. cit.*, p. 97-99; Ricci. (2016), *op. cit.*, p. 82.

414 *Loi sur les Indiens*, RLRQ, c. I-5, art. 6, aussi appelé « projet de loi C-31 ».

415 Clatworthy, S. (2009). Modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens* : répercussions sur les Premières nations du Québec, *Cahiers québécois de démographie*, 38(2), 253-286; témoignage de Jean O'bomsawin, notes sténographiques du 23 novembre 2017, p. 107, lignes 8-25; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 25-29 et 141-142.

416 Cornellier, F. (2013). *Kitakinan. Parce que la ville est aussi autochtone*. Rouyn-Noranda, Québec : Éditions du Quartz, p. 19-20; *La présence autochtone dans les villes du Québec : actions, tendances et enjeux*, pièce P-117 (CERP), p. 5-6.

devenir de véritables milieux de vie<sup>417</sup>. Les premiers centres de Chibougamau (1969), Val-d'Or (1974), La Tuque (1975) et Senneterre (1978) forment à partir de 1976 le Regroupement des centres d'amitié autochtone, qui connaît par la suite une expansion dans plusieurs autres villes<sup>418</sup>.

Durant toute la décennie 1960, on constate donc la multiplication des revendications autochtones et des groupes de pression chargés de les faire valoir, avec comme thème central le droit à l'égalité, incluant le droit à la différence<sup>419</sup>. En réponse à ces demandes de changement de plus en plus pressantes, en 1969, le gouvernement libéral de Pierre-Elliott Trudeau publie un *Livre blanc* qui propose l'élimination du statut particulier réservé aux Autochtones et leur pleine intégration au sein de la société canadienne<sup>420</sup>. La vision gouvernementale proposée prévoit de remplacer les droits collectifs et historiques des Autochtones par les droits civils individuels communs à tous les citoyens canadiens. Il élimine notamment la protection des terres de réserve, le statut juridique indien et fait assumer la prestation des services aux Autochtones par les gouvernements provinciaux<sup>421</sup>. Les réactions autochtones à ce projet se font rapidement connaître : le rejet est clair et massif<sup>422</sup>. Le leader cri albertain Harold Cardinal réplique par deux ouvrages : *La tragédie des Indiens du Canada* (*The Unjust Society: the Tragedy of Canada's Indians*) et *Citizen Plus*, aussi connu sous le nom de *Livre rouge*<sup>423</sup>. Dans cet ouvrage, Harold Cardinal affirme : « Ce n'est pas en raison de sa valeur en soi que nous voulons que soit maintenue la *Loi sur les Indiens*, elle n'en a pas. Elle est discriminatoire dans toutes ses stipulations. Mais elle nous sert de levier pendant qu'elle embarrasse le gouvernement et il est juste qu'il en soit ainsi. [...] Nous préférons encore vivre sous le joug de l'injuste *Loi sur les Indiens* plutôt que de renoncer aux droits qui nous sont sacrés »<sup>424</sup>.

Devant la levée de boucliers, le gouvernement fédéral recule et abandonne rapidement le *Livre blanc*<sup>425</sup>. Celui-ci sert tout de même de catalyseur au militantisme autochtone déjà bouillonnant de la fin des années 1960, et ce, partout à travers le Canada.

417 Lévesque, C. et Cloutier, É. (2013). Les Premiers Peuples dans l'espace urbain au Québec : trajectoires plurielles. Dans A. Beaulieu, S. Gervais et M. Papillon (dir.), *Les Autochtones et le Québec. Des premiers contacts au Plan Nord* (p. 281-296). Montréal, Québec : Presses de l'Université de Montréal; témoignage de Christine Jean, notes sténographiques du 8 juin 2017, p. 15, lignes 1-8.

418 Témoignage de Christine Jean, notes sténographiques du 8 juin 2017, p. 12, lignes 18-21, p. 13, lignes 8-17 et p. 16, lignes 9-20; témoignage de Philippe Meilleur, notes sténographiques du 11 décembre 2018, p. 140, lignes 4-24.

419 Hot, A. (2010). *L'école des Premières Nations au Québec*. (Cahier DIALOG n° 2010-01). Montréal, Québec : DIALOG et INRS.

420 Gouvernement du Canada. (1969). *La politique indienne du gouvernement du Canada*. Ottawa, Ontario : Affaires indiennes et du Nord Canada.

421 Commission royale sur les Peuples autochtones du Canada. (1996), *op. cit.*, p. 216-217; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 150-151, lignes 21-7; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 59-60, lignes 21-1; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 34-35, lignes 18-1.

422 Témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 35, lignes 1-8; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 151, lignes 18-24.

423 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 152, lignes 10-21.

424 Cardinal, H. (1970). *La tragédie des Indiens du Canada*. Montréal, Québec : Éditions du Jour, p. 184.

425 Témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 60, lignes 1-8; pièce PD-11 (CERP), *op. cit.*, p. 21.



## 3.5. 1970-1990 / Le temps de l'affirmation

Au Québec, il faut un certain temps avant que ne se développe une politique gouvernementale québécoise claire en matière autochtone<sup>426</sup>. Au début des années 1960, l'établissement de la DGNQ a fait office de premiers pas à cet égard<sup>427</sup>. La mise en place de cette direction sera suivie au cours de la décennie 1970 par la négociation de la CBJNQ et de la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ)<sup>428</sup>. La signature de ces ententes représente un moment politique charnière. Pour la première fois, une politique québécoise est le résultat de négociations directes avec les Autochtones, à qui on reconnaît un rôle à jouer dans leur propre gouvernement local et dans la prestation de services publics<sup>429</sup>.

### 3.5.1 Confrontations et négociations

Le 30 avril 1971, le premier ministre du Québec Robert Bourassa procède à l'annonce de ce qu'il qualifie de « projet du siècle » : le développement hydroélectrique de la Baie James<sup>430</sup>. Ce plan monumental vise à construire plusieurs barrages sur les rivières du nord du Québec, afin de créer des emplois tout en assurant l'avenir énergétique de la province<sup>431</sup>. L'expertise québécoise en hydroélectricité est alors bien établie, notamment avec l'aménagement des rivières Manicouagan et aux Outardes sur la Côte-Nord. La nationalisation de l'électricité en 1963 en a fait un symbole de la Révolution tranquille et de la nouvelle modernité économique du Québec francophone<sup>432</sup>. Le gouvernement Bourassa souhaite faire du développement de la Baie James un véritable projet de société. Or, à aucun moment les peuples autochtones habitant sur le territoire visé n'ont été consultés<sup>433</sup>. De leur point de vue, leurs droits n'ont jamais été cédés par traité, comme le prévoyait pourtant la *Loi à l'effet d'étendre les frontières de la province du Québec* de 1912<sup>434</sup>. Le gouvernement du Québec prétend plutôt que les droits ancestraux des Autochtones de la province ont probablement

426 Gourdeau, É. (1994). Le Québec et la question autochtone. Dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société* (Tome I, p. 329-355). Montréal, Québec : Québec-Amérique, p. 331.

427 Ducharme. (2009), *op. cit.*, p. 51.

428 *Convention du Nord-Est québécois*, Membres de la bande des Naskapis de Schefferville, gouvernement du Québec, Société d'énergie de la Baie James, Société de développement de la Baie James, Grand Council of the Crees, Northern Quebec Inuit Association et gouvernement du Canada, 31 janvier 1978.

429 Salée, D. (2003). L'État québécois et la question autochtone. Dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société* (tome 2, p. 117-147). Montréal, Québec : Éditions Québec Amérique, p. 120-121; témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 128, lignes 19-25.

430 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 101, lignes 3-12; témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 140, lignes 20-25; témoignage de Bill Namagoose, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 94-95, lignes 23-6; *Présentation de Martin Papillon : La Convention de la Baie James et du Nord québécois : quel bilan?*, pièce P-634 (CERP), p. 7.

431 Savard, S. (2013). *Hydro-Québec et l'État québécois, 1944-2005*. Québec, Québec : Éditions du Septentrion, p. 202 et 244; Desbiens. (2015), *op. cit.*, p. 26-33.

432 Desbiens. (2015), *op. cit.*, p. 33-43; témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 140, lignes 16-20.

433 Savard. (2013), *op. cit.*, p. 358; témoignage de Bill Namagoose, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 95, lignes 19-24; *Cree Nation Governance / La gouvernance de la Nation crie aujourd'hui*, pièce P-663 (CERP), p. 12.

434 *Loi à l'effet d'étendre les frontières de la province de Québec*, 1912, *op. cit.*, art. 2c) à e); témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 141-142, lignes 20-18; témoignage de Roméo Saganash, notes sténographiques du 27 octobre 2017, p. 156-157, lignes 20-3; pièce P-634 (CERP), *op. cit.*, p. 7.

été éteints implicitement par le Régime français<sup>435</sup>. Le développement de la Baie James est ainsi l'occasion d'un choc entre deux conceptions opposées du territoire : celle des Autochtones, ancrée dans une relation ancestrale de réciprocité, et celle des Allochtones, axée sur le développement par et pour les populations du sud de la province<sup>436</sup>. Du côté cri comme du côté inuit, de jeunes leaders autochtones tels que Billy Diamond et Zebedee Nungak organisent la contestation du projet hydroélectrique sur leurs terres<sup>437</sup>. Leur activisme amorce un mouvement d'unité nationale et jettera bientôt les fondements des structures politiques actuelles du Nord québécois.

Dès 1972, les Eeyou (Cris) et les Inuit, sous l'égide de l'AIQ, intentent une action en justice et demandent à la Cour supérieure du Québec de faire cesser les travaux qui ont déjà lieu à la Baie James<sup>438</sup>. Le 15 novembre 1973, le juge Malouf accueille favorablement leur demande d'injonction interlocutoire et ordonne l'arrêt du chantier ainsi que le respect des droits, de l'environnement et des ressources naturelles du territoire<sup>439</sup>. La Cour d'appel du Québec renversera rapidement l'injonction<sup>440</sup> et les travaux continueront, mais la décision de la Cour supérieure représente tout de même un point tournant dans les relations entre les Autochtones et le gouvernement du Québec<sup>441</sup>. Désormais, la solution négociée sera privilégiée et les droits autochtones ne seront plus systématiquement ignorés<sup>442</sup>. L'arrêt *Calder*<sup>443</sup>, prononcé par la Cour suprême du Canada au mois de janvier 1973, annonçait déjà

435 Cette position, à laquelle les Autochtones du Québec se sont toujours fermement opposés, sera définitivement réfutée par la Cour suprême du Canada dans les années 1990 : *R. c. Côté*, [1996] 3 R.C.S. 139 et *R. c. Adams*, [1996] 3 R.C.S. 101.

436 Thibault M. (2009). *Hydro Development in Quebec and Manitoba: Old Relationships or New Social Contract?* Dans M. Thibault et S. M. Hoffman (dir.), *Power Struggles. Hydro Development and First Nations in Manitoba and Quebec* (p. 19-38). Winnipeg, Manitoba : University of Manitoba Press; Carlson, H. (2004). *A Watershed of Words: Litigating and Negotiating Nature in Eastern James Bay, 1971- 75. Canadian Historical Review*, 85(1), 63-84; témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 141, lignes 5-20.

437 MacGregor, R. (1989). *Chief: the Fearless Vision of Billy Diamond*. Markham, Ontario : Viking Canada; Nungak, Z. (2017). *Wrestling with Colonialism on Steroids: Quebec Inuit Fight for their Homeland*. Montréal, Québec : Véhicule Press.

438 Deschênes, J.-G. et Vincent, S. (1988). La Convention dans la marche des Autochtones canadiens vers leur autonomie. Éléments de chronologie, 1967-1987. Dans S. Vincent et G. Bowers (dir.), *Baie James et Nord québécois : Dix ans après* (p. 215-238). Montréal, Québec : Recherches amérindiennes au Québec; Gagnon, A. G. et Rocher, G. (2002). *Regard sur la Convention de la Baie James et du Nord québécois*. Montréal, Québec : Éditions Québec-Amérique; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 103-104, lignes 22-5; témoignage de Bill Namagoose, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 96, lignes 6-9 et p. 97, lignes 8-17.

439 *Le chef Max « One Onti » Gros-Louis et autres c. Société de développement de la Baie James et autres*, [1974] R. P. 3, p. 220-221; témoignage de Bill Namagoose, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 97, lignes 12-24; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 163-164, lignes 24-16.

440 La Cour d'appel a suspendu l'injonction interlocutoire accordée par le juge Malouf le 22 novembre 1973. *La Société de développement de la Baie James et autres c. Chef Robert Kanatewat et autres et La Commission hydro-électrique de Québec c. Chef Robert Kanatewat et autres*, [1973] C.A. 09-00890-73 et 09-000896-73. Puis, la Cour d'appel a renversé un an plus tard la décision de la Cour supérieure et a refusé l'injonction. *La Société de développement de la Baie James et autres c. Chef Robert Kanatewat et autres*, [1974] C.A. 166.

441 Blancquaert, L. (2011). *L'impact du jugement Malouf au Québec (1973-1974)*. Québec, Québec : Fondation Jean-Charles Bonenfant; témoignage de Bill Namagoose, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 98, lignes 9-15; témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 143, lignes 6-18; pièce P-634 (CERP), *op. cit.*, p. 8; pièce P-663 (CERP), *op. cit.*, p. 13.

442 Témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 62, lignes 4-16.

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



un changement de cap à cet égard, en reconnaissant pour la première fois la possibilité de l'existence d'un titre autochtone sur les terres canadiennes<sup>444</sup>. Les deux années suivantes seront consacrées à d'intenses négociations, qui verront apparaître certaines brèches dans le front commun autochtone. En 1974, les Eeyou (Cris) décident de retirer à l'AIQ le mandat de négocier en leur nom, pour prendre en charge eux-mêmes les pourparlers<sup>445</sup>. Les intérêts des Anishnabek, des Innus et des Atikamekw Nehirowisiw sur le territoire visé ne sont ainsi plus défendus directement. Quant aux Naskapis, ils se joindront aux négociations, mais signeront leur propre convention, la CNEQ, en 1978<sup>446</sup>. Lors des négociations finales, trois villages inuit (Puvirnituq, Ivujivik et Salluit) se retireront du processus<sup>447</sup>. À ce jour, Puvirnituq est d'ailleurs toujours considéré comme un territoire non cédé par les Inuit.

«Donc, Puvirnituq ne fait pas partie d'une catégorie donnée. Il n'y a pas de catégories de terres à Puvirnituq. [...] Nous sommes couverts par la Convention de la Baie James et du Nord québécois, mais nous n'avons encore jamais accepté la disposition qui prévoit : Nous cédon's tous nos droits et renonçons à ceux-ci en échange d'autres droits" [Traduction]. Nous n'avons jamais accepté cette disposition et nous ne l'acceptons toujours pas. [...] Nous n'acceptons pas cette disposition : c'est notre territoire! [...] Et j'en suis très fière. [...] Nous savons qui nous sommes. Oui.»

Lisa Qiluqqi Koperqualuk, peuple inuit  
(Pièce PD-16 (CERP), p. 211)

Après des mois de discussions ardues, une entente est signée le 11 novembre 1975 entre les Eeyou (Cris), les Inuit et les gouvernements du Québec et du Canada<sup>448</sup>. La CBJNQ est le premier traité moderne signé au Canada, englobant toutes les terres du Québec constituant le bassin versant de la baie James et de la baie d'Hudson<sup>449</sup>. Les Eeyou (Cris) et les Inuit obtiennent alors des indemnités pécuniaires de 225 millions de dollars<sup>450</sup>, en plus de se voir réserver l'usage de certaines terres pour leur développement exclusif ainsi que pour leurs activités traditionnelles de chasse, de trappe et de pêche<sup>451</sup>. Ils obtiennent également une forme d'autonomie gouvernementale<sup>452</sup>, doublée de pouvoirs en santé,

444 Témoignage de Bill Namagoose, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 97, lignes 3-7; témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 139, lignes 3-24.

445 Turcotte. (2018), *op. cit.*, p. 70; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 104-105, lignes 23-5; témoignage de Bill Namagoose, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 100-101, lignes 15-3.

446 *Convention du Nord-Est québécois*, *op. cit.*; témoignage de Noah Swappie, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 14, lignes 13-19.

447 Vincent, S. et Bowers, G. (1988). *Baie James et Nord québécois : Dix ans après*. Montréal, Québec : Recherches amérindiennes au Québec, p. 223-224; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 210-211.

448 *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, *op. cit.*

449 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 105-106, lignes 24-2; témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 125, lignes 2-4 et p. 149, lignes 22-24; témoignage de Roméo Saganash, notes sténographiques du 27 octobre 2017, p. 155, lignes 15-21.

450 *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, *op. cit.*, section 25.

451 Témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 158-159, lignes 14-15; pièce P-202, *op. cit.*, p. 27.

452 Témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 151-252, lignes 11-7 et p. 165-166, lignes 23-8.

services sociaux, éducation et sécurité publique (services policiers) et de certains droits et privilèges en ce qui a trait à l'administration de la justice<sup>453</sup>. Les Naskapis obtiennent des pouvoirs similaires de la CNEQ<sup>454</sup>.

En 1975, le député libéral John Ciaccia, qui a participé aux négociations, affirme que la CBJNQ constitue «un événement historique tant pour les populations autochtones que pour le peuple québécois tout entier»<sup>455</sup>. Sa mise en œuvre demeurera cependant un défi, une source de tensions et d'insatisfactions au cours des ans<sup>456</sup>, ouvrant la voie à de nouvelles confrontations dans les années 1990.

Les négociations entourant la CBJNQ ne sont pas les seules à susciter des tensions. La gestion des rivières à saumon de la Côte-Nord et de Gaspésie est aussi à l'origine de confrontations importantes entre les Autochtones, le gouvernement et les pêcheurs sportifs<sup>457</sup>. À la fin des années 1970 et au début des années 1980, la situation devient explosive et plusieurs conflits éclatent sur la Côte-Nord<sup>458</sup>. C'est cependant à Listuguj que la confrontation prend le plus d'ampleur. Le 11 juin 1981, plus de 500 policiers et agents de la faune investissent la communauté mi'gmaq pour saisir du matériel de pêche, procéder à des arrestations et suspendre les pouvoirs du conseil de bande<sup>459</sup>. De nombreux abus policiers sont alors rapportés par la Commission des droits de la personne<sup>460</sup> et la Ligue des droits et libertés<sup>461</sup>. Puis, malgré une seconde opération sur la rivière Ristigouche le 20 juin et l'occupation d'une pourvoirie à Nutashkuan l'année suivante, les tensions se résorbent peu à peu. Des ententes sont signées pour permettre aux Autochtones de retrouver le contrôle de leurs rivières. La «guerre du saumon» laissera toutefois des traces durables dans les communautés innues et mi'gmaq touchées.

453 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 107, lignes 7-13; témoignage d'Abel Bosum, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 49-50, lignes 23-3; témoignage de Donald Nicholls, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 78-79, lignes 25-12; témoignage de Jean-François Arteau, notes sténographiques du 13 février 2018, p. 83-84, lignes 7-23; pièce P-634 (CERP), *op. cit.*, p. 14-15; pièce P-202 (CERP), *op. cit.*, p. 57-94.

454 Témoignage de Noah Swappie, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 15, lignes 11-18; *Presentation of the Naskapi Nation of Kawawachikamach*, pièce P-023 (CERP), p. 9-11. Ils recevront pour leur part une indemnité de 9 millions de dollars.

455 ssemblée nationale, Commission permanente des richesses naturelles, des terres et forêts, *Journal des débats*, 30<sup>e</sup> lég., 3<sup>e</sup> sess., fasc. 174, 5 novembre 1975, (J. Ciaccia).

456 Vincent et Bowers. (1988), *op. cit.*, p. 6-8.

457 Témoignage de Pierre Lepage, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 9-10, lignes 22-15.

458 McKenzie et Vincent. (2010), *op. cit.*, p. 108-109; Commission d'enquête sur les événements entourant les décès de messieurs Achille Vollant et Moïse Régis survenus en 1977. (1998). Québec, Québec, Éditeur officiel du Québec; témoignage de Jean O'Bomsawin, notes sténographiques du 23 novembre 2017, p. 83-84, lignes 25-7; témoignage de Stanley Vollant, notes sténographiques du 17 novembre 2017, p. 26-27, lignes 22-3; témoignage de Jean-Charles Piétacho, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 113-114, lignes 15-15; Mémoire du Regroupement Mamit Innuat. (2018, 30 novembre). Pièce P-1175 (CERP), mémoire M-034, p. 8.

459 McKenzie et Vincent. (2010), *op. cit.*, p. 105; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 26 septembre 2017, p. 11-132, lignes 14-14.

460 Aujourd'hui la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

461 McKenzie et Vincent. (2010), *op. cit.*, p. 104-105; Obomsawin, A. (réalisatrice). (1984). *Les événements de Restigouche* [Film documentaire]. Canada : Office national du film.

« Il y a eu des problèmes, là, avec les gardes-pêche, des gens qui surveillaient la pêche au saumon sur la rivière Moisie. Ça, c'est clair qu'il y a eu des altercations, vraiment là, solides, là t'sais. Dangereuses même, un temps. Entre des Innus qui voulaient pêcher au filet et des gardes-pêche. [...] Il y a eu un mort, entre autres, là. [...] Durant la nuit, ils ont fait de la pêche au filet, pis les gardes-pêche sont arrivés, pis il y a eu un coup de feu, tout ça. Les gens ont dit que c'était accidentel. »

Réginald Vollant, nation innue  
(Pièce PD-16, p. 180-181)

### 3.5.2 La mise en place des services publics

Alors que les tensions se multiplient sur le terrain, à partir des années 1960, les services publics québécois adoptent graduellement leur forme actuelle. Les communautés autochtones ne sont pas oubliées, l'État se préoccupant de manière croissante des problèmes sociaux qui les affectent<sup>462</sup>. Les différences culturelles demeurent cependant perçues comme des obstacles qui doivent être surmontés afin de réduire les écarts par l'instauration de « relais culturels » adaptés, tels qu'une force constabulaire et policière autochtone ou des tribunaux plus ouverts aux réalités locales<sup>463</sup>.

En 1965, le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord instaure les premiers programmes d'agents de police des bandes, dont les pouvoirs demeurent limités et subordonnés aux forces policières régulières<sup>464</sup>. La parution du rapport Laing en 1967, qui prend acte de la surreprésentation des Autochtones dans les pénitenciers, témoigne d'une première prise de conscience des limites des modèles traditionnels et de la nécessité de procéder à des changements importants<sup>465</sup>. Ces critiques seront répétées au cours des décennies suivantes, les rapports qui se succèdent<sup>466</sup> évoquant « le manque de sensibilité aux aspects culturels, l'absence de participation de la collectivité, les enquêtes biaisées, l'insuffisance des programmes de prévention de la criminalité et la désaffection des Autochtones à l'égard du système de justice »<sup>467</sup>.

Au début des années 1970, une nouvelle approche est privilégiée : la création de contingents autochtones intégrés au sein des forces policières étatiques régulières<sup>468</sup>. Cette ouverture à la diversité culturelle, qui coïncide d'ailleurs avec l'adoption officielle par le gouvernement

<sup>462</sup> Jaccoud, M. (1992). Processus pénal et identitaire : le cas des Inuit au Nouveau-Québec. *Sociologie et sociétés*, 24(2), pièce P-410 (CERP), p. 30.

<sup>463</sup> Aubert et Jaccoud. (2009), *op. cit.*, p. 116.

<sup>464</sup> *Id.*, p. 104.

<sup>465</sup> Association correctionnelle du Canada. (1967). *Les Indiens et la Loi* (rapport Laing). Ottawa, Ontario : Imprimeur de la Reine; pièce PD-11 (CERP), *op. cit.*, p. 21.

<sup>466</sup> Groupe d'étude sur le maintien de l'ordre dans les réserves indiennes. (1973). *Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves indiennes*. Ottawa, Ontario : Affaires indiennes et du Nord Canada; Griffiths, C. T. et Yerbury, J. C. (1984). Natives and Criminal Justice Policy: The Case of Native Policing. *Canadian Journal of Criminology*, 26(147), 147-160.

<sup>467</sup> Sécurité publique Canada. (2016). *Évaluation du Programme des services de police des Premières nations 2014-2015*. Rapport final. Repéré à : <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/vltn-frst-ntns-plcng-2015/index-fr.aspx>, p. 2.

<sup>468</sup> Jaccoud, M. (2002). La justice pénale et les Autochtones : D'une justice imposée au transfert de pouvoirs. *Canadian Journal of Law and Society/ Revue Canadienne Droit et Société*, 17(2), pièce P-404 (CERP), p. 112.

fédéral de la politique du multiculturalisme en 1971<sup>469</sup>, ne s'inscrit toutefois pas encore dans une logique d'autonomisation.

Au Québec, les Autochtones se montrent peu enclins à accepter la présence de la SQ dans leurs communautés, en raison notamment des tensions qui se font sentir avec l'État québécois dans le cadre des négociations de la CBJNQ<sup>470</sup>. La création du Conseil de la police amérindienne permet tout de même de former, à partir de la fin des années 1970, des agents de police autochtones ayant désormais le statut complet d'agents de la paix<sup>471</sup>. Une ouverture à une véritable autogestion se fait alors sentir. La CBJNQ, signée en 1975, prévoit d'ailleurs la formation de constables spéciaux autochtones au sein de la SQ<sup>472</sup>. Ce régime est cependant conçu dès le départ comme un programme de transition à l'issue duquel les communautés eeyou (cries) et naskapiés, ainsi que les villages inuit disposeront de corps policiers autoadministrés<sup>473</sup>. Par ailleurs, les Mohawks de Kahnawà:ke, qui n'acceptent pas la compétence des autorités provinciales en matière de services policiers dans leur communauté, créent en 1979 par une résolution du conseil de bande leur propre force policière, les Peacekeepers de Kahnawà:ke<sup>474</sup>. Il s'agit de la première force de police autochtone autogérée du Canada<sup>475</sup>.

En matière d'administration de la justice, le rapport *La justice au-delà du 50<sup>e</sup> parallèle*<sup>476</sup> est le déclencheur d'innovations importantes, avec l'instauration des cours itinérantes<sup>477</sup>. Celles-ci ont fait peu à peu leur apparition dans le Nord canadien à partir des années 1950<sup>478</sup>. Au Québec, il faut toutefois attendre la décision du juge Malouf dans *Ittoshat*<sup>479</sup>, rendue en 1970, qui dénonce la délocalisation de la justice vers le sud pour amorcer une réflexion sur la nécessité d'adapter le système judiciaire aux particularités des territoires nordiques<sup>480</sup>. En 1974, le ministère de la Justice met sur pied une cour itinérante pour desservir les

469 Chambre des communes, *Journal des débats*, 28<sup>e</sup> lég., 3<sup>e</sup> sess., 8 octobre 1971, p. 8540-8548 (P. E. Trudeau).

470 Aubert et Jaccoud. (2009), *op. cit.*, p. 110-111.

471 *Id.*, p. 111.

472 *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, *op. cit.*, chap. 19 et 21. Pour les Naskapis, voir également la *Convention du Nord-Est québécois*, *op. cit.*, chap. 13; témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 21-22, lignes 21-2; témoignage de David Bergeron, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 28, lignes 19-22.

473 Le Service de police Eeyou Eenou chez les Eeyou (Cris), le Corps de police régional Kativik (CPRK) chez les Inuit et le Service de police naskapi chez les Naskapis. Aubert et Jaccoud. (2009), *op. cit.*, p. 111. La création du CPRK au Nunavik découle d'une vaste consultation sur l'administration de la justice. *Ouvrir la piste vers un meilleur avenir, Rapport final du groupe de travail inuit sur la justice*, pièce P-1141 (CERP).

474 Mohawk Council of Kahnawà:ke, *Resolution No. 44/79-80*, 13 juin 1979.

475 Aubert et Jaccoud. (2009), *op. cit.*, p. 108 et 112.

476 Comité d'étude sur l'administration de la justice dans le nord québécois. (1972). *La justice au-delà du 50<sup>e</sup> parallèle*. Québec, Québec : Éditeur officiel du Québec; pièce PD-11 (CERP), *op. cit.*, p. 21.

477 Témoignage de Nathalie Samson, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 18, lignes 3-10; pièce PD-11 (CERP), *op. cit.*, p. 21.

478 Jaccoud. (1995a), *op. cit.*, p. 110.

479 *R. c. Ittoshat*, [1970] 10 C.R.N.S. 385; pièce PD-11 (CERP), *op. cit.*, p. 21.

480 Témoignage de Nathalie Samson, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 17-18, lignes 17-2; Jaccoud. (1995a), *op. cit.*, p. 117-119. Les causes étaient alors entendues à Montréal, Québec ou Sept-Îles.

communautés cries de la Baie James et les villages inuit du Nunavik<sup>481</sup>. Un autre circuit est par la suite mis en place pour desservir les communautés innues et naskapiées de la Basse-Côte-Nord et de la région de Schefferville.

La CBJNQ comprend également des chapitres concernant l'administration de la justice<sup>482</sup>. On y confirme l'institution d'un tribunal itinérant et plusieurs mesures sont prévues pour adapter le système judiciaire aux cultures autochtones, notamment en matière de règles de pratique, de formation du personnel autochtone et d'imposition des peines. La construction de centres de détention en territoire autochtone y est également annoncée. La plupart de ces mesures d'adaptation ne seront toutefois pas mises en pratique. Résultat : au milieu des années 1980, le bilan de la cour itinérante depuis le début de ses opérations demeure mitigé aux yeux mêmes de certains de ses acteurs<sup>483</sup>.

En ce qui a trait à la santé et aux services sociaux, les années 1970 et 1980 seront aussi marquées par un nouveau contexte. La signature des traités modernes par les Eeyou (Cris), les Inuit et les Naskapis leur accorde en effet un statut particulier<sup>484</sup>. En vertu de ces conventions, ces communautés assurent elles-mêmes le déploiement et la gestion des services de santé et des services sociaux sur leurs territoires<sup>485</sup>. Les ententes conclues prévoient également que le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec finance le déploiement des services et des infrastructures requises dans les communautés<sup>486</sup>. L'approche donnera naissance au Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James<sup>487</sup>, au CLSC Naskapi<sup>488</sup> et ultérieurement à la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik<sup>489</sup>. Un certain nombre d'ententes complémentaires s'avéreront toutefois nécessaires pour baliser le fonctionnement de ce nouveau partage des responsabilités<sup>490</sup>.

À l'opposé, dans les communautés non conventionnées, toujours assujetties à la *Loi sur les Indiens*, l'offre et le financement des services de santé et de services sociaux sont assumés

481 Pièce PD-11 (CERP), *op. cit.*, p. 22.

482 *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, *op. cit.*, chap. 18 et 20. Pour les Naskapis, voir la *Convention du Nord-Est québécois*, *op. cit.*, chap. 12; pièce PD-11 (CERP), *op. cit.*, p. 22-23.

483 Groupe de travail composé de représentants de la Cour du Québec, du ministère de la Justice, du Directeur des poursuites criminelles et pénales et du Secrétariat aux Affaires autochtones. (2008). *La justice en milieu autochtone : vers une plus grande synergie*. Québec, Québec : Cour du Québec, p. 15; Jaccoud. (1995a), *op. cit.*, p. 119-123.

484 Témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 82, lignes 20-25; témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 207, lignes 13-21.

485 Témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 82-83, lignes 25-4.

486 Témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 83, lignes 4-7; *Présentation du ministère de la Santé et des Services sociaux*, pièce P-011 (CERP), p. 7.

487 Témoignage de Bella Petawabano, notes sténographiques du 29 septembre 2017, p. 86-87, lignes 4-12; pièce P-663 (CERP), *op. cit.*, p. 20; *Speaking notes of Grand Chief Dr. Matthew Coon Come for the Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee)*, *Cree Nation Government*, pièce P-009 (CERP), p. 18, paragr. 86-76.

488 Témoignage de Noah Swappie, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 27, lignes 10-14; pièce P-023 (CERP), *op. cit.*, p. 23.

489 Témoignage d'Elisapi Uitangak, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 159-160, lignes 25-7; témoignage de Jobie Tukkiapik, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 160, lignes 16-20.

490 Pièce P-009 (CERP), *op. cit.*, p. 19, paragr. 88; témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 174-176, lignes 11-5.

par le gouvernement fédéral<sup>491</sup>. En d'autres termes, à moins d'une entente spéciale, aucun service de base direct n'est offert par les établissements du réseau québécois de santé dans les communautés<sup>492</sup>. Cela dit, les lois en vigueur au Québec, dont la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*<sup>493</sup> et la *LPJ*<sup>494</sup> s'appliquent et doivent être respectées<sup>495</sup>. La complexité du partage de responsabilité entre les différents paliers de gouvernement ne sera pas sans susciter un certain nombre de problèmes qui perdureront bien au-delà de cette période.

### 3.5.3 Un monde autochtone en ébullition

La mobilisation autour du projet de développement hydroélectrique de la Baie James a joué un rôle majeur dans l'ébullition sociale, politique et culturelle du monde autochtone qui se manifeste tout au long des années 1970. Cette effervescence s'inscrit par ailleurs dans un contexte international de plus en plus ouvert aux questions autochtones.

Aux États-Unis, l'*American Indian Movement* fondé en 1968 donne une visibilité sans précédent aux revendications autochtones, avec l'organisation de la Marche des traités brisés (*Trail of Broken Treaties*) à Washington en 1972 et l'occupation du site de la bataille de Wounded Knee en 1973<sup>496</sup>. La même année, Marlon Brando refuse l'Oscar qu'il devait recevoir pour son interprétation dans *The Godfather* afin de dénoncer la représentation méprisante des Autochtones dans le cinéma américain et les événements de Wounded Knee.

Au Canada, les choses bougent également : les bureaux du ministère des Affaires indiennes à Ottawa sont occupés par des Autochtones à l'été 1973, de même que l'Anicinabe Park de Kenora en Ontario l'année suivante. C'est à la suite de ces événements que naît à Montréal l'idée de la *Native People's Caravan*, qui part de Vancouver le 14 septembre 1974 et se termine par une manifestation devant la colline du Parlement à Ottawa. La manifestation est durement réprimée par la police<sup>497</sup>.

Face aux résistances étatiques et à la répression policière, plusieurs Autochtones songent à porter leur cause sur la scène internationale<sup>498</sup>. Ces réflexions mènent à l'organisation à Genève de la première conférence internationale sur la discrimination contre les popula-

491 Témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 85, lignes 1-18.

492 Témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 86-87, lignes 20-1.

493 *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q. 1971, c. 48.

494 *Loi sur la protection de la jeunesse*, op. cit.

495 Témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 85-86, lignes 19-8.

496 Deloria, V. J. (1985). *Behind the Trail of Broken Treaties. An Indian Declaration of Independence*. Austin, Texas: University of Texas Press; Smith, P. C. et Warrior, R. A. (1997). *Like a Hurricane: The Indian Movement from Alcatraz to Wounded Knee* (2<sup>e</sup> éd.). New York, New York: The New Press.

497 Harper, V. (1979). *Following the Red Path. The Native People's Caravan*. Toronto, Ontario : NC Press Limited.

498 Daes, E.-I. A. (2013). La contribution du groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA) à la genèse et à l'évolution de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Dans C. Charters et R. Stavenhagen (dir.), *La Déclaration des droits des peuples autochtones. Genèse, enjeux et perspectives de mise en œuvre* (p. 51-79). Paris, France : L'Harmattan; témoignage de Kenneth Deer, notes sténographiques du 19 février 2018, p. 171, lignes 13-24.



tions autochtones des Amériques<sup>499</sup>. Les membres de la délégation Haudenosaunee s'y rendent avec leurs propres passeports de cuir écrits à la main en signe d'affirmation de souveraineté<sup>500</sup>. Les représentations effectuées auprès de l'ONU conduisent à la mise sur pied en 1982 du Groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA), chargé notamment d'élaborer des normes en matière de droits de la personne<sup>501</sup>. Le GTPA est la première institution de l'ONU à s'ouvrir largement à la participation des Premiers Peuples<sup>502</sup>. Il pilote à partir de 1985 le projet de *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, qui après de longues tribulations sera finalement adopté par l'Assemblée générale de l'ONU le 13 septembre 2007<sup>503</sup>. Le Canada est alors l'un des quatre pays à s'y objecter<sup>504</sup>.

Au Québec, plusieurs organisations et institutions autochtones sont mises sur pied dans les années 1970 et 1980, tant sur le plan politique que culturel et social. Fragilisée par la décision des Eeyou (Cris) de négocier eux-mêmes avec le gouvernement dans le cadre de la CBJNQ, l'AIQ est dissoute en 1977 pour être remplacée par la Confédération des Indiens du Québec, dont l'existence sera de courte durée<sup>505</sup>. Il faut par la suite attendre jusqu'en 1985 pour qu'une nouvelle organisation politique rassemble toutes les communautés des Premières Nations du Québec. Ce sera l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador, rattachée à l'Assemblée des Premières Nations du Canada, toujours active aujourd'hui<sup>506</sup>.

La fin des années 1970 voit aussi l'émergence de structures politiques propres à chaque nation autochtone, notamment pour leur permettre de négocier plus efficacement auprès des gouvernements. L'Association des Inuit du Nouveau-Québec, qui deviendra la Société Makivik après la signature de la CBJNQ, a déjà vu le jour en 1972<sup>507</sup>. Le Grand Conseil des Cris est formé en 1974 lorsque les Eeyous (Cris) se retirent de l'AIQ<sup>508</sup>.

La signature de la CBJNQ et de la CNEQ permet aux Eeyous (Cris) et aux Inuit de mettre en place leurs propres structures de gouvernance dès 1978<sup>509</sup>, soit l'Administration régionale Kativik

499 Témoignage de Kenneth Deer, notes sténographiques du 19 février 2018, p. 172-174, lignes 2-21; *Kenneth Deer Presentation*, pièce P-418 (CERP), p. 32-33.

500 Témoignage de Kenneth Deer, notes sténographiques du 19 février 2018, p. 172-173, lignes 12-7.

501 Témoignage de Kenneth Deer, notes sténographiques du 19 février 2018, p. 174-175, lignes 22-4.

502 Daes. (2013), *op. cit.*; témoignage de Paul Joffe, notes sténographiques du 19 février 2018, p. 94, lignes 3-10.

503 *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, 13 septembre 2007, Rés. A.G. 61/295; Charters, C. et Stavenhagen, R. (2013). La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones : comment elle devint réalité et ce qu'elle annonce. Dans C. Charters et R. Stavenhagen (dir.), *La Déclaration des droits des peuples autochtones. Genèse, enjeux et perspectives de mise en œuvre* (p. 13-19). Paris, France : L'Harmattan, p. 13.

504 Témoignage de Paul Joffe, notes sténographiques du 19 février 2018, p. 94, lignes 18-24.

505 Turcotte. (2018), *op. cit.*, p. 132.

506 Témoignage de Ghislain Picard, notes sténographiques du 6 juin 2017, p. 14, lignes 16-23; Lepage, P. (2017).

507 Témoignage de Jobie Tukkiapik, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 158-159, lignes 16-4.

508 Témoignage de Bill Namagoose, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 100, lignes 15-23.

509 Témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 165-166, lignes 23-8. Des lois provinciales sont adoptées afin de reconnaître leurs rôles. *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*, L.R.Q. 1978, c. V-6.1; *Loi sur l'Administration régionale crie*, L.R.Q. 1978, c. A-6.1.

(ARK)<sup>510</sup> et l'Administration régionale crie<sup>511</sup>. Cette dernière devient en 2012 le Gouvernement de la Nation Crie, à la suite de l'entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie James<sup>512</sup>. Quant aux Naspakis, un siège leur est réservé sur le conseil de l'ARK<sup>513</sup>.

En 1975, les Atikamekw Nehirowisiw et les Innus unissent leurs forces diplomatiques au sein du Conseil des Atikamekw et des Montagnais (CAM)<sup>514</sup>. Au fil des ans et de négociations, celui-ci perd quelques membres avant d'être dissous en 1995. Il sera remplacé par trois associations, soit le Conseil de la Nation Atikamekw fondé en 1982<sup>515</sup>, le Conseil tribal Mamit Innuat<sup>516</sup> en 1988, et le Conseil tribal Mamuitun fondé en 1990<sup>517</sup>. De leur côté, les Abénakis se réunissent au sein du Grand Conseil de la Nation Waban-Aki en 1979<sup>518</sup> et d'autres conseils tribaux sont formés plus tard, au cours des années 1990 et 2000<sup>519</sup>. Les Malécites, pour leur part, ne seront reconnus comme nation par le gouvernement qu'en 1989<sup>520</sup>.

« [L]es affaires se produisaient là, t'sais. Au niveau politique, là au gouvernement... [...] Le mouvement du réveil de la conscience politique [...] se passait, là. [...] [L]es Algonquins, les Anishinabe ici, on était les seuls qui n'étaient pas encore organisés ou... unis. Les Cris, c'était fait, les Atikamekw c'était fait, les Innus c'était fait, les Mohawk c'était fait, les Algonquins... personne. »

Richard Kistabish, nation anishnabe  
(Pièce PD-16 (CERP), p. 58)

Les institutions autochtones ne se cantonnent toutefois pas au cadre politique et l'affirmation des nations autochtones passe également par le domaine de l'éducation et de la culture. En 1973, afin de donner une suite concrète à la publication de *La maîtrise*

510 Témoignage de Jennifer Munick, notes sténographiques du 19 novembre 2018, p. 96, lignes 12-14; témoignage de Jobie Tukkiapik, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 160, lignes 21-23.

511 Témoignage de Bill Namagoose, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 113, lignes 7-13.

512 *Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie James entre les Cris d'Eeyou Istchee et le gouvernement du Québec, gouvernement du Québec, Cris d'Eeyou Istchee*, 24 juillet 2012; témoignage de Bill Namagoose, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 132-133, lignes 21-8.

513 Témoignage de Jennifer Munick, notes sténographiques du 19 novembre 2018, p. 96, lignes 10-11.

514 Frenette. (1996), *op. cit.*, p. 544; Desbiens. (2015), *op. cit.*, p. 44-45; *PowerPoint, Regroupement Mamit Innuat, Un regroupement d'avenir*, pièce P-794 (CERP), p. 2.

515 Témoignage de Constat Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 15, lignes 18-25.

516 Témoignage de Serge Ashini Goupil, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 31-32, lignes 17-12; témoignage de Maude Bellefleur, notes sténographiques du 10 septembre 2018, p. 169, lignes 9-24; *Nation Innue (Présentation)*, pièce P-004 (CERP), p. 6; pièce P-794 (CERP), *op. cit.*, p. 2. Ce conseil regroupe les communautés innues d'Ekuanitshit (Mingan), Unamen Shipu (La Romaine) et Pakua Shipu. Nutashkuan s'en est retiré en 1998 pour offrir ses propres services.

517 Témoignage de Serge Ashini Goupil, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 32, lignes 13-18; pièce P-004 (CERP), *op. cit.*, p. 7. Ce conseil regroupe les communautés innues de Mashteuiatsh, Essipit, Pessamit, Uashat mak Mani-Utenam et Matimekush-Lac John.

518 Grand Conseil de la Nation Waban-Aki. (2018). Notre mission. Repéré à <https://gcnwa.com/notre-mission/>.

519 Conseil tribal de la nation algonquine Anishinabeg. (2018). Historique et mission. Repéré à <http://www.anishinabestation.ca/a-propos/>; Mi'gmawei Mawiomí Secretariat. (2018). The Mi'gmawei Mawiomí Mission. Repéré à <https://www.migmawei.ca/about-us/>.

520 Témoignage d'Amélie Larouche, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 184, lignes 15-25.



*indienne de l'éducation indienne*<sup>521</sup> par la Fraternité nationale des Indiens du Canada, le Collège Manitou s'installe dans l'ancienne base militaire de La Macaza pour devenir la «première institution d'enseignement postsecondaire du Québec conçue spécialement pour la formation d'étudiants autochtones»<sup>522</sup>. Ceux-ci viennent de tous les coins du Canada. L'expérience novatrice prendra toutefois fin abruptement en 1976, principalement en raison de la diminution du financement fédéral. Il faudra attendre 2011 pour voir une institution similaire voir le jour avec l'ouverture au Québec du Collège Kiuna, situé dans la communauté abénakise d'Odanak<sup>523</sup>.

En 1978, le CAM fonde aussi l'Institut éducatif culturel atikamekw montagnais, qui deviendra l'Institut culturel éducatif montagnais en 1990, puis prendra la dénomination d'Institut Tshakapesh en 2009. Encore aujourd'hui, cet organisme se voue à la transmission et à la valorisation de la culture innue, que ce soit par la production de matériel pédagogique ou le soutien aux artistes innus<sup>524</sup>. À la suite de la création de l'Administration régionale Kativik en 1978 dans la foulée de la CBJNQ<sup>525</sup>, les Inuit fondent pour leur part l'Institut culturel Avataq pour faire rayonner leur culture<sup>526</sup>. En 1983, c'est la Société de communication Atikamekw-Montagnais qui est mise sur pied, regroupant les 11 communautés innues et les 3 communautés atikamekw nehirowisiw au sein d'un même réseau de radiodiffusion<sup>527</sup>.

### 3.5.4 La reconnaissance des peuples autochtones

Au tournant des années 1970, le Canada est un pays en pleine mutation politique. Sous la pression montante du nationalisme québécois, la recherche d'un nouvel arrangement constitutionnel semble de mise. Les négociations se révèlent toutefois longues et ardues. Ce n'est qu'en 1982 que la Constitution est finalement rapatriée et que la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>528</sup> y est ajoutée, sans toutefois que le Québec accepte de signer l'accord final. La question de la place des Autochtones au sein du Canada se pose alors avec acuité. Adopté sous la pression des organisations autochtones<sup>529</sup>, l'article 35 de la *Charte* prévoit la reconnaissance et la confirmation constitutionnelles des droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones, incluant les Premières Nations, les Inuit et les Métis<sup>530</sup>. Il est également prévu de tenir des conférences constitutionnelles afin de

521 Fraternité des Indiens du Canada. (1972). *La Maîtrise indienne de l'éducation indienne*. Ottawa, Ontario : Fraternité des Indiens du Canada, pièce P-183 (CERP).

522 Dufour, E. (2017). Du Collège Manitou de La Macaza à l'Institution Kiuna d'Odanak : la genèse des établissements postsecondaires par et pour les Premières Nations au Québec. *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 70(4), p. 11 et 15.

523 Témoignage de Prudence Hannis, notes sténographiques du 25 octobre 2017, p. 14-16, lignes 17-16.

524 Institut Tshakapesh. (2018). Institut Tshakapesh. Repéré à [https://www.tshakapesh.ca/fr/institut-tshakapesh\\_14/](https://www.tshakapesh.ca/fr/institut-tshakapesh_14/).

525 Témoignage de Jennifer Munick, notes sténographiques du 19 novembre 2018, p. 96, lignes 12-14.

526 Institut culturel Avataq. (2018). Institut culturel Avataq. Repéré à <http://www.avataq.qc.ca/fr/Accueil>.

527 Société de communication Atikamekw. (2018). SOCAM Tipatcimo Tipatshimu. Repéré à <http://www.socam.net/socam.html>.

528 *Charte canadienne des droits et libertés*, partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11.

529 Miller. (2000), *op. cit.*, p. 350.

530 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 168, lignes 12-18; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 41, lignes 12-16.

préciser la teneur des droits évoqués à l'article 35<sup>531</sup>. Celles-ci auront lieu chaque année entre 1983 et 1985, puis une dernière fois en 1987, sans mener à aucun résultat probant<sup>532</sup>.

Durant cette période, les Autochtones ne se limitent pas à l'action politique et ont également recours aux tribunaux<sup>533</sup>. Dès 1973, l'arrêt *Calder*<sup>534</sup> de la Cour suprême du Canada et le jugement *Malouf*<sup>535</sup>, qui ordonne la suspension des travaux du projet hydroélectrique de la Baie James, obligent les gouvernements à reconnaître l'existence de titres et de droits autochtones. Pour la première fois, des magistrats parlent de droits autochtones découlant de leur occupation historique<sup>536</sup>. En réaction, le gouvernement fédéral adopte dès 1973 sa première politique en matière de revendications territoriales globales et particulières. Il s'agit d'un revirement politique majeur depuis la publication du *Livre blanc* quelques années plus tôt<sup>537</sup>. Le Bureau des revendications autochtones offre une alternative politique aux coûteux et incertains procès devant les tribunaux. Il souffrira toutefois de problèmes de crédibilité en n'ayant que peu d'apparences d'indépendance<sup>538</sup>. Cet activisme judiciaire amène par ailleurs le gouvernement du Québec aux tables de négociation, puis à la CBJNQ et à la CNEQ.

Signe de la nouvelle direction prise par le gouvernement québécois, la DGNQ est dissoute en 1978. Une nouvelle structure gouvernementale est créée au sein du Conseil exécutif : le Secrétariat aux activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit<sup>539</sup>. Son mandat vise à coordonner les actions des divers ministères et organismes gouvernementaux qui offrent des services directs aux Autochtones ainsi qu'à élaborer les politiques du gouvernement relatives aux Autochtones<sup>540</sup>. Le nom de cette structure est changé en 1987 pour devenir l'actuel Secrétariat aux affaires autochtones. Son mandat est aussi modifié pour inclure la négociation et la mise en œuvre des ententes négociées entre le gouvernement, les Premières Nations et les Inuit<sup>541</sup>.

---

531 *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c.11, art. 35.1, 37 et 37.1 (les articles 35.1 et 37.1 avaient été ajoutés aux termes de la *Proclamation de 1983 modifiant la Constitution*, TR/84-102 et les articles 37 et 37.1 ne sont plus en vigueur à ce jour); *Peuples autochtones et droit constitutionnel*, pièce P-415 (CERP), paragr. 31.

532 Dupuis, R. (1991). *La question indienne au Canada*. Montréal, Québec : Boréal express, p. 89-98.

533 Témoignage de Konrad Sioui, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 27-30, lignes 1-18.

534 *Calder et al. c. Procureur Général de la Colombie-Britannique*, 1973, *op. cit.*

535 *Le chef Max « One Onti » Gros-Louis et autres c. Société de développement de la Baie James et autres*, 1974, *op. cit.*

536 Pièce P-415 (CERP), *op. cit.*, paragr. 52.1-62; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 16, lignes 19-23; témoignage de Bill Namagoose, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 96-97, lignes 19-24; témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 139, lignes 2-24.

537 Témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 140, lignes 6-15.

538 Miller. (2000), *op. cit.*, p. 265.

539 *Arrêté en conseil concernant la création du secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et Inuit*, n° 154-78.

540 Témoignage de Patrick Brunelle, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 13, lignes 7-22.

541 Témoignage de Patrick Brunelle, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 16-17, lignes 1-24; *Décret concernant le Secrétariat aux affaires autochtones*, n° 17-87.

C'est également en 1978 qu'a lieu à Québec une rencontre « historique » entre le gouvernement du Québec et plus de 125 représentants autochtones<sup>542</sup>. Cette première rencontre officielle permet de se rendre compte de l'ampleur du fossé d'incompréhension existant entre les parties, mais aussi de commencer à construire de nouveaux ponts<sup>543</sup>. En novembre 1982, un groupe de représentants autochtones soumet ainsi au gouvernement du Québec une proposition de quinze principes pour la reconnaissance de leurs droits constitutionnels<sup>544</sup>. Le Conseil des ministres y répond à son tour par un énoncé de principe en quinze points<sup>545</sup>, qui constitue depuis « le fondement de l'action gouvernementale à l'égard des Autochtones »<sup>546</sup>. Cette première prise de position officielle sera suivie d'une commission parlementaire de l'Assemblée nationale sur les droits et les besoins des Autochtones<sup>547</sup>. L'exercice se conclura par l'adoption, le 20 mars 1985, d'une résolution de l'Assemblée nationale du Québec reconnaissant l'existence de dix nations autochtones distinctes ainsi que de leurs droits ancestraux et issus de traités<sup>548</sup>.

## 3.6. 1990-2001 / Vers l'autodétermination

La signature de la CBJNQ et la reconnaissance officielle des nations autochtones par le gouvernement ont marqué une première ouverture de la société québécoise aux réalités autochtones au cours des années 1970 et 1980. Dans bien des dossiers, les frustrations vécues par les communautés autochtones sont toutefois encore vives. C'est dans ce contexte qu'éclate la crise d'Oka à l'été 1990 et que se joueront les tentatives pour réintégrer le Québec dans le giron constitutionnel canadien. Dans les rangs autochtones, l'heure est à l'affirmation.

### 3.6.1 Des relations qui demeurent conflictuelles

Les origines de la crise d'Oka remontent à l'époque du Régime français, alors que les Sulpiciens invitent en 1721 les Mohawks, les Anishnabek et les Nipissingues convertis

<sup>542</sup> SAGMAI. (1979). *Discours et Ateliers. La rencontre des Amérindiens du Québec et du gouvernement québécois, les 13, 14 et 15 décembre 1978*. Québec, Québec : Éditeur officiel du Québec.

<sup>543</sup> Trudel, P. (2010). Lorsque Rémi Savard rédigeait un « Livre blanc ». *Recherches amérindiennes au Québec*, 40(1-2), p. 32.

<sup>544</sup> Bernier, C. (1984). La négociation de l'autonomie politique des Autochtones du Québec et le droit international. *Revue québécoise de droit international*, 1, 359-372.

<sup>545</sup> SAA, quinze principes adoptés par le Conseil des ministres le 9 février 1983, pièce P-805-17 (CERP).

<sup>546</sup> Secrétariat aux affaires autochtones. (2018). Mission et orientations du Secrétariat. Repéré à [http://saa.gouv.qc.ca/secretariat/mission\\_secretariat.htm#principes](http://saa.gouv.qc.ca/secretariat/mission_secretariat.htm#principes).

<sup>547</sup> Gourdeau. (1994), *op. cit.*

<sup>548</sup> Assemblée nationale, *Résolution de l'Assemblée nationale du Québec du 20 mars 1985 sur la reconnaissance des droits des Autochtones*, *Journal des débats*, 32<sup>e</sup> lég., 5<sup>e</sup> sess., vol. 28, n<sup>o</sup> 39, p. 2570; *Partenariat développement actions : Affaires autochtones / orientations du gouvernement du Québec*, pièce P-024A (CERP), *op. cit.*, p. 17-18; témoignage de Patrick Brunelle, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 14, lignes 6-18. L'Assemblée nationale reconnaît alors « l'existence au Québec des nations abénaquise, algonquine, attikamekw, crie, huronne, micmaque, mohawk, montagnaise, naskapie et inuite ». La nation malécite sera reconnue comme onzième nation autochtone du Québec en 1989. Assemblée nationale, *Résolution du 30 mai 1989 sur la reconnaissance de la nation malécite*, *Journal des débats*, 33<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., vol. 30, n<sup>o</sup> 117, p. 6079.

au catholicisme à s'établir sur la seigneurie du Lac-des-Deux-Montagnes<sup>549</sup>. Le statut des terres de la communauté, connue sous le nom de Kanehsatà:ke en langue mohawk, pose problème dès le départ. La tradition orale mohawk soutient en effet que les autorités françaises ont accordé la seigneurie en pleine propriété aux Autochtones, alors que les Sulpiciens affirment qu'elle leur revient<sup>550</sup>. Le désaccord se poursuit sous le Régime anglais et les Mohawks présentent dès 1781 aux autorités plusieurs pétitions et revendications, sans succès<sup>551</sup>. La concession de terres par les Sulpiciens à des colons pour fonder le village d'Oka ne fera qu'envenimer le conflit.

En 1945, le gouvernement fédéral achète les terres non vendues à Oka pour le bénéfice des Mohawks. Malgré les demandes répétées des autorités autochtones, les terres en question n'obtiennent pas le statut de réserve<sup>552</sup>. Le refus de reconnaître officiellement les droits des Autochtones entretient un climat de tension cyclique au fil des ans. C'est finalement un projet d'agrandissement du terrain de golf d'Oka couplé avec un développement immobilier sur des terres contestées qui mettra le feu aux poudres en 1990<sup>553</sup>.

Dès le mois de mars, des barricades sont érigées en guise de protestation par les membres de la communauté de Kanehsatà:ke sur un chemin secondaire menant au terrain visé par les développements<sup>554</sup>. À la suite d'une injonction accordée par les tribunaux<sup>555</sup>, la SQ intervient sur les lieux le 11 juillet. Une fusillade éclate et entraîne le décès du caporal Marcel Lemay de la SQ. Les Mohawks de Kahnawà:ke, en soutien à ceux de Kanehsatà:ke, bloquent alors le pont Mercier, accès majeur à l'île de Montréal<sup>556</sup>. À Kanehsatà:ke, un long siège des barricades mohawk commence, d'abord par la SQ, puis à partir du mois d'août par l'armée canadienne, jusqu'à sa conclusion finale le 26 septembre<sup>557</sup>.

«Ça a été horrible [...] [Nous] vivions hors réserve et... plusieurs des justiciers qui étaient responsables des nombreux désordres qui se produisaient... [...] Ils lançaient, [...] et brûlaient des effigies... et ils savaient où nous habitions. Et, une nuit, quelqu'un a frappé à la porte. J'étais déjà couchée. Mon ex-mari est allé ouvrir la porte. Je regardais par la fenêtre de ma chambre et quand il a ouvert la porte, j'ai pu voir que quelqu'un avait écrit Déménage" en grosses lettres rouges sur celle-ci. Ah... à ce stade-là, ils lançaient des pierres sur notre immeuble.

549 Gabriel, B., et Van den Hende, A. (2010). À l'orée des bois. Une anthologie de l'histoire de Kanehsatà:ke. Kanehsatà:ke, Québec : Centre culturel et de langue Tsi Ronterihwanonhnha ne Kanien'kéha, p. 20-28; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 29, lignes 10-22.

550 Lepage, P. (2009). Oka, 20 ans déjà! Les origines lointaines et contemporaines de la crise. *Recherches amérindiennes au Québec*, 39(1-2), p. 120-121.

551 *Id.*, p. 122.

552 *Id.*, p. 123; Chalifoux, E. (2009). Près de trois siècles de revendications territoriales. *Recherches amérindiennes au Québec*, 39(1-2), p. 112.

553 Trudel, P. (2009). La crise d'Oka de 1990 : Retour sur les événements du 11 juillet. *Recherches amérindiennes au Québec*, 39(1-2), p. 130-131.

554 Témoignage d'Ellen Gabriel Katsisakwas, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 167, lignes 2-4.

555 La municipalité d'Oka c. Les membres de la bande autochtone « Six nations traditional hereditary chiefs », [1990] J. E. 90-1092 (C.S.).

556 Témoignage de Dwayne Zacharie, notes sténographiques du 19 juin 2018, p. 22, lignes 7-11.

557 York, G. et Pindera, L. (1991). *People of the Pines. The Warriors and the Legacy of Oka*. Toronto, Ontario : Little Brown; Obomsawin, A. (réalisatrice) (1993). *Kanehsatake, 270 ans de résistance* [Film documentaire]. Office national du film.

Et nous vivions dans un quadruplex : il y avait quatre familles et ces trois autres familles qui vivaient dans notre immeuble ont pris soin de nous. Quoi qu'il en soit, cette nuit-là, nous avons appelé la police et celle-ci nous a dit : Ah, nous ne pouvons rien faire." »

Membre de la nation mohawk  
(Pièce PD-16 (CERP), p. 256-257)

La longueur et l'intensité du conflit font prendre conscience au grand public et aux autorités gouvernementales de l'ampleur et de l'actualité des revendications autochtones. Le gouvernement fédéral réagit en créant l'année suivante une Commission royale sur les peuples autochtones<sup>558</sup>. La Commission produit en 1996 un volumineux rapport final comportant plus de 400 recommandations proposant un nouveau cadre pour la relation avec les Autochtones; une relation fondée sur la reconnaissance et l'affirmation de l'autonomie gouvernementale<sup>559</sup>.

À la même époque, la crise politique ouverte par le rapatriement unilatéral de la Constitution en 1982 se poursuit. Elle culmine avec le rejet des accords négociés pour régulariser la situation, soit l'accord du lac Meech en 1990, puis celui de Charlottetown en 1992<sup>560</sup>. Tout au long des négociations, les Autochtones et le Québec cherchent à faire valoir leurs droits respectifs au sein de l'échiquier canadien, ce qui ne va pas sans entraîner certaines tensions. La province abandonne ainsi son projet d'élaborer une politique globale relative aux Autochtones comportant un volet sur l'autonomie gouvernementale pour plutôt procéder à des négociations à la pièce avec certains groupes<sup>561</sup>. Le conflit constitutionnel canadien culmine avec le référendum de 1995 sur l'indépendance du Québec, au cours duquel les Autochtones, inquiets pour la reconnaissance de leurs droits, se montrent peu favorables au projet souverainiste<sup>562</sup>.

Dans l'esprit des gouvernements tant fédéral que provincial, la CBJNQ devait régler une fois pour toutes les revendications des nations autochtones signataires. Or, une quinzaine d'années plus tard, les insatisfactions quant à sa mise en œuvre restent très élevées<sup>563</sup>.

558 Témoignage d'Ellen Gabriel Katsisakwas, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 201, lignes 9-21.

559 Lavoie, M. (2007). La Commission royale sur les peuples autochtones. *Recherches amérindiennes au Québec*, 37(1).

560 Témoignage de Roméo Saganash, notes sténographiques du 27 octobre 2017, p. 143, lignes 2-9. Les Autochtones avaient échoué à inclure une constitutionnalisation de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au sein de l'Accord du lac Meech, ce qui a poussé le député cri manitobain Elijah Harper à s'opposer à sa ratification par la législature manitobaine, entraînant son échec. La reconnaissance du droit à l'autonomie gouvernementale autochtone avait par la suite été incluse dans l'Accord de Charlottetown, mais celui-ci a été rejeté par référendum par la population canadienne en 1992.

561 Dupuis, R. (1995). *Le gouvernement du Québec et l'autonomie gouvernementale des autochtones*. Repéré à <http://publications.gc.ca/site/eng/9.829757/publication.html>, p. 68.

562 Salée, D. (1994). L'État québécois et la question autochtone. Dans A.-G. Gagnon (dir.), *Québec : État et société*, tome 2, (p. 68). Montréal, Québec : Éditions Québec Amérique; Trudel, P. (1998). D'une obligation à l'autre. L'indépendance du Québec et le droit des peuples autochtones. *Recherches amérindiennes au Québec*, 28(3), 54-59; témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 177, lignes 7-12.

563 Témoignage de Bill Namagoose, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 118-119, lignes 18-14; témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 174, lignes 4-18; pièce P-1141, *op. cit.*, p. 7.

Les relations entre les Eeyou (Cris), les Inuit et le gouvernement du Québec demeurent ardues, comme le démontre la négociation de plusieurs conventions complémentaires venant modifier et compléter le texte original de la Convention<sup>564</sup>, mais aussi les poursuites judiciaires qui s'accumulent. Au début des années 1990, les tensions atteignent un nouveau sommet en raison de conflits forestiers impliquant les Eeyou (Cris) ainsi que leur campagne internationale pour empêcher le projet de développement hydroélectrique de Grande-Baleine, qui sera finalement abandonné<sup>565</sup>.

Devant les difficultés rencontrées au niveau politique, les Autochtones n'hésitent pas à recourir encore une fois aux tribunaux afin de faire valoir leurs droits. L'année 1990 représente à cet égard un point tournant. C'est en effet en 1990, avec l'arrêt *R. c. Sparrow*<sup>566</sup>, que la Cour Suprême du Canada précise l'existence et la portée des droits ancestraux autochtones protégés par l'article 35 de la Constitution de 1982<sup>567</sup>. Plusieurs jugements ont également eu un impact spécifique au Québec, notamment l'arrêt Sioui<sup>568</sup> qui reconnaît comme ayant valeur de traité un document signé par le général anglais Murray et remis aux Hurons-Wendat en 1760<sup>569</sup>. Il s'agit du premier jugement à reconnaître des droits aux Autochtones sur le territoire québécois, en dehors des régions couvertes par la CBJNQ.

Pour les nations conventionnées, plus particulièrement les Eeyou (Cris), ces conflits se résorbent en bonne partie avec la négociation de l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec*<sup>570</sup> en 2002. Dite « Paix des Braves », cette entente lance un nouveau partenariat « de nation à nation » pour assurer le développement économique et social de la Baie James<sup>571</sup>. Un accord de même nature, l'entente Sanarrutik, sera signé la même année avec les Inuit<sup>572</sup>.

564 On compte 24 conventions complémentaires à ce jour pour la Convention de la Baie James du Nord du Québec, la dernière datant de 2012, et 3 pour la Convention du Nord-Est québécois; pièce P-010 (CERP), *op. cit.*, p. 12, paragr. 56.

565 Témoignage de Matthew Coon-Come, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 25, lignes 2-10; témoignage de Bill Namagoose, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 122-123, lignes 24-22 et p. 121, lignes 8-14; témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 176, lignes 10-17 et p. 225, lignes 7-25; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 53-56.

566 *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 47, lignes 10-23.

567 La Cour suprême développera par la suite sa théorie des droits ancestraux dans une série de jugements incluant notamment : *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507; *R. c. N.T.C. Smokehouse Ltd.*, [1996] 2 R.C.S. 672; *R. c. Gladstone*, [1996] 2 R.C.S. 723; *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010; *R. c. Marshall*, [1999] 3 R.C.S. 533; *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, 2004 CSC 73; *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, 2014 CSC 44.

568 *R. c. Sioui*, [1990] 1 R.C.S. 1025; témoignage de Konrad Sioui, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 24-29, lignes 19-8.

569 Témoignage de Kateri Vincent, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 21-22, lignes 22-20.

570 *Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec*, gouvernement du Québec, Cris du Québec, 7 février 2002.

571 Témoignage de Bill Namagoose, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 129, lignes 2-22 et p. 124, lignes 12-17.

572 *Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik (Entente Sanarrutik)*, Société Makivik, Administration régionale Kativik et gouvernement du Québec, 9 avril 2002; témoignage de Jobie Tukkiapik, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 159, lignes 20-25.



### 3.6.2 Les services publics offerts par l'État québécois

Une nouvelle approche des questions autochtones se précise aussi graduellement au sein de certains services publics à partir du début des années 1990. Si les différences culturelles étaient jusqu'alors perçues comme des obstacles à faire disparaître, on considère désormais plus important de les reconnaître et de les prendre en compte afin de permettre la cohabitation<sup>573</sup>. L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui tardait à être mis en œuvre, inspire cette vision<sup>574</sup>.

Les principes d'autogestion sont aussi sous-jacents à la *Politique sur la Police des Premières Nations* (PPPN) adoptée par le gouvernement fédéral en 1991<sup>575</sup>. Cette politique est mise en place afin d'uniformiser les programmes de police autochtones développés depuis les années 1960 à travers le Canada. Elle doit aussi répondre au constat de faillite des modèles précédents, qui se sont notamment révélés incapables de diminuer la présence autochtone au sein du système de justice pénale<sup>576</sup>. Quelques rapports produits au tournant des années 1990 ont mis de l'avant les problèmes de non-professionnalisme et de discrimination au sein des corps policiers réguliers dans leurs relations avec les Autochtones. Les perceptions négatives associées aux constables spéciaux, leur nombre insuffisant et le traitement inégal qui leur est réservé (notamment au niveau de la formation et de la rémunération), ainsi que la sous-utilisation de l'approche communautaire et préventive sont évoqués<sup>577</sup>. En réponse à ces critiques, la PPPN prévoit la négociation d'ententes tripartites entre les gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones. L'objectif est d'établir des services de police autogérés par les communautés autochtones ou, s'il n'y a pas d'ententes, le recours au corps policier provincial (la SQ dans le cas québécois)<sup>578</sup>. Le financement provient entièrement des gouvernements, le fédéral assumant 52% des coûts et le provincial 48%, le tout scellé par des ententes<sup>579</sup>. Ce système, toujours en place aujourd'hui, cherche à répondre aux critiques du « modèle non autochtone, urbain et occidental » utilisé jusqu'alors<sup>580</sup>.

Le développement de corps policiers autochtones autogérés n'implique pas nécessairement de transformations radicales des pratiques policières. Les lois et règlements appliqués demeurent ceux prévus par l'État à travers les conseils de bande et les gouvernements<sup>581</sup>. Plusieurs

<sup>573</sup> Aubert et Jaccoud. (2009), *op. cit.*, p. 116.

<sup>574</sup> *Id.*, p. 113.

<sup>575</sup> Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 104, lignes 2-7.

<sup>576</sup> Jaccoud. (2002), *op. cit.*, p. 113.

<sup>577</sup> Depew, R. (1986). *Les services de police aux Autochtones du Canada : examen de la question*. Ottawa, Ontario : Ministère du Solliciteur général; Head, R. H. D. (1989). *Une police pour les Autochtones du Canada : le rôle de la GRC*. Ottawa, Ontario : Gendarmerie Royale du Canada; Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution. (1989). *Digest of findings and recommendations*. Repéré à [https://novascotia.ca/just/marshall\\_inquiry/docs/Royal%20Commission%20on%20the%20Donald%20Marshall%20Jr%20Prosecution\\_findings.pdf](https://novascotia.ca/just/marshall_inquiry/docs/Royal%20Commission%20on%20the%20Donald%20Marshall%20Jr%20Prosecution_findings.pdf); Commission de réforme du droit du Canada. (1991). *Rapport sur les peuples autochtones et la justice pénale : égalité, justice et respect à l'horizon*. Ottawa, Ontario.

<sup>578</sup> Aubert et Jaccoud. (2009), *op. cit.*, p. 114; témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 99, lignes 14-25 et p. 105-106, lignes 20-7.

<sup>579</sup> Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 104, lignes 7-11.

<sup>580</sup> Depew. (1986), *op. cit.*, p. ix.

<sup>581</sup> Jaccoud. (2002), *op. cit.*, p. 113 et 116; témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 102-103, lignes 23-4.

initiatives sont néanmoins mises en place pour tenir compte des différences culturelles au sein du système judiciaire, par exemple la sensibilisation du personnel non autochtone.

Dès 1981, les Services parajudiciaires autochtones du Québec sont mis sur pied afin de prêter assistance aux personnes autochtones impliquées dans le système de justice, que ce soit en tant que victime, témoin ou accusé<sup>582</sup>. À partir du début des années 1990, plusieurs réflexions sont aussi entreprises tant au niveau fédéral que provincial pour proposer des améliorations ou même des alternatives au système de justice étatique en place<sup>583</sup>. Au Québec, le Sommet de la Justice qui a lieu en 1992 mène à la création d'un Comité de consultation sur l'administration de la justice en milieu autochtone, présidé par le juge Jean-Charles Coutu, qui livrera son rapport en 1995<sup>584</sup>. Une cinquantaine de recommandations y sont formulées pour une stratégie globale en matière d'administration de la justice en milieu autochtone visant à améliorer le système de justice étatique et à l'orienter vers une prise en charge graduelle par les communautés autochtones. De nombreuses idées sont par la suite mises en œuvre<sup>585</sup>, telles que la nomination de juges de paix autochtones<sup>586</sup>, l'adaptation des pratiques sentencielles<sup>587</sup>, l'instauration de programmes de justice communautaire autochtone (souvent appelés comités de justice) ayant pour mission d'agir en déjudiciarisation et d'offrir des mesures de rechange aux accusés de leurs communautés<sup>588</sup>, l'amélioration des services des cours itinérantes et la tenue d'ateliers de terminologie juridique en langues autochtones<sup>589</sup>.

582 Témoignage de Sharon McBride, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 53, lignes 11-15 et p. 54, lignes 14-16; *DG-0204-C, Les services parajudiciaires autochtones du Québec (SPAQ)*, pièce P-839-81 (CERP).

583 Pièce PD-11 (CERP), *op. cit.*, p. 24-26; Justice Canada. (1991). *Initiative relative à la justice applicable aux Autochtones*. Ottawa, Ontario : Approvisionnement et Services Canada; Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice. (1991). *Jalons pour une plus grande accessibilité à la justice*. Québec, Québec : ministère de la Justice; Justice Canada. (1996). *Stratégie de la justice applicable aux Autochtones*. Ottawa, Ontario : Approvisionnement et Services Canada; Commission royale sur les peuples autochtones. (1996). *Par-delà les divisions culturelles – Un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada*. Ottawa, Ontario : Groupe Communication Canada; Grand Conseil des Cris du Québec. (1991). *Rapport définitif : Justice pour les Cris*. Nemaska, Québec : Grand Conseil des Cris du Québec; pièce P-1141 (CERP), *op. cit.*

584 Gouvernement du Québec. (1993). *La justice, une responsabilité à partager : les actes du Sommet de la justice tenu à Québec du 17 au 21 février 1992*. Québec, Québec : ministère de la Justice; Comité de consultation sur l'administration de la justice en milieu autochtone. (1995). *La justice pour et par les Autochtones*. Québec, Québec : ministère de la Justice; pièce PD-11 (CERP), *op. cit.*, p. 26.

585 Jaccoud. (2002), *op. cit.*, p. 113-116.

586 Au Québec, des juges de paix autochtones ont été nommés sous l'article 107 de la *Loi sur les indiens* dans les communautés mohawk (Kahnawà:ke et Akwesasne) et innue (Mashteuiatsh). Par ailleurs, des juges de paix autochtones à pouvoirs restreints ont été nommés dans les communautés eeyou (cries) et inuit. *Les juges de paix*, pièce P-839-105 (CERP), p. 4 et 13.

587 Au niveau fédéral, cette approche s'incarnera en 1996 dans l'adoption de l'article 718.2(e) du *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46 et dans les arrêts *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688 et *R. c. Ipeelee*, 2012 CSC 13; Denis-Boileau, M.-A. et Sylvestre, M.-E. (2016). *Ipeelee et le devoir de résistance*. *Canadian Criminal Law Review*, 21, 73-121, pièce P-058 (CERP); Jaccoud, M. (1999). Les cercles de guérison et les cercles de sentence autochtones au Canada. *Criminologie*, 32(1), 79-105, pièce P-407 (CERP); *Les rapports Gladue*, pièce P-839-102 (CERP).

588 *Les comités de justice*, pièce P-839-103 (CERP); *Le programme de mesures de rechange pour adultes en milieux autochtones et les comités de justice*, pièce P-839-104 (CERP); *DG-0024-C, Informations sur les Comités de justice communautaire*, pièce P-839-11 (CERP), onglet 11.1.1, p. 19 sur 940 (PDF en ligne).

589 Groupe de travail composé de représentants de la Cour du Québec, du ministère de la Justice, du Directeur des poursuites criminelles et pénales et du Secrétariat aux Affaires autochtones. (2008), *op. cit.*, p. 17.



En ce qui concerne les services carcéraux, la principale initiative au cours des années 1990 est l'adoption par le gouvernement fédéral d'une loi proposant des services adaptés aux clientèles autochtones<sup>590</sup>. Il n'y aura cependant pas de mesures équivalentes au provincial.

En santé et services sociaux, tandis que le réseau public de soins subit d'importantes réformes, l'organisation de l'offre de services pour les populations autochtones reste inchangée. Le financement et les services à proprement parler demeurent partagés entre plusieurs paliers de gouvernement dépendamment de la nature du service offert et du lieu de résidence de la personne (communauté conventionnée, non conventionnée ou hors communauté). Cela dit, dans sa *Politique de la santé et du bien-être*, adoptée en 1992, le gouvernement du Québec reconnaît pour la première fois officiellement les conditions difficiles dans lesquelles évoluent les membres des Premières Nations et fait des communautés autochtones une cible d'intervention prioritaire<sup>591</sup>. Pour faire face aux défis, la politique prévoit une prise en charge progressive des services sociaux et de santé par les communautés elles-mêmes<sup>592</sup>.

Puis, au début des années 2000, l'histoire du petit Jordan River, souffrant d'une rare affection neuromusculaire, fait école. Pris au centre d'une querelle de compétence entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Manitoba où il réside, l'enfant décède sans jamais avoir pu réintégrer le domicile familial dans sa communauté<sup>593</sup>. Au cœur de ce drame humain, les deux gouvernements se disputent la responsabilité financière des soins à domicile dont l'enfant avait besoin<sup>594</sup>. Plusieurs années après le début du conflit, la Chambre des communes adoptera une motion stipulant qu'en cas de conflit de compétence, le gouvernement auquel on s'est adressé en premier paie les services requis et ensuite seulement entame des démarches en vue du partage des coûts<sup>595</sup>.

À la même époque, un nombre grandissant de communautés, préoccupées par l'état de santé de leurs populations, cherchent à conclure des ententes spéciales avec le gouvernement pour assumer une plus grande responsabilité dans l'offre de services. En 2001, le gouvernement du Québec ouvre la porte en matière de protection de la jeunesse et modifie la loi pour y introduire la possibilité pour les communautés d'établir leur propre programme

<sup>590</sup> *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.C. 1992, c. 20, art. 79-84.

<sup>591</sup> Gouvernement du Québec. (1992). *La politique de la santé et du bien-être*. Québec, Québec : ministère de la Santé et des Services sociaux, p. 164.

<sup>592</sup> *Ibid.*

<sup>593</sup> Témoignage de Cindy Blackstock, notes sténographiques du 4 septembre 2018, p. 98-100, lignes 12-7; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 44, lignes 19-25.

<sup>594</sup> Témoignage de Cindy Blackstock, notes sténographiques du 4 septembre 2018, p. 99, lignes 13-23; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 44, lignes 5-19; témoignage de Sébastien Grammond, notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 193, lignes 9-12.

<sup>595</sup> Chambre des communes du Canada, *Journaux*, 39<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sessi., n° 36, pièce P-772-4 (CERP); témoignage de Cindy Blackstock, notes sténographiques du 4 septembre 2018, p. 132, lignes 10-15; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 45, lignes 5-12. Une deuxième motion sera également adoptée en 2016. Chambre des communes du Canada, *Journaux*, 42<sup>e</sup> lég., 1<sup>e</sup> sessi., n° 102, pièce P-772-5 (CERP).

de protection de la jeunesse<sup>596</sup>. Un certain nombre de nations se montrent intéressées, dont la nation atikamekw nehirowisiw, qui a déjà mis en place le système d'intervention d'autorité atikamekw sous forme de projet pilote<sup>597</sup>. Il faudra cependant plus de seize ans avant que la première entente en matière de protection de la jeunesse soit conclue<sup>598</sup>. L'heure n'en demeure pas moins à l'autodétermination. Le message est clair: plus que d'être consultées, les nations veulent pouvoir disposer de leurs propres leviers d'actions.

C'est dans ce contexte que s'ouvre la période sous enquête par la Commission. Les quinze années qui suivront seront marquées par des événements importants sur le plan des relations, dont le Forum socio-économique des Premières Nations de 2006, la mise en place, en 2008, de la CVR et l'émergence du mouvement *Idle No More* en 2012. Parce qu'ils sont contemporains aux récits rapportés par les témoins entendus en audience, ces événements ont cependant été traités comme des éléments de preuve et sont présentés ailleurs dans le rapport, tantôt à titre d'éléments constituant le cadre normatif des services sous enquête, tantôt comme des éléments de contexte et d'analyse.

Cela dit, peu importe l'angle sous lequel elles sont examinées, on peut affirmer sans craindre de se tromper que les relations entre les Autochtones et les Allochtones constituent une mosaïque complexe de politiques, de mesures législatives et de rapports humains. Des rapports hélas trop souvent malmenés et qui se traduisent encore aujourd'hui par une méconnaissance et un sentiment de méfiance réciproque offrant un terreau fertile au racisme et à la discrimination systémique.

---

<sup>596</sup> Témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 59, lignes 10-16; *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 37.5; témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 23 octobre 2017, p. 75, lignes 12-18.

<sup>597</sup> Témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 41, lignes 8-14; témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 23 octobre 2017, p. 78, lignes 13-15; témoignage de Lucie Dubé, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 148-150, lignes 6-2; témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 166-167, lignes 12-2.

<sup>598</sup> Témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 177-178, lignes 17-6; *Entente visant à établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les membres des communautés de Manawan et de Wemotaci*, pièce P-445 (CERP).





# CHAPITRE 4

## PEUPLES AUTOCHTONES DU QUÉBEC

Les peuples autochtones du Québec englobent à la fois les Premières Nations et les Inuit. L'appellation Premières Nations inclut les Abénakis, les Anishnabek (Algonquins), les Atikamekw Nehirowisiw, les Eeyou (Cris), les Hurons-Wendat, les Innus, les Malécites, les Mi'gmaq, les Mohawks et les Naskapis. Les membres de ces peuples sont établis d'est en ouest et du nord au sud. Certains vivent au sein de communautés des Premières Nations<sup>599</sup> ou de villages inuit, d'autres en milieu urbain. Tous sont porteurs de leur propre culture basée, en grande partie, sur leur milieu de vie traditionnel et contemporain.

Dès le début des travaux, l'équipe de la Commission a multiplié les efforts pour obtenir les données statistiques relatives aux Premières Nations et aux Inuit du Québec. L'exercice s'est révélé très difficile. Non seulement l'équipe s'est régulièrement butée à une absence de données, mais celles disponibles se sont avérées parcellaires et présentaient des limites importantes qui exigeaient de les traiter avec la plus grande des prudenances.

De mon point de vue, la faiblesse des données recueillies constitue en soi une information pertinente dans le cadre de notre enquête. C'est pourquoi j'ai tout de même jugé opportun de regrouper les informations existantes pour dresser ce qui est ici présenté comme les portraits sociodémographique, psychosocial et de santé, de même que judiciaire et carcéral des peuples autochtones. Essentiellement quantitatif, le contenu ainsi regroupé forme la majeure partie de ce chapitre. Il constitue une base de référence à partir de laquelle, nous pourrions collectivement, mesurer les progrès accomplis au cours des prochaines années, du moins je l'espère. Bien qu'elles mettent en lumière des phénomènes bien réels, les statistiques présentées doivent cependant être interprétées et utilisées en prenant en compte le contexte historique de colonisation ainsi que la marginalisation économique et sociale dont les peuples autochtones font l'objet depuis des siècles.

Par ailleurs, parce que tout n'est pas affaire de statistiques, l'équipe de la Commission s'est aussi intéressée à ce qui caractérise les peuples autochtones en matière de territoire, de langue, de gouvernance et d'économie. Les informations recueillies constituent le portrait géopolitique présenté. Elles sont issues, pour une large part, des témoignages recueillis dans le cadre des travaux de la Commission, tant en contexte d'audience publique que par le biais d'entrevues réalisées avec des personnes appartenant à l'un ou l'autre des peuples autochtones<sup>600</sup>.

Ce chapitre s'inscrit dans la volonté, exprimée par plusieurs intervenants, de favoriser une meilleure connaissance des peuples autochtones. Loin de prétendre à l'exhaustivité,

---

599 La notion de communauté autochtone doit être entendue ici comme englobant les réserves et les établissements indiens.

600 *Perspectives historiques autochtones : entrevues*, pièce PD-16 (CERP).

il pose les bases de ce que je souhaite être une amorce de réconciliation et une voie menant vers le progrès dans les relations établies avec les Premières Nations et les Inuit.

## 4.1. Le portrait sociodémographique

Au Québec, comme dans les autres provinces canadiennes, la population est estimée à partir des informations recueillies dans le cadre du recensement effectué tous les cinq ans par Statistique Canada. Par le biais de certaines questions obligatoires, l'enquête quinquennale dresse aussi le portrait de la diversité ethnique, de l'immigration, de l'éducation, de la langue et des ménages. Le plus récent exercice de la sorte a notamment permis d'établir que la population québécoise totale s'élevait à 8 394 034 personnes en 2017<sup>601</sup>.

Les données populationnelles recueillies par Statistique Canada ne permettent cependant pas de tracer un portrait véritablement fiable de la population autochtone du Québec. De fait, l'appartenance à un peuple autochtone étant établie sur une base volontaire dans le contexte du recensement, les données populationnelles relatives aux Premières Nations et aux Inuit ne présentent pas le même niveau de probité que les autres informations recueillies. S'ajoute à cela le fait que certaines communautés autochtones<sup>602</sup> refusent l'accès aux recenseurs sur leur territoire, excluant du même fait leurs populations du portrait général établi.

Pour toutes ces raisons, il a été décidé de s'en remettre au Registre des Indiens, au Registre des bénéficiaires cris et naskapis ainsi qu'au Registre des bénéficiaires inuits pour établir le nombre d'Autochtones résidant au Québec, la courbe démographique propre aux peuples autochtones et le ratio hommes-femmes<sup>603</sup>.

En dépit des lacunes énoncées précédemment, les données statistiques relatives aux lieux de résidence, à l'espérance de vie, à la structure familiale, à la scolarité ainsi qu'aux revenus et à l'emploi proviennent toutefois de Statistique Canada. La rareté, voire l'absence, de sources d'information alternatives sur ces sujets au regard des Autochtones commandait cette décision.

### 4.1.1 Populations

En vertu des registres existants, le Québec compte 114 094 citoyens d'origines autochtones (Premières Nations et Inuit réunis), soit l'équivalent de 1,4 % de la population totale de la

601 Institut de la statistique du Québec. (2018). *Le Québec chiffres en main. Édition 2018*. Québec, Québec : Institut de la statistique du Québec, p. 10. À partir des données de Statistique Canada.

602 En 2016, ce fut le cas pour les communautés de Kahnawà:ke, Kanehsatà:ke, Akwesasne et Barrière Lake (Lac Rapide).

603 Pour en savoir plus sur ces registres et connaître leurs limites méthodologiques, consultez l'annexe 12.

province<sup>604</sup>. De ce nombre, plus de 100 000 (100 444) appartiennent à une communauté des Premières Nations<sup>605</sup>. Les nations les plus peuplées sont les Innus avec 23 297 personnes inscrites et les Eeyou (Cris) avec 21 126 citoyens de tous âges<sup>606</sup>. À l'opposé, les Naskapis et les Malécites ferment la marche avec respectivement 1 526 et 1 315 individus inscrits<sup>607</sup>.

Quant aux Inuit, le Registre les concernant fait état de 13 650 personnes inscrites, ce qui représente 11,96 % de la population autochtone totale inscrite au Québec<sup>608</sup>. Les quatre villages les plus peuplés sont Kuujuaq (15,9 % de la population inuit totale), Inukjuak (13,2 %), Puvirnituq (12,5 %) ainsi que Salluit (11,3 %), qui regroupent à eux seuls plus de la moitié de la population inuit (52,9 %)<sup>609</sup>.

#### 4.1.2 Lieu de résidence

Au Québec en 2016, plus de la moitié des membres des Premières Nations, soit 55,6 % vivaient à l'extérieur des communautés, le plus souvent en milieu urbain<sup>610</sup>. La situation était toutefois fort différente chez les Inuit, puisque, à l'échelle canadienne, près des trois quarts d'entre eux (72,8 %) vivaient toujours dans un des villages situés au nord du 55<sup>e</sup> parallèle<sup>611</sup>.

Cet écart pourrait cependant aller en s'amenuisant puisque, lors de son dernier recensement, Statistique Canada a noté une augmentation de la présence autochtone en milieu urbain, tant chez les Premières Nations que chez les Inuit<sup>612</sup>. Selon ces données, Montréal regrouperait la septième plus importante population issue des Premières Nations en région urbaine au Canada<sup>613</sup> et la troisième plus importante population inuit<sup>614</sup>. Autre élément à souligner, au Québec, en dix ans, soit de 2006 à 2016, la population

604 *Données populationnelles des Autochtones au Québec*, pièce PD-13 (CERP). Par souci de représentativité, les personnes âgées de 100 ans et plus (2101 au total) inscrites à ces registres ont été exclues de tous les calculs effectués à partir de ces sources. En raison de sa situation géographique particulière, à cheval entre le Québec, l'Ontario et les États-Unis, la population de la communauté d'Akwesasne n'a pas non plus été prise en compte.

605 Pièce PD-13 (CERP), *op. cit.* p. 8. Total établi à partir des personnes inscrites au Registre des Indiens (excluant les Inuit, les Eeyou (Cris) et les Naskapis) ainsi qu'au Registre des bénéficiaires cris et naskapis.

606 *Ibid.*

607 *Ibid.* La ventilation détaillée de la population des Premières Nations par nation ainsi que par communauté est disponible à l'annexe 13. La nation d'appartenance a été établie à partir de la communauté d'appartenance inscrite aux Registres.

608 *Ibid.*, p. 11. Ce nombre inclut également les Inuit ne résidant pas au Nunavik depuis plus de 10 ans.

609 *Ibid.* La ventilation détaillée de la population inuit par communauté est disponible à l'annexe 14.

610 Institut de recherche et d'informations socioéconomiques. (2018). *Portrait des inégalités socioéconomiques touchant les Autochtones du Québec*. Montréal, Québec : Institut de recherche et d'informations socioéconomiques p. 4; Lévesque, C., et Cloutier, E. (2013). Les Premiers Peuples dans l'espace urbain au Québec : trajectoires plurielles. Dans A. Beaulieu, S. Gervais, et M. Papillon (dir.), *Les Autochtones et le Québec. Des premiers contacts au Plan Nord* (p. 281-296). Montréal, Québec : Presses de l'Université de Montréal.

611 Statistique Canada. (2017, 25 octobre). *Les peuples autochtones au Canada : faits saillants du Recensement de 2016*. Ottawa, Ontario : Statistique Canada, p. 6.

612 *Ibid.*, p. 1.

613 Statistique Canada. (2017, 25 octobre). *Nombre de personnes des Premières Nations, de Métis et d'Inuits selon certaines régions métropolitaines de recensement, 2016*. [Données de recherche disponibles en ligne]. Repéré à <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/171025/cg-a005-fra.htm>.

614 Statistique Canada. (2017, 25 octobre). *Les peuples autochtones au Canada : faits saillants du Recensement de 2016*, *op. cit.*, p. 9.



autochtone<sup>615</sup> a plus que doublé dans trois régions métropolitaines de recensement, c'est-à-dire les régions de Québec, de Saguenay et de Sherbrooke<sup>616</sup>.

Les analystes de Statistique Canada refusent toutefois d'y voir un mouvement massif vers les villes. De leur point de vue, l'urbanisation des peuples autochtones est attribuable à de nombreux facteurs, notamment la croissance démographique des populations autochtones – tant dans les communautés qu'à l'extérieur des communautés –, la mobilité générale de la population et l'augmentation du nombre de personnes choisissant de s'identifier comme Autochtones lors du recensement<sup>617</sup>.

En audience, le Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec a pour sa part indiqué que trois principaux facteurs motivent la migration des membres des Premières Nations ou Inuit vers les centres urbains, à savoir les études (35,0 %), le travail (24,0 %) et l'accès au logement (11,0 %)<sup>618</sup>.

#### 4.1.3 Courbe démographique

Selon les données extraites des différents registres existants, les Autochtones résidant au Québec sont âgés en moyenne de 37,3 ans<sup>619</sup>. Plus précisément, la moyenne d'âge s'établit à 38,5 ans chez les femmes et à 36 ans pour les hommes appartenant à l'une ou l'autre des onze nations autochtones présentes au Québec<sup>620</sup>. En comparaison, la moyenne d'âge pour la population de l'ensemble du Québec est de 42,1 ans. Elle se situe à 43 ans pour les femmes et à 41,2 pour les hommes<sup>621</sup>.

Les Inuit présentent la moyenne d'âge la plus basse (28 ans), à égalité avec les Naskapis (28 ans). Ils sont suivis non loin derrière par les Atikamekw Nehirowisiw (30 ans) ainsi que les Eeyou (Cris) (31 ans)<sup>622</sup>. Les Inuit et les Naskapis se démarquent cependant des autres groupes avec la moitié de leur population âgée de moins de 25 ans<sup>623</sup>. À l'inverse, les moyennes d'âge les plus élevées sont enregistrées du côté des Malécites (50 ans), des Abénakis (49 ans), des Hurons-Wendat (47 ans) et des Mohawks (46 ans)<sup>624</sup>.

615 Ce chiffre inclut également les Métis.

616 Statistique Canada. (2017, 25 octobre). *Les peuples autochtones au Canada : faits saillants du Recensement de 2016*, op. cit., p. 10

617 *Ibid.*, p. 9; Lévesque, C., et Cloutier, E. (2013), op. cit., p. 281-296; témoignage de Philippe Meilleur, notes sténographiques du 8 juin 2017, p. 22-23, lignes 10-1.

618 Témoignage de Philippe Meilleur, notes sténographiques du 8 juin 2017, p. 22, lignes 1-9.

619 Pièce PD-13 (CERP), op. cit., p. 12. Ce pourcentage a été établi à partir des dates de naissance inscrites aux Registres. Par conséquent, les individus n'ayant pas fourni de date de naissance ont été exclus du calcul, de même que ceux âgés de 100 ans et plus, ce qui porte l'échantillon à 112 986 personnes.

620 *Ibid.*, p. 13. L'âge moyen par nation ainsi que la médiane pour chacune des nations sont présentés à l'annexe 15.

621 Institut de la statistique du Québec. (2017). *Le bilan démographique du Québec. Édition 2017*. Québec, Québec : Institut de la statistique du Québec, p. 26.

622 Pièce PD-13 (CERP), op. cit., p. 12.

623 *Ibid.*

624 *Ibid.* Les résultats obtenus peuvent être jugés conservateurs, puisqu'un nombre important de personnes décédées à ce jour figurent encore au Registre des Indiens.

Selon l'Institut de la statistique du Québec, l'espérance de vie des Québécois, toutes appartenances culturelles confondues, est en constante progression et se situe à 82,7 ans, soit 80,8 ans chez les hommes et 84,5 ans chez les femmes<sup>625</sup>. Les Inuit n'ont pas connu une telle embellie. On estime en effet à 67 ans l'espérance de vie de la population du Nunavik, à savoir 65 ans pour les hommes et 69 ans pour les femmes<sup>626</sup>. Chez les Eeyou (Cris), les plus récentes données statistiques disponibles établissent pour leur part qu'un enfant né entre 1999 et 2003 en territoire Eeyou Istchee (cri) peut espérer vivre jusqu'à 77,2 ans<sup>627</sup>.

#### 4.1.4 Ratio hommes/femmes

La proportion d'hommes et de femmes est quasi identique dans les différentes nations. De fait, selon les registres existants, 50,1 % des Autochtones inscrits sont des femmes contre 49,9 % d'hommes<sup>628</sup>. Le constat est similaire en ce qui a trait à la population québécoise dans son ensemble avec 50,3 % de femmes, contre 49,7 % d'hommes<sup>629</sup>.

#### 4.1.5 Famille

Sur le plan de la famille, les Autochtones présentent toutefois un profil différent de l'ensemble de la population québécoise. Premier élément distinctif, les couples avec enfants sont nettement plus nombreux chez les membres des Premières Nations habitant dans une communauté (64,1 %)<sup>630</sup> et chez les Inuit résidant au Nunavik (79,6 %)<sup>631</sup> que dans la population en général (40,2 %)<sup>632</sup>. Résultat : la population autochtone connaît une croissance démographique de quatre à cinq fois supérieure à celle de la population allochtone québécoise. Le nombre d'enfants est également de trois à quatre fois plus élevé chez les membres des Premières Nations et les Inuit que dans la population québécoise en général<sup>633</sup>.

Les habitants des villages du Nunavik se distinguent également en ce qui a trait à la proportion de familles monoparentales. Le dernier recensement effectué par Statistique Canada établit en effet à 18,3 % la proportion de familles monoparentales chez les Inuit résidant au nord du 55<sup>e</sup> parallèle<sup>634</sup>. En comparaison, on estime que les Premières Nations

<sup>625</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>626</sup> Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et Institut national de santé publique du Québec. (2015). *Portrait de santé du Nunavik en 2015. Les enjeux chez les jeunes, les adultes et les personnes âgées*. Montréal, Québec : Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et Institut national de santé publique du Québec, p. 37.

<sup>627</sup> Conseil Cri de la santé et des services sociaux et Institut national de santé publique du Québec. (2008). *Enquête de santé auprès des Cris 2003. Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes. Cycle 2.1 Iiyiyiu Aschii. État de santé, espérance de vie et limitation des activités*. Montréal, Québec : Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James et Institut national de santé publique du Québec, p. 5.

<sup>628</sup> Pièce PD-13 (CERP), *op. cit.*, p. 12.

<sup>629</sup> Institut de la statistique du Québec. (2017), *op. cit.*, p. 26.

<sup>630</sup> Statistique Canada. (2018). Profil du recensement, Recensement de 2016 [Données de recherche disponibles en ligne]. Repéré à <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F>. Un tableau présentant les données relatives aux familles dans chacune des communautés autochtones du Québec est disponible à l'annexe 16.

<sup>631</sup> *Ibid.* Un tableau présentant les données relatives aux familles dans chacun des villages du Nunavik est disponible à l'annexe 17.

<sup>632</sup> Institut de la statistique du Québec. (2018). *Panorama des régions du Québec. Édition 2018*. Québec, Québec : Institut de la statistique du Québec, p. 27.

<sup>633</sup> Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 103, lignes 8-14.

<sup>634</sup> Statistique Canada. (2018). Profil du recensement, Recensement de 2016, *op. cit.*

comptent 12,8 % de familles monoparentales, tandis que ce chiffre atteint les 16,8 % dans l'ensemble du Québec<sup>635</sup>.

La taille des familles est aussi différente. Tandis que 29,0 % des familles issues des Premières Nations comptent trois enfants et plus, ce chiffre dépasse les 35,0 % du côté des Inuit<sup>636</sup>. En comparaison, dans l'ensemble du Québec, moins d'une famille sur six (15,6 %) franchit ce cap<sup>637</sup>. En chiffres absolus, la famille moyenne du côté des Premières Nations résidant en communauté compte 3,2 personnes et 3,7 personnes chez les Inuit<sup>638</sup>. Quelques communautés et villages se distinguent cependant par des résultats plus élevés. C'est le cas de l'ensemble des communautés atikamekw nehirowisiw (3,7 personnes)<sup>639</sup> et eeyou (cries) (3,6 personnes)<sup>640</sup> ainsi que des villages inuit de Tasiujaq (4 personnes), Kangiqsualujjuaq, Quaqtaq, Salluit et Ivujivik (3,9 personnes)<sup>641</sup>. *A contrario*, les familles ne comportant qu'un seul enfant sont moins nombreuses chez les Premières Nations (42,8 %)<sup>642</sup> et chez les Inuit (35,8 %)<sup>643</sup> que dans l'ensemble du Québec (45,9 %)<sup>644</sup>. Du côté des Premières Nations, ce sont les Hurons-Wendat qui présentent les familles les plus petites avec environ 2,7 personnes par famille<sup>645</sup>, suivis de près par les Abénakis avec 2,8 personnes par famille<sup>646</sup>. À l'échelle du Québec, la taille moyenne des familles s'établit à 2,3 personnes<sup>647</sup>.

#### 4.1.6 Scolarité

Selon un rapport publié par l'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques, et basé sur les plus récentes données recueillies par Statistique Canada, le niveau de scolarité des Autochtones au Québec est plus bas que chez les Allochtones. De fait, si 13,0 % des Allochtones âgés de 24 à 65 ans ne détiennent aucun certificat, diplôme ou grade, ce chiffre atteint les 30,5 % chez les membres des Premières Nations et 54,2 % chez les Inuit<sup>648</sup>. Le taux de décrochage scolaire atteindrait par ailleurs 43,0 % chez la population autochtone (Premières Nations et Inuit) vivant en milieu urbain<sup>649</sup>.

Un écart peut être observé à tous les niveaux d'enseignement. C'est au regard de l'obtention d'un diplôme d'études secondaires ou d'une attestation d'équivalence qu'il s'avère toutefois

635 Institut de la statistique du Québec. (2018), *Panorama des régions du Québec*, op. cit., p. 27.

636 Statistique Canada. (2018). Profil du recensement, Recensement de 2016, op. cit.

637 Institut de la statistique du Québec. (2018), *Panorama des régions du Québec*, op. cit., p. 28.

638 Voir les annexes 16 et 17.

639 Statistique Canada. (2018). Profil du recensement, Recensement de 2016, op. cit.

640 *Ibid.*

641 *Ibid.*

642 *Ibid.*

643 *Ibid.*

644 Institut de la statistique du Québec. (2018), *Panorama des régions du Québec*, op. cit., p. 28.

645 Statistique Canada. (2018). Profil du recensement, Recensement de 2016, op. cit.

646 *Ibid.*

647 *Ibid.*

648 Institut de recherche et d'informations socioéconomiques. (2018), op. cit., p. 4.

649 Témoignage de Tanya Sirois, notes sténographiques du 8 juin 2017, p. 61, lignes 15-19.

le moins important<sup>650</sup>. De fait, selon le recensement de 2016 effectué par Statistique Canada, le plus haut certificat, diplôme ou grade obtenu par 17,7 % des membres des Premières Nations et 17,1 % des Inuit est le diplôme d'études secondaires. Ce chiffre s'établit à 21,6 % chez les Allochtones<sup>651</sup>. L'écart tend cependant à se creuser davantage au niveau postsecondaire avec une différence marquée en ce qui concerne l'obtention de certificats, diplômes, baccalauréats ou grades universitaires de deuxième ou de troisième cycle. De fait, si 20,8 % des Allochtones déclaraient détenir un diplôme universitaire en 2016, moins de 8,0 % (7,9 %) des membres des Premières Nations et 2,0 % des Inuit pouvaient affirmer la même chose<sup>652</sup>. Sur une note plus positive cependant, les membres des Premières Nations sont plus nombreux (22,9 %) que les Allochtones (19,7 %) à détenir un certificat d'apprenti ou à être diplômés d'une école de métiers<sup>653</sup>.

#### 4.1.7 Emploi et revenu

Au Québec, comme ailleurs au Canada, il existe des différences importantes entre les Allochtones et les Autochtones au regard de l'emploi. Les plus récentes données de Statistique Canada permettent en effet d'établir que le nombre de personnes tous âges confondus occupant un emploi (taux d'emploi) est plus faible chez les membres des Premières Nations (49,5 %) que chez les Allochtones (59,7 %). Il en va de même pour les Inuit (54,6 %)<sup>654</sup>.

Lors du dernier recensement, le chômage était aussi deux fois plus élevé du côté des Premières Nations, tant chez les hommes (15,8 % vs 6,8 %) que chez les femmes (9,8 % vs 5,2 %)<sup>655</sup>. Cet écart était encore plus prononcé pour les hommes (18,8 % vs 6,8 %) et les femmes inuit (12,7 % vs 5,2 %)<sup>656</sup>. Il est en outre établi que la proportion de personnes sans emploi augmente généralement avec l'éloignement géographique<sup>657</sup>.

La précarité se manifeste également au sein de la population autochtone vivant en milieu urbain. Selon une étude réalisée en 2016 et 2017 auprès de plus de 1 700 personnes autochtones vivant dans treize villes du Québec, le taux d'emploi chez les répondants était en effet de 35,0 % et 33,0 % d'entre eux étaient sans emploi<sup>658</sup>.

<sup>650</sup> Institut de recherche et d'informations socioéconomiques. (2018), *op. cit.*, p. 5.

<sup>651</sup> Statistique Canada. (2018, 16 janvier). Plus haut certificat, diplôme ou grade, Recensement de 2016. [Données de recherche disponibles en ligne]. Repéré à <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/dt-td/Rp-fra.cfm?TABID=2&LANG=F&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&G-C=0&GK=0&GRP=1&PID=110666&PRID=10&PTYPE=109445&S=0&SHOWALL=0&SUB=0&Temporal=2017&THEME=123&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=>.

<sup>652</sup> *Ibid.*

<sup>653</sup> Institut de recherche et d'informations socioéconomiques. (2018), *op. cit.*, p. 4.

<sup>654</sup> Statistique Canada. (2018, 16 janvier). Plus haut certificat, diplôme ou grade, Recensement de 2016, *op. cit.*

<sup>655</sup> Institut de recherche et d'informations socioéconomiques. (2018), *op. cit.*, p. 5.

<sup>656</sup> *Ibid.*

<sup>657</sup> Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2017). *Enquête régionale sur la petite enfance, l'éducation et l'emploi des Premières Nations du Québec. Portrait des sans-emploi*. 2 Wendake, Québec : CSSSPNQL, p. 5.

<sup>658</sup> *Portrait sur l'accessibilité aux services publics en milieu urbain pour les Autochtones*, pièce P-192 (CERP), p. 13.

Il importe toutefois de souligner que ces données excluent certaines activités non salariées telles que l'artisanat, la fabrication de vêtements, la pêche, la trappe, la chasse et la cueillette de plantes indigènes (médicinales et autres).

La différenciation entre Allochtones et Autochtones s'étend aussi au revenu. En 2016, Statistique Canada estimait en effet que le revenu après impôt médian d'un Allochtone au Québec (29 632 \$) était supérieur d'environ 5 000 \$ au revenu après impôt médian d'un membre des Premières Nations (24 550 \$) ou des Inuit (24 260 \$) tous âges confondus<sup>659</sup>. L'écart serait encore plus marqué avec les Autochtones vivant en milieu urbain, puisque 63,0 % des répondants au questionnaire de l'étude réalisée en 2016-2017 ont déclaré avoir un revenu inférieur à 20 000 \$<sup>660</sup>.

Un fossé sépare aussi les hommes et les femmes sur le plan du revenu.<sup>661</sup> Ce dernier est toutefois plus important chez les Allochtones que chez les Premières Nations et les Inuit<sup>662</sup>. Fait à noter d'ailleurs, les femmes inuit ont un revenu médian après impôt supérieur à celui des hommes (+31,3 %)<sup>663</sup>. Chez les Autochtones, comme chez les Allochtones, le revenu moyen déclaré est directement lié au niveau d'éducation<sup>664</sup>.

L'écart économique enregistré est aggravé dans certaines régions par un coût de la vie très élevé. C'est le cas notamment dans les villages inuit. Selon une étude réalisée par la Chaire de recherche du Canada sur la condition autochtone comparée de l'Université Laval, l'alimentation et le logement grugent 63,0 % des revenus des ménages résidant au Nunavik<sup>665</sup>. En comparaison, ces mêmes éléments représentent 41,3 % des dépenses totales des ménages au Québec. C'est la proportion des dépenses rapportées en alimentation dans les villages inuit, jusqu'à deux fois plus élevée que celle enregistrée ailleurs au Québec, qui explique une large part de cette différence<sup>666</sup>. Aucune donnée récente ne permet d'établir avec précision le coût de la vie dans les communautés des Premières Nations. Certains témoignages entendus en audience ont toutefois confirmé les enjeux relatifs au transport des denrées alimentaires en régions et les effets que cela entraîne sur le coût de la vie<sup>667</sup>.

Les réalités populationnelles et socioéconomiques mises en lumière sont à la base de conditions de vie difficiles décrites par de nombreux intervenants lors de leur passage devant la Commission. Elles influencent également le volume et la nature des demandes adressées aux différents services publics sous enquête.

659 Institut de recherche et d'informations socioéconomiques. (2018), *op. cit.*, p. 6.

660 Pièce P-192 (CERP), *op. cit.*, p. 13.

661 Témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 26-27, lignes 12-5.

662 Institut de recherche et d'informations socioéconomiques. (2018), *op. cit.*, p. 6-7.

663 *Ibid.*

664 *Ibid.*, p. 7.

665 Robitaille, J., Guénard, E., Lévesque, S. et Duhaime, G. (2018). *Le coût de la vie au Nunavik en 2016. Rapport de recherche. Version révisée et augmentée*. Québec, Québec : Chaire de recherche du Canada sur la condition autochtone comparée, Université Laval, p. 12.

666 *Ibid.*

667 Témoignage de Rodrigue Wapistan, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 52-53, lignes 17-19.

## 4.2. Le portrait géopolitique

Comme affirmé en ouverture de ce chapitre, les Premières Nations et les Inuit sont porteurs de cultures distinctes et non homogènes entre elles<sup>668</sup>. Héritage de traditions millénaires, ces cultures prennent racine dans le territoire et définissent encore l'essence des peuples autochtones au Québec. Plusieurs témoins entendus dans le cadre des travaux de la Commission sont d'ailleurs venus en confirmer la vivacité<sup>669</sup>. Dans une perspective d'équité, tous ont aussi insisté sur l'importance de prendre en compte ces caractéristiques culturelles dans l'offre de services à la population. Quatre éléments contribuant à définir la réalité géopolitique des nations autochtones du Québec ont retenu notre attention.

### 4.2.1 Territoire

La notion de territoire est indissociable des cultures autochtones<sup>670</sup>. Quel que soit le peuple autochtone, le territoire est en effet synonyme de mode de vie, d'appartenance et d'identité<sup>671</sup>. Il est aussi synonyme de confrontation entre deux réalités.

La première de ces réalités est celle de vastes territoires traditionnels, estimés par exemple à 850 000 kilomètres carrés chez les Innus<sup>672</sup>, et dont les pourtours sont largement méconnus de la population québécoise en général<sup>673</sup>. Depuis des siècles, l'occupation de chacun de ces territoires est notamment divisée entre les différentes familles qui composent les nations<sup>674</sup>. Ces familles peuvent y vivre et y exercer leurs activités traditionnelles en dépit des nombreux bouleversements passés et présents affectant le territoire<sup>675</sup>. Bon nombre d'entre elles continuent d'ailleurs encore aujourd'hui de les investir, tantôt pour la chasse, la pêche, le piégeage ou la cueillette. Fait important à souligner, les territoires traditionnels n'ont fait l'objet d'aucune cession de la part des nations autochtones au Québec contrairement à ce qui a été fait ailleurs au Canada<sup>676</sup>. C'est cet argument fondamental qui a permis aux Eeyou (Cris) d'abord, puis aux Inuit et aux Naskapis ensuite, de négocier leurs droits sur le territoire et qui mènera à la Convention de la Baie James et du Nord québécois ainsi qu'à la Convention du Nord-Est québécois<sup>677</sup>. D'ailleurs, si aucun traité comparable n'a été signé

668 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 69, lignes 20-23; p. 70, lignes 9-13.

669 *Id.*, p. 71, lignes 4-24.

670 *Id.*, p. 70, lignes 9-13.

671 Pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 72; témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 18, lignes 8-13.

672 Témoignage de Serge Ashini Goupil, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 24, lignes 7-9; *Nation innue (présentation)*, pièce P-004 (CERP), p. 3.

673 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 70-71, lignes 9-20.

674 Pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 73; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 26, lignes 1-23; témoignage de Paul John Murdoch, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 23, lignes 13-21.

675 Témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 26, lignes 11-23; témoignage de Mélissa Mollen-Dupuis, notes sténographiques du 7 décembre 2018, p. 188, lignes 8-24.

676 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 138-140, lignes 1-12.

677 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 102-107, lignes 10-25; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 62, lignes 4-16.

depuis au Québec, les négociations, elles, se poursuivent encore sur ces mêmes bases, notamment avec les nations innue et atikamekw nehirowisiw<sup>678</sup>.

L'autre réalité est celle des 41 communautés des Premières Nations<sup>679</sup> et des 14 villages inuit<sup>680</sup> dont la taille et parfois même le positionnement géographique se différencient de façon marquée du territoire traditionnel. Il suffit de comparer les dimensions des territoires ancestraux des Hurons-Wendat<sup>681</sup>, des Malécites<sup>682</sup> et des Abénakis<sup>683</sup> à la taille des communautés actuelles<sup>684</sup> ou encore de prendre conscience des nombreux déplacements vécus par les nations anishnabe (algonquine)<sup>685</sup> et atikamekw nehirowisiw<sup>686</sup> au fil des décennies pour s'en convaincre. D'autres, comme la communauté mi'gmaq de Gespeg<sup>687</sup> et les communautés anishnabek (algonquines) de Wolf Lake (Hunter's Point), Long Point (Winneway) et Kitcisakik<sup>688</sup> ne bénéficient encore aujourd'hui d'aucun territoire réservé.

Parfois situées aux limites extrêmes des frontières du Québec, c'est le cas notamment de la communauté mohawk d'Akwesasne limitrophe à l'État de New York, les communautés autochtones présentent aussi un profil d'accessibilité différent. Si certaines sont proches voisines de villes ou de municipalités, voire à toutes fins pratiques imbriquées sur le plan géographique, comme c'est le cas pour les Malécites de Viger<sup>689</sup>, d'autres ne sont accessibles que par avion, bateau ou train. Les communautés innues d'Unamen Shipu (La Romaine)<sup>690</sup> et de Matimekush-Lac John<sup>691</sup> de même que la communauté naskapie de Kawawachikamach<sup>692</sup>, sans oublier la totalité des villages du Nunavik, entrent dans cette

678 Témoignage de Rodrigue Wapistan, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 58-59, lignes 20-19; témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 16-17, lignes 22-6 et p. 18, lignes 4-24.

679 Secrétariat aux affaires autochtones. (2018). Les Autochtones du Québec. Repéré à <http://www.autochtones.gouv.qc.ca/nations/cartes/carte-8x11.pdf>.

680 Témoignage de Donat Savoie, notes sténographiques du 24 novembre 2017, p. 151, lignes 12-22.

681 Témoignage de M<sup>e</sup> Kateri Vincent, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 45, lignes 16-19.

682 *Première Nation Malécite de Viger. Présentation à la Commission Viens*, pièce P-838 (CERP), p. 2; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 219.

683 Conseil des Abénakis d'Odanak. (2018). Territoire Odanak. Le territoire ancestral. Repéré à <https://caodanak.com/territoire-odanak/>; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 15.

684 Conseil des Abénakis d'Odanak. (2018). Histoire. Aujourd'hui. Repéré à <https://caodanak.com/histoire/>; témoignage de Konrad Sioui, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 11, lignes 2-9 et p. 63, lignes 2-5; témoignage d'Amélie Larouche, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 185, lignes 1-7.

685 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 110-111, lignes 11-6; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 3.

686 Pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 72-74.

687 Témoignage de Manon Jeannotte, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 10-11, lignes 22-1; *La Nation Micmac de Gespeg*, pièce P-050 (CERP), p. 3 et 10.

688 Affaires autochtones et du Nord Canada. (2018). Les nations du Québec. Hunter's Point. Repéré à [https://www.aadnc-aandc.gc.ca/Mobile/Nations/profile\\_wolfake-fra.html](https://www.aadnc-aandc.gc.ca/Mobile/Nations/profile_wolfake-fra.html).

689 Témoignage d'Amélie Larouche, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 191, lignes 2-21.

690 Témoignage de Serge Ashini Goupil, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 20, lignes 10-18.

691 *Ibid.*, p. 22, lignes 6-20.

692 Témoignage de Noah Swappie, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 10-11, lignes 25-1; *Presentation of the Naskapi Nation of Kawawachikamach*, pièce P-023 (CERP), p. 3.



catégorie<sup>693</sup>. Certaines, comme la communauté innue de Pakua Shipu, sont pour leur part tout simplement inaccessibles par transport régulier une partie de l'année<sup>694</sup>.

Ces réalités territoriales, ancrées dans la géographie des lieux et baignées par des cultures millénaires, ne sont pas sans influencer à la fois les services attendus par la population et ceux qui lui sont offerts. En fait, quelles que soient ses caractéristiques, le territoire, même limité à la vision gouvernementale, est un point d'ancrage pour lequel tous les chefs entendus dans le cadre des travaux de la Commission revendiquent le droit de définir une offre de services adéquate et culturellement pertinente<sup>695</sup>. Une voix commune s'élève aussi dans les nations pour s'assurer que les Autochtones de plus en plus nombreux à vivre en milieu urbain puissent y faire vivre leur cultures et leurs traditions<sup>696</sup>.

#### 4.2.2 Langue

Après le territoire, la langue est un facteur identitaire de première importance. Aussi, ai-je souhaité connaître l'état de situation des langues autochtones au Québec. Notre analyse des données existantes a permis de confirmer que plusieurs langues autochtones sont parlées dans la province<sup>697</sup>. Selon le plus récent recensement de Statistique Canada, en 2016, la langue autochtone parlée par le plus grand nombre de gens au Québec était la langue crie avec 17 175 locuteurs au total, suivie par l'inuktitut, parlée quant à elle par 12 490 personnes<sup>698</sup>. L'innu et l'atikamekw ne sont pas non plus en reste avec respectivement 9 850 locuteurs déclarés pour les Innus et 6 635 chez les Atikamekw Nehirowisiw<sup>699</sup>. À l'opposé, le dernier recensement n'a permis d'identifier aucun locuteur abénakis et huron-wendat<sup>700</sup>.

Autre élément important à prendre en considération, 41 260 personnes résidant dans une communauté des Premières Nations ou un village inuit<sup>701</sup> ont déclaré une langue autochtone comme langue maternelle au Québec, soit plus de trois personnes sur quatre (77,04 %) <sup>702</sup>.

<sup>693</sup> Témoignage de Denis Mesténapeo, notes sténographiques du 23 janvier 2018, p. 10, lignes 3-10; témoignage de Donat Savoie, notes sténographiques du 24 novembre 2017, p. 151, ligne 22.

<sup>694</sup> Témoignage de Serge Ashini Goupil, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 22, lignes 6-16.

<sup>695</sup> Témoignage de Verna Polson, notes sténographiques du 6 juin 2017, p. 59, lignes 3-9; témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 7 juin 2017, p. 43, lignes 9-21; témoignage de Rodrigue Wapistan, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 61-62, lignes 14-13; témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 39, lignes 6-16; témoignage de Joseph Tokwi Norton, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 199-200, lignes 23-6.

<sup>696</sup> Témoignage de Manon Jeannotte, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 18, lignes 1-13; témoignage de Donat Savoie, notes sténographiques du 24 novembre 2017, p. 233-235, lignes 11-20.

<sup>697</sup> Un tableau présentant le nombre de locuteurs pour chacune des langues autochtones parlées présentes au Québec est disponible à l'annexe 18.

<sup>698</sup> Dans les deux cas, le chiffre total obtenu inclut toutes les déclinaisons de la langue parlée au Québec. Statistique Canada. (2018, 16 janvier). Connaissance des langues autochtones. Recensement de 2016. [Données de recherche disponibles en ligne]. Repéré à <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/dt-td/Rp-fra.cfm?TABID=2&Lang=F&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&GC=0&GID=1341679&GK=0&GRP=1&PID=110449&PRID=10&PTYPE=109445&S=0&SHOWALL=0&SUB=0&Temporal=2017&THEME=122&VID=0&VNAMEF=&VNAMEF=&D1=0&D2=0&D3=0&D4=0&D5=0&D6=0>.

<sup>699</sup> *Ibid.*

<sup>700</sup> *Ibid.*

<sup>701</sup> Statistique Canada. (2018). Profil du recensement. Recensement de 2016, *op. cit.*

<sup>702</sup> Registres des Indiens, Registre des bénéficiaires cris et naskapis et Registre des bénéficiaires inuits.

Le français suit derrière avec 7 280 personnes (13,59 %), tandis que l'anglais ferme la marche avec 5 020 personnes (9,37 %) <sup>703</sup>. Une proportion similaire (38 210 / 71,26 %) de personnes parlent par ailleurs une langue autochtone à la maison, tandis que 8 115 personnes déclarent avoir le français comme langue d'usage (15,13 %) et 7 295 l'anglais (13,60 %) <sup>704</sup>.

Ce sont encore une fois, les Eeyou (Cris) qui se distinguent à ce niveau avec 14 950 personnes ayant le cri comme langue maternelle et 14 125 personnes en faisant usage tous les jours à la maison <sup>705</sup>. Ils sont suivis non loin derrière par les Inuit qui comptent pour leur part presque autant de gens déclarant l'inuktitut comme langue maternelle (11 555) que comme langue d'usage (11 350) <sup>706</sup>.

#### 4.2.3 Gouvernance

Comme mentionné dans le chapitre traitant de l'histoire des relations entre les Autochtones et les services publics, au tournant du 19<sup>e</sup> siècle, la gouvernance des nations autochtones a été profondément transformée par les interventions législatives de la Couronne britannique et du nouveau gouvernement du Canada <sup>707</sup>. Encore aujourd'hui, le cadre imposé par la *Loi sur les Indiens* et ses règlements afférents balisent le fonctionnement des communautés à l'exception des communautés eeyou (cries) et inuit signataires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois ou de la Convention du Nord-Est québécois dans le cas des Naskapis.

Chez les nations dites non conventionnées <sup>708</sup>, des conseils de bande formés de membres élus parmi leur population dirigent chacune des communautés existantes <sup>709</sup>. Le mode d'élection des chefs, le nombre de conseillers formant le conseil ainsi que les critères d'éligibilité à ces postes sont également définis dans la *Loi* <sup>710</sup>. À ce sujet, il importe toutefois de préciser que plusieurs nations disposent aujourd'hui de leurs propres codes électoraux et codes d'appartenance et que ces codes régissent dorénavant des pans entiers du fonctionnement des organisations politiques autochtones, dont les élections des membres du conseil de bande <sup>711</sup>.

---

703 Un tableau présentant les statistiques relatives à la langue maternelle et à la langue d'usage dans les communautés des Premières Nations et les villages inuit du Nunavik est disponible à l'annexe 19.

704 Statistique Canada. (2018). Profil du recensement. Recensement de 2016, *op. cit.*

705 *Ibid.*

706 *Ibid.*

707 Voir le chapitre 3 du présent rapport, p. 35.

708 Abénakis, Anishnabek, Atikamekw Nehirowisiw, Hurons-Wendat, Innus, Malécites, Mi'gmaq et Mohawks.

709 Témoignage de Serge Ashini Goupil, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 28, lignes 16-21.

710 *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5, art. 74-80.

711 Témoignage de Kateri Vincent, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 73-74, lignes 19-8; témoignage de Manon Jeannotte, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 10, lignes 18-22; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 40 et 237.

Le nombre de personnes formant le conseil varie d'une communauté à l'autre<sup>712</sup>. La plupart sont toutefois en fonction pendant un minimum de trois ans<sup>713</sup>. La proportion de femmes conseillères au sein des conseils de bande atteint en outre 29,0 %. Les femmes occupent également 9,0 % des postes de chefs<sup>714</sup>. Un certain nombre de nations peuvent aussi compter sur la présence d'un conseil de sages ou d'Aînés<sup>715</sup>.

Les pouvoirs des conseils de bande des communautés non conventionnées sont aussi définis dans la *Loi sur les Indiens*<sup>716</sup>. Ils sont beaucoup plus étendus que ceux accordés à une ville et une municipalité. De façon générale, les conseils de bande s'occupent de toutes les questions relatives à la gestion du territoire de réserve, à la santé, à l'éducation, à la sécurité publique, aux travaux publics, au logement, à la culture, à l'aide sociale, à la main-d'œuvre et au développement économique<sup>717</sup>. L'exercice de leurs pouvoirs et responsabilités peut les amener à adopter divers règlements et lois<sup>718</sup>.

Les nations conventionnées bénéficient quant à elles de certains pouvoirs particuliers en matière de police, de santé, de services sociaux, d'éducation et de justice, notamment en ce qui a trait à l'organisation des services<sup>719</sup>. Elles peuvent aussi compter sur la présence de conseils de bande dans le cas des Eeyou (Cris) et des Naskapis et de conseils formés d'un maire et de conseillers au Nunavik.

Depuis les années 1970, cinq nations ont aussi fait le choix de se doter d'un conseil tribal. C'est le cas des Anishnabek (Algonquins)<sup>720</sup>, des Atikamekw Nehirowisiw<sup>721</sup>, des Innus<sup>722</sup>, des Mi'gmaq<sup>723</sup> et des Abénakis. Ces conseils réunissent autour d'une seule entité des

712 Témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 17, lignes 12-14; témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 7 juin 2017, p. 13, lignes 5-7; témoignage de Kateri Vincent, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 73-74, lignes 22-1; témoignage de David Kistabish, notes sténographiques du 6 juin 2017, p. 115, lignes 6-14.

713 Témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 7 juin 2017, p. 13, lignes 7-8; témoignage de Serge Ashini Goupil, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 29, lignes 4-6; témoignage de Mike McKenzie, notes sténographiques du 23 mai 2018, p. 131, lignes 8-11.

714 Lajoie, A. (2015). Le rôle des femmes dans la gouvernance autochtone. *Nuevo Mondo Mundos Nuevos*, Colloques. doi : 10.4000/nuevomundo.68508.

715 Témoignage de Kateri Vincent, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 84, lignes 12-16.

716 *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), c. I-5, art. 81(1).

717 Témoignage de Serge Ashini Goupil, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 29, lignes 15-22; témoignage de Manon Jeannotte, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 11, lignes 14-20; témoignage de Kateri Vincent, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 74, lignes 9-19; témoignage de David Kistabish, notes sténographiques du 6 juin 2017, p. 115-119, lignes 24-19; témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 7 juin 2017, p. 13, lignes 16-23; témoignage de Mike McKenzie, notes sténographiques du 23 mai 2018, p. 131, lignes 4-8 et p. 132, lignes 3-20.

718 Témoignage de Kateri Vincent, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 75-76, lignes 18-3; *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5, art. 81(1).

719 Témoignage de Noah Swappie, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 15, lignes 11-18 et p. 16, lignes 6-16; Mémoire du Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee)/Gouvernement de la Nation Crie. *Initial Brief*, pièce P-010 (CERP), mémoire M-001, p. 14-15, paragr. 67-69.

720 Témoignage de Verna Polson, notes sténographiques du 6 juin 2017, p. 48-50, lignes 17-20.

721 Témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 15-17, lignes 18-11.

722 Témoignage de Serge Ashini Goupil, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 31-32, lignes 17-12; pièce P-004 (CERP), *op. cit.*, p. 6.

723 Témoignage de Manon Jeannotte, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 12, lignes 11-15.

représentants de chacune des communautés appartenant à une nation. Ils ont pour principale fonction de représenter les intérêts de la nation dans le cadre des négociations avec les différents paliers de gouvernements. Les dossiers de revendications territoriales relèvent notamment d'eux. Ils peuvent aussi se voir déléguer des responsabilités par les communautés, par exemple dans les domaines de la santé, de l'éducation ou de la culture<sup>724</sup>. La nation eeyou (crie) peut quant à elle compter sur un Gouvernement de la Nation Crie. Ce dernier exerce des fonctions gouvernementales et administratives.

Finalement, dix nations sont réunies dans un organisme de représentation provincial. Il s'agit de l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL). Fondée en 1985, l'APNQL est appelée à faire des représentations sur toutes législations, politiques ou tous plans d'action gouvernementaux susceptibles de porter atteinte aux coutumes et aux modes de vie traditionnels ainsi qu'aux droits ancestraux<sup>725</sup>. Elle agit à titre de porte-parole des nations qu'elle regroupe pour toutes les questions relevant de l'autonomie gouvernementale, des relations nationales ou internationales, qui sont également de son ressort<sup>726</sup>.

L'APNQL peut en outre compter sur la présence du Conseil en Éducation des Premières Nations<sup>727</sup>, de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador<sup>728</sup>, de la Commission de développement des ressources humaines des Premières Nations du Québec<sup>729</sup>, de la Commission de développement économique des Premières Nations du Québec et du Labrador<sup>730</sup>, de l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador<sup>731</sup> et du Réseau jeunesse des Premières Nations du Québec et du Labrador. Ces entités agissent chacune dans leurs domaines de spécialisation respectifs<sup>732</sup>.

#### 4.2.4 Économie

Au-delà d'une économie de subsistance basée sur la chasse, la pêche, la trappe et la cueillette de petits fruits, de tout temps, les nations autochtones ont été actives sur le plan économique, d'abord au moyen d'échanges de nation à nation, puis avec les Européens et les grandes compagnies de traite de fourrures<sup>733</sup>.

---

724 Témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 16, lignes 15-21.

725 Témoignage de Ghislain Picard, notes sténographiques du 6 juin 2017, p. 16, lignes 12-25.

726 *Ibid.*, lignes 25-6.

727 *Ibid.*, p. 18-19, lignes 19-3.

728 *Id.*, p. 20, lignes 10-25.

729 *Id.*, p. 22, lignes 6-12.

730 *Id.*, p. 23-24, lignes 19-11.

731 *Id.*, p. 24-25, lignes 12-10.

732 *Id.*, p. 25, lignes 11-20.

733 Témoignage de Kateri Vincent, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 21, ligne 17 et p. 64, lignes 11-17; pièce PD-16 (CERP), *op. cit.*, p. 15; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 74-76, lignes 17-24 et p. 78, lignes 11-16; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 15-16, lignes 16-2.

Au fil des siècles, l'activité économique autochtone s'est cependant diversifiée. Plusieurs nations peuvent aujourd'hui compter sur la présence de sociétés de développement économique. C'est le cas notamment des Mi'gmaq<sup>734</sup> et des Innus<sup>735</sup>. Un certain nombre de communautés sont aussi propriétaires d'entreprises. Gérées par les conseils de bande, ces entreprises permettent de générer des profits qui sont par la suite réinvestis dans les communautés, le plus souvent sous forme de services<sup>736</sup>.

Les Premières Nations et les Inuit sont ainsi présents dans les secteurs de la pêche<sup>737</sup>, de la foresterie<sup>738</sup>, des mines<sup>739</sup>, du tourisme<sup>740</sup> (hôtellerie, pourvoirie, tourisme d'aventure), de l'artisanat<sup>741</sup>, de l'éolien<sup>742</sup>, du transport (aérien, ferroviaire, terrestre)<sup>743</sup>, de la production manufacturière<sup>744</sup>, de l'immobilier<sup>745</sup> et de la construction<sup>746</sup>. D'autres ont fait leur place dans des secteurs économiques un peu différents tels que les nouvelles technologies<sup>747</sup>.

Plus que simplement offrir du travail aux membres de leurs communautés, les entreprises et organisations autochtones emploient aussi bon nombre d'Allochtones. C'est le cas plus particulièrement dans les secteurs de la santé, des services sociaux et de l'éducation,

- 
- 734 Témoignage de Manon Jeannotte, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 12-13, lignes 21-3; pièce P-050 (CERP), *op. cit.*, p. 9.
- 735 Témoignage de Serge Ashini Goupil, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 33, lignes 8-24; pièce P-004 (CERP), *op. cit.*, p. 9.
- 736 Témoignage de Manon Jeannotte, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 12-13, lignes 3-10 et p. 63, lignes 7-16; témoignage de Konrad Sioui, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 67-69, lignes 14-13.
- 737 Témoignage de Manon Jeannotte, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 11, lignes 2-6; pièce P-050 (CERP), *op. cit.*, p. 5, témoignage de Serge Ashini Goupil, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 33-34, lignes 25-18; témoignage de Mike McKenzie, notes sténographiques du 23 mai 2018, p. 132, ligne 20-24; témoignage de Jean-Charles Piétacho, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 133, lignes 15-24.
- 738 Témoignage de Manon Jeannotte, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 11, lignes 2-6; pièce P-050 (CERP), *op. cit.*, p. 5.
- 739 Témoignage de Noah Swappie, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 17, lignes 4-8.
- 740 Témoignage de Kateri Vincent, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 63, lignes 23-25; témoignage de Manon Jeannotte, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 11, lignes 2-6; pièce P-050 (CERP), *op. cit.*, p. 5; Conseil des Abénakis d'Odanak. (2018). Histoire. Aujourd'hui., *op. cit.*
- 741 Témoignage de Kateri Vincent, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 66, lignes 15-18.
- 742 Témoignage de Manon Jeannotte, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 12-13, lignes 21-3; pièce P-050 (CERP), *op. cit.*, p. 9.
- 743 Conseil des Abénakis d'Odanak (2018). Histoire. Aujourd'hui., *op. cit.*; témoignage de Noah Swappie, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 16-17, lignes 22-10; témoignage de Mike McKenzie, notes sténographiques du 23 mai 2018, p. 132, lignes 24-25; témoignage de Jean-Charles Piétacho, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 133, lignes 15-24.
- 744 Témoignage de Kateri Vincent, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 63, lignes 19-23; témoignage de Konrad Sioui, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 69-70, lignes 22-5; Conseil des Abénakis d'Odanak (2018). Histoire. Aujourd'hui., *op. cit.*
- 745 Témoignage de Mike McKenzie, notes sténographiques du 23 mai 2018, p. 133, lignes 1-4.
- 746 Témoignage de Kateri Vincent, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 72-73, lignes 20-6; témoignage de Joseph Tokwiro Norton, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 194, lignes 3-13; témoignage de Mike McKenzie, notes sténographiques du 23 mai 2018, p. 133, lignes 4-9.
- 747 Témoignage de Joseph Tokwiro Norton, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 194-196, lignes 13-4.

mais aussi dans d'autres domaines relevant de l'entreprise privée<sup>748</sup>. Ces éléments confirment le statut de contributeurs des Autochtones à l'économie québécoise, et ce, en dépit du fait que les peuples autochtones ont été limités de diverses manières sur le plan de leur développement économique au fil des années.

### 4.3. Le portrait psychosocial et de santé

Au Québec, comme ailleurs dans les pays industrialisés, les différents aspects de la santé figurent parmi les éléments les plus documentés d'un point de vue statistique. Par conséquent, il est possible d'avoir un portrait assez juste et complet de l'état de santé général des Québécois, quel que soit leur âge ou leur sexe.

À l'opposé, aucune source ne permet d'obtenir un portrait de santé complet des peuples autochtones de la province. Si elles sont bel et bien existantes, les données sur la santé autochtone originent de plusieurs sources. Elles ont non seulement été produites à des périodes différentes, mais aussi selon des profils populationnels (âge, sexe, etc.) et des modes de cueillette d'information différenciés. Pour toutes ces raisons, elles peuvent difficilement être comparées et leur utilisation exige la plus grande des prudenances.

Si imparfaite soit-elle, la somme de ces données offre tout de même un regard inédit sur la santé des peuples autochtones au Québec. C'est pourquoi, comme affirmé au début de ce chapitre, en dépit des réserves énoncées, j'ai tout de même jugé pertinent de les inclure dans notre rapport.

Les données présentées dans les prochaines pages proviennent de la littérature disponible au moment des travaux de la Commission. Il est possible que des sources plus récentes existent; si c'est le cas, il a été impossible pour l'équipe de la Commission de les repérer ou d'y avoir accès.

Les données concernant les Premières Nations proviennent principalement de l'Enquête régionale sur la santé des Premières Nations effectuée depuis 1997 au Canada<sup>749</sup>. Elles sont tirées de la troisième et dernière phase de collecte réalisée en 2015. La gouvernance, l'élaboration de la méthode de recherche et la coordination sont entièrement sous la responsabilité des autorités des Premières Nations. Au Québec, la coordination de l'Enquête est assurée par le secteur de la recherche de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL). Elle cible huit nations, excluant les Eeyou (Cris) et les Malécites<sup>750</sup>. Elle ne couvre pas non plus la réalité propre aux Inuit.

<sup>748</sup> *Id.*, p. 197-198, lignes 18-5; témoignage de Kateri Vincent, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 64, lignes 1-10.

<sup>749</sup> Il est possible d'en savoir plus sur cette enquête et sur la méthodologie utilisée en consultant le site de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador : <http://cssspnql.com/champs-intervention/secteur-recherche/enquetes-populationnelles/enquete-regionale-sante>.

<sup>750</sup> Les populations ciblées sont les Abénakis, les Anishnabek (Algonquins), les Atikamekw Nehirowisiw, les Hurons-Wendat, les Innus, les Mi'gmaq, les Mohawks et les Naskapis.

Par conséquent, les données relatives à la population eeyou (crie) et à la population inuit présentées dans ce chapitre proviennent d'autres sources. La plupart ont été extraites d'enquêtes réalisées au cours des quinze dernières années, notamment l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes (Statistique Canada) réalisée en collaboration avec l'Institut national de santé publique du Québec<sup>751</sup>. D'autres émanent aussi du Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James ou de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik. La plupart d'entre elles remontent à 2003 ou 2004.

### 4.3.1 Santé physique

Selon l'enquête de la CSSSPNQL, en 2015, une majorité (55,0 %) des membres des Premières Nations<sup>752</sup> considéraient avoir une excellente ou une bonne santé générale<sup>753</sup>.

En dépit de cette perception, entre 2002 et 2015, le taux d'obésité et d'embonpoint combiné est passé de 73,0 % à 81,0 % chez les hommes et de 71,0 % à 78,0 % chez les femmes des Premières Nations ayant pris part à l'enquête<sup>754</sup>. Du côté des communautés eeyou (cries), les données les plus récentes établissent pour leur part à 84,0 % la proportion de la population eeyou (crie) aux prises avec des problèmes d'embonpoint (33,0 %) et d'obésité (51,0 %)<sup>755</sup>. C'est nettement plus que dans la population québécoise en général où, en 2015, on estimait que le taux d'embonpoint et d'obésité combiné était de 61,3 %, soit 66,8 % chez les hommes et 55,5 % chez les femmes<sup>756</sup>. Fait à noter cependant, selon les statistiques les plus récentes, les Inuit présentaient en 2004 un taux d'embonpoint (30,0 %) et d'obésité (28,0 %) combiné de 58,0 %<sup>757</sup>.

Des observations similaires ont été enregistrées en ce qui a trait au diabète. De fait, alors qu'on estimait que 7,3 % de la population totale québécoise souffrait de diabète en 2015<sup>758</sup>,

751 Les données tirées de cette enquête concernent exclusivement la population vivant dans les neuf communautés eeyou (cries) de la Baie James/Eeyou Istchee (région sociosanitaire 18) soit Chisasibi, Eastmain, Mistissini, Nemaska, Oujé-Bougoumou, Waskaganish, Waswanipi, Whapmagoostui et Wemindji.

752 Les résultats de l'enquête ne tiennent pas compte des communautés cries et de la communauté Malécites de Viger.

753 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2018). *Enquête régionale sur la santé chez les Premières Nations. 2015. État de santé et problèmes de santé chroniques*. Wendake, Québec : Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador, p. 2.

754 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2018). *Enquête régionale sur la santé chez les Premières Nations. 2015. Diabète et obésité*. Wendake, Québec : Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador, p. 3.

755 Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James. (2013). *Aperçu de l'état de santé de la population de la région 18*, op. cit.

756 Statistique Canada. (2019). Caractéristiques de la santé, estimations annuelles. [Données de recherche disponibles en ligne]. Repéré à <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/cv!recreate.action?pid=1310009601&selectedNodeIds=1D6.2D1.3D1.3D2.3D3.3D2AII.4D1.4D2.4D3.4D4.4D5.4D6.4D7.4D8.4D9.4D10.4D11.4D12.4D13.4D14.4D16.4D15.4D17.4D18.4D19.4D20.4D21.4D22.4D23.4D24.4D25.4D26.4D27.5D1.5D4&checkedLevels=&refPeriods=20160101,20170101&dimensionLayouts=layout2,layout2,layout2,layout3,layout2,layout2&vectorDisplay=false>.

757 Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, en collaboration avec l'Institut national de santé publique du Québec. (2015), op. cit., p. 32.

758 Statistique Canada. (2019). Caractéristiques de la santé, estimations annuelles, op. cit.



ce pourcentage atteignait 12,0 % chez les Premières Nations<sup>759</sup> à la même époque et 27,8 % en 2011 au sein des populations eeyou (cries)<sup>760</sup>. Les Inuit présentaient quant à eux 5,0 % de gens atteints en 2004<sup>761</sup>. Cela dit, quelles que soient les nations et les époques, ce sont les gens âgés de 65 ans et plus qui présentent les plus forts de taux de diabète. En 2015, le chiffre atteignait même quatre aînés des Premières Nations sur dix, soit plus du double que dans la population âgée en général<sup>762</sup>.

Par ailleurs, en 2003, un adulte sur deux (57,0 %) au sein de la nation eeyou (crie) rapportait au moins un problème de santé chronique ou de longue durée<sup>763</sup>. Outre le diabète, les problèmes de santé chroniques les plus souvent rapportés chez cette nation étaient l'hypertension (17,0 %) et les allergies autres qu'alimentaires (13,0 %)<sup>764</sup>. Chez les Inuit, les maladies cardiovasculaires étaient le type de maladies le plus fréquent en 2006, avec 15,0 % de la population concernée<sup>765</sup>. En comparaison, en 2015, les maladies chroniques les plus rapportées du côté des Premières Nations étaient les allergies (20,0 %) et les maladies cardiovasculaires (17,0 %)<sup>766</sup>.

#### 4.3.2 Alimentation

Au chapitre de l'alimentation, un adulte sur cinq (22,0 %) chez les Premières Nations ayant pris part à l'enquête de la CSSSPNQL en 2015 faisait face à un problème d'insécurité alimentaire et par conséquent ne parvenait pas à manger à sa faim<sup>767</sup>. Cette proportion atteignait 27,0 % chez les Eeyou (Cris) en 2003<sup>768</sup> et 24,0 % chez la population du Nunavik en 2008<sup>769</sup>. C'est quatre fois plus que dans l'ensemble de la population québécoise (6,0 %)

759 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2018). *Enquête régionale sur la santé chez les Premières Nations. 2015. Diabète et obésité*, op. cit., p. 7.

760 Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James. (2013), *op. cit.* Les données sur l'âge et le sexe des membres de la nation eeyou (crie) ont été ajustées dans le but de les rendre comparables à celles du Québec.

761 Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, en collaboration avec l'Institut national de santé publique du Québec. (2015), *op. cit.*, p. 55.

762 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2018). *Enquête régionale sur la santé chez les Premières Nations. 2015. Diabète et obésité*, op. cit., p. 7.

763 Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James et Institut national de santé publique du Québec. (2008). *Enquête de santé auprès des Cris 2003. État de santé, espérance de vie et limitation des activités*, op. cit., p. 7.

764 *Ibid.*

765 Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et Institut national de santé publique du Québec. (2015), *op. cit.*, p. 56.

766 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2018). *Enquête régionale sur la santé chez les Premières Nations. 2015. État de santé et problèmes de santé chroniques*, op. cit., p. 3.

767 Commission de la santé et services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2018). *Enquête régionale sur la santé des Premières Nations 2015. Emploi, revenu et insécurité alimentaire*, p. 6.

768 Institut national de santé publique du Québec. (2015). *L'alimentation des Premières Nations et des Inuits du Québec*. Montréal, Québec : Institut de santé publique du Québec, p. 30.

769 Institut national de santé publique du Québec et Nunavik Board of Health and Social Services. (2008). *Nutrition and Food Consumption among the Inuit of Nunavik*. Montréal, Québec : Institut national de santé publique du Québec et Nunavik Board of Health and Social Service, p. 71

à la même époque<sup>770</sup>. La situation est aussi criante pour les adultes vivant avec des enfants. Les plus récentes données estiment en effet que 15,0 % des familles des Premières Nations sont confrontées à une insécurité alimentaire<sup>771</sup>. En 2011, ce phénomène touchait trois familles sur dix au Nunavik<sup>772</sup>. Le coût très élevé des denrées alimentaires évoqué précédemment explique en bonne partie cette situation. Selon la CSSSPNQL, 53,1 % des personnes sans emploi habitant dans des zones difficiles d'accès souffrent d'insécurité alimentaire allant de modérée à grave<sup>773</sup>.

Cela dit, 61,0 % des membres des Premières Nations affirment consommer fréquemment des produits alimentaires issus de la chasse, de la pêche et du piégeage et 63,0 % des produits tirés de la cueillette<sup>774</sup>. Une proportion équivalente d'adultes eeyou (cris) (57,0 %) fait montre des mêmes habitudes alimentaires<sup>775</sup>. Chez les Inuit, les aliments traditionnels issus de la chasse et de la pêche représentent pour leur part 16,0 % de l'apport énergétique total<sup>776</sup>. C'est une baisse de 5,0 % par rapport aux données de l'enquête précédente<sup>777</sup>. La présence de contaminants pourrait expliquer ce changement d'habitude, de même que la sédentarisation, l'accès aux produits transformés et au *fast food*<sup>778</sup>.

### 4.3.3. Tabagisme

À l'instar de ce qui a été observé dans l'ensemble de la population québécoise, la proportion de fumeurs, tant occasionnels que réguliers, est en baisse chez les Premières Nations. Les plus récentes données statistiques estiment ce pourcentage à 37,0 % en 2015<sup>779</sup>. Chez les Eeyou (Cris), en 2003, près d'une personne sur deux (46,0 %) déclarait

770 Ministère de la Santé et des Services sociaux. (2017). Statistiques de santé et de bien-être selon le sexe. Régions du Québec : Insécurité alimentaire. 2007-2008. [Données disponibles en ligne]. Repéré à <http://www.msss.gouv.qc.ca/professionnels/statistiques-donnees-sante-bien-etre/statistiques-de-sante-et-de-bien-etre-selon-le-sexe-volet-regional/insecurite-alimentaire/>.

771 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2018). *Enquête régionale sur la santé des Premières Nations 2015. Emploi, revenu et insécurité alimentaire*, op. cit., p. 6.

772 Institut national de santé publique du Québec. (2015). *L'alimentation des Premières Nations et des Inuits du Québec*, op. cit., p. 30.

773 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2017). *Enquête régionale sur la petite enfance, l'éducation et l'emploi des Premières Nations du Québec. Portrait des sans-emploi*, op. cit., p. 8.

774 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2018). *Enquête régionale sur la santé des Premières Nations 2015. Alimentation et activité physique*. Wendake, Québec : CSSSPNQL, p. 5.

775 Cree Board of Health and Social Services of James Bay. (2013). *Summary report on the Nituuchischaayihititau Aschi. Multi-Community Environment-and-Health Study. Public Health Report Series 4 on the Health of The Population*. Chisasibi, Québec : Cree Board of Health and Social Services of James Bay, p. 11.

776 Institut national de santé publique du Québec. (2015). *L'alimentation des Premières Nations et des Inuits du Québec*, op. cit., p. 21.

777 *Ibid.*

778 Pièce PD-16 (CERP), op. cit., p. 207.

779 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2018). *Enquête régionale sur la santé des Premières Nations 2015. Tabagisme*. Wendake, Québec : CSSSPNQL, p. 2.

fumer quotidiennement<sup>780</sup>. Le pourcentage apparaît plus élevé chez les Inuit, où, selon les plus récentes données statistiques de 2006, 73,0 % des adultes affirmaient fumer tous les jours<sup>781</sup>. Dans l'ensemble du Québec, en 2015, le taux de tabagisme (fumeurs occasionnels et réguliers) était évalué à 18,9 %<sup>782</sup>.

#### 4.3.4 Alcool et drogues

En 2015, 38,0 % des membres des Premières Nations âgés de 12 ans et plus et ayant pris part à l'enquête de la CSSSPNQL déclaraient ne pas boire d'alcool<sup>783</sup>. Ce chiffre était estimé à 16,6 % chez les Eeyou (Cris)<sup>784</sup> en 2003, date de la plus récente donnée disponible sur le sujet, et à 23,0 %<sup>785</sup> chez les Inuit pour le même groupe d'âge, à la même époque.

Par ailleurs, à l'autre bout du spectre, le pourcentage de la population autochtone déclarant avoir une consommation abusive d'alcool<sup>786</sup> au moins une fois par mois s'élevait à 39,0 % chez les Eeyou (Cris)<sup>787</sup> en 2003 et à 67,0 % chez la population du Nunavik<sup>788</sup>. Plus récemment, lorsque mesuré en 2015, le phénomène atteignait les 56,0 % chez les Premières Nations<sup>789</sup>.

Quant à l'usage de drogues, la plus récente enquête de la CSSSPNQL estime que 30,0 % de la population des Premières Nations avait consommé au moins une drogue au cours de l'année précédant la collecte de données<sup>790</sup>. C'est un peu plus que chez les Eeyou (Cris),

780 Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James et Institut national de santé publique du Québec. (2008). *Enquête de santé auprès des Cris 2003. Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes Cycle 2.1. Iiyiyiu Aschii. L'usage de la cigarette*. Montréal, Québec : Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James et Institut national de santé publique du Québec, p. 5.

781 Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et Institut national de santé publique du Québec. (2015), *op. cit.*, p. 28.

782 Statistique Canada. (2019). *Caractéristiques de la santé, estimations annuelles*, *op. cit.*

783 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2018). *Enquête régionale sur la santé des Premières Nations 2015. Consommation d'alcool et de drogues, cyberdépendance et problèmes liés aux jeux de hasard*. Wendake, Québec : CSSSPNQL, p. 3.

784 Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James et Institut national de santé publique du Québec. (2008). *Enquête de santé auprès des Cris 2003. Enquête sur la santé des collectivités canadiennes. Cycle 2.1 Iiyiyiu Aschii. Habitudes de vie en matière de consommation d'alcool, de drogues et la pratiques de jeux de hasard et d'argent*. Montréal, Québec : Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James et Institut national de santé publique du Québec, p. 6.

785 Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, en collaboration avec l'Institut national de santé publique du Québec. (2015), *op. cit.*, p. 33.

786 Une consommation abusive d'alcool pour un homme se caractérise par le fait de boire cinq verres d'alcool ou plus en une même occasion, au moins une fois par mois au cours d'une année. Une consommation abusive d'alcool pour une femme se caractérise par le fait de boire quatre verres d'alcool ou plus en une même occasion, au moins une fois par mois au cours d'une année.

787 Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James et Institut national de santé publique du Québec. (2008). *Enquête de santé auprès des Cris 2003. Habitudes de vie en matière de consommation d'alcool, de drogues et la pratiques de jeux de hasard et d'argent*, *op. cit.*, p. 8.

788 Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, en collaboration avec l'Institut national de santé publique du Québec. (2015), *op. cit.*, p. 34.

789 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2018). *Enquête régionale sur la santé des Premières Nations 2015. Consommation d'alcool et de drogues, cyberdépendance et problèmes liés aux jeux de hasard*, *op. cit.*, p. 2.

790 *Ibid.*, p. 5, figure 5.

où le taux de consommation le plus récent a été évalué à 25,0 %<sup>791</sup>, mais nettement moins que du côté de la population inuit, où la dernière proportion estimée de consommateurs de drogues atteignait les 60,0 %<sup>792</sup>. Dans tous les cas, et à toutes les époques, le cannabis est la drogue la plus fréquemment consommée<sup>793</sup>.

L'initiation précoce à la consommation apparaît aussi comme une donnée préoccupante. En 2008, 20,0 % de la clientèle adulte des centres de traitement financés par le Programme national de lutte contre l'abus d'alcool et de drogues chez les Autochtones, rapportait avoir consommé de l'alcool à l'âge de 10 ans et moins, tandis que pour 58,0 % d'entre elle, l'âge de leur première consommation se situait entre 11 et 15 ans. Pour la grande majorité des personnes traitées (80,0 %), la consommation est devenue problématique entre l'âge de 16 et 20 ans<sup>794</sup>.

Dans un rapport publié en 2007, la Fondation autochtone de guérison affirmait, en s'appuyant sur des témoignages d'Autochtones ayant fréquenté les pensionnats, que les séquelles marquantes et cumulatives dues à de nombreux traumatismes historiques pouvaient, en partie du moins, expliquer les comportements de dépendance d'aujourd'hui chez les Premières Nations et les Inuit<sup>795</sup>. Dès les années 2000, des psychologues œuvrant en milieu autochtone ont adopté l'expression *residential school syndrome* (syndrome des écoles résidentielles) pour décrire cet amalgame de symptômes qui leur semblait proche du syndrome de stress post-traumatique, mais qui serait en fait lié aux conséquences directes des traumatismes vécus à travers de multiples générations. Parmi ces impacts, on retrouverait, entre autres, la perte d'estime de soi, la dépression et l'anxiété, le suicide ainsi que la consommation abusive d'alcool ou de drogues<sup>796</sup>.

791 Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James et Institut national de santé publique du Québec. (2008). *Enquête de santé auprès des Cris 2003. Habitudes de vie en matière de consommation d'alcool, de drogues et la pratiques de jeux de hasard et d'argent*, op. cit., p. 10.

792 Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et Institut de santé publique du Québec. (2004). *Enquête de santé auprès des Inuits du Nunavik. Résumé. Consommation d'alcool, de drogues et utilisation des jeux de hasard et d'argent chez les Inuits du Nunavik : profil épidémiologique*. Montréal, Québec : Institut de la santé publique du Québec et Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, p. 1.

793 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2018). *Enquête régionale sur la santé des Premières Nations 2015. Consommation d'alcool et de drogues, cyber-dépendance et problèmes liés aux jeux de hasard*, op. cit., p. 5; Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James et Institut national de santé publique du Québec. (2008). *Enquête de santé auprès des Cris 2003. Habitudes de vie en matière de consommation d'alcool, de drogues et la pratiques de jeux de hasard et d'argent*, op. cit., p. 10; Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et Institut de santé publique du Québec. (2004). *Enquête de santé auprès des Inuits du Nunavik. Résumé. Consommation d'alcool, de drogues et utilisation des jeux de hasard et d'argent chez les Inuits du Nunavik : profil épidémiologique*, op. cit., p. 1; Institut de la statistique du Québec. (2010). *L'enquête québécoise sur la santé de la population, 2008 : pour en savoir plus sur la santé des Québécois*. Montréal, Québec : Institut de la statistique du Québec, p. 166.

794 Perreault, J. et Beaulieu, A. (2008). *Alcool, drogues et inhalants. Portrait des consommateurs et des habitudes de consommation chez les Premières Nations de la région du Québec*. Wendake, Québec : Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador, p. 275.

795 Chansonneuve, D. (2007). *Comportements de dépendance chez les Autochtones du Canada*. Ottawa, Ontario : Fondation autochtone de guérison, p. 25.

796 Menzies, P. (2013). Developing an Aboriginal Healing Model for Intergenerational Trauma. *International Journal of Health Promotion and Education*, 46(2), 41-48.

#### 4.3.5 Santé mentale

En 2015, 64,0 % des personnes âgées de plus de 12 ans chez les Premières Nations qualifiaient leur santé mentale d'excellente ou de bonne<sup>797</sup>. À titre comparatif, en 2015, au sein de la population québécoise en général, 75,3 % des personnes de 12 ans et plus estimaient avoir une très bonne ou une excellente santé mentale<sup>798</sup>.

*A contrario*, 13,0 % des membres des Premières Nations présentaient en 2015 un indice de détresse psychologique allant de modérée à sévère<sup>799</sup>. Parmi les troubles mentaux diagnostiqués, ce sont les troubles de l'anxiété qui sont plus fréquemment répertoriés<sup>800</sup>.

Il faut remonter à 2003 chez les Eeyou (Cris) pour obtenir une donnée équivalente. À l'époque, un peu plus d'une personne sur deux (53,0 %) qualifiait sa santé mentale d'excellente ou de très bonne<sup>801</sup>. Les problèmes de santé mentale les plus courants étaient en outre les troubles de l'humeur (4,7 % de la population) et les troubles de l'anxiété (2,9 %) <sup>802</sup>.

Quant aux Inuit, où les données les plus récentes remontent à 2004, on estimait alors que 13,0 % de la population présentait un taux de détresse psychologique élevé<sup>803</sup>. Les populations les plus touchées étaient les femmes, les jeunes âgés de 15 à 29 ans, les individus à faible revenu ainsi que les victimes de violence sexuelle ou psychologique<sup>804</sup>.

#### 4.3.6 Logement

De nombreuses personnes venues témoigner devant la Commission ont soulevé l'important problème de logement dans les communautés des Premières Nations et les villages inuit<sup>805</sup>. Selon un rapport du Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee)/Gouvernement de la Nation Crie en 2015, la pénurie de logements en Eeyou Istchee (territoire cri) se chiffrait à 2 185 unités<sup>806</sup>. Toujours selon ce même rapport, 19,6 % des logements étaient surpeuplés<sup>807</sup>. À la même époque, la CSSSPNQL estimait pour sa part qu'un adulte sur 10

797 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (2018). *Enquête régionale sur la santé des Premières Nations 2015. Bien-être individuel, santé mentale et maltraitance des aînés*. Wendake, Québec : CSSSPNQL, p. 2.

798 Statistique Canada. (2019). *Caractéristiques de la santé, estimations annuelles*, *op. cit.*

799 *Ibid.*, p. 2.

800 *Ibid.*, *op. cit.*, p. 5.

801 Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James et Institut national de santé publique du Québec. (2008). *Enquête de santé auprès des Cris 2003. Enquête sur la santé des collectivités canadiennes. Cycle 2.1 Liyiyiu Aschii. Santé mentale*. Montréal, Québec : Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James et Institut national de santé publique du Québec, p. 5.

802 *Ibid.*

803 Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, en collaboration avec l'Institut national de santé publique du Québec. (2015), *op. cit.*, p. 39.

804 *Ibid.*

805 Pièce P-010 (CERP), mémoire M-001, *op. cit.*, p. 9, paragr. 45-47; témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 7 juin 2017, p. 10, lignes 3-7; témoignage de Mathew Coon-Come, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 34, lignes 8-19; pièce P-023 (CERP), *op. cit.*, p. 16-17.

806 Cree Nation Government. (2016). *Housing in Eeyou Istchee*. Chisasibi, Québec : Cree Nation Government. Capital Works and Services. Nemaska, Québec : Cree Nation Government, p. 8.

807 *Id.*, p. 10. En général, la recherche sur les logements au Canada utilise un seuil de plus d'une personne par pièce pour indiquer qu'un logement est surpeuplé (Source : Statistique Canada).

ayant pris part à sa plus récente enquête sur la santé vivait dans un logement surpeuplé<sup>808</sup>. Ce ratio atteignait près du quart chez les 0-11 ans (23,0 %). Les nations eeyou (20,0 %)<sup>809</sup> et atikamekw nehirowisiw (24,9 %)<sup>810</sup> sont particulièrement affectées par le surpeuplement. C'est toutefois au Nunavik que la problématique apparaît la plus criante. Les plus récentes données statistiques établies en 2006, estiment en effet qu'un Inuit sur deux (49,0 %) vit dans un logement surpeuplé<sup>811</sup>.

Outre l'accessibilité, la qualité des logements pose aussi problème. Le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee)/Gouvernement de la Nation Crie estime en effet que 31,6 % des logements présents sur son territoire requièrent des travaux majeurs<sup>812</sup>. Cette proportion est plus élevée que dans les autres communautés des Premières Nations, où on estime qu'un peu plus d'un logement sur cinq nécessite des interventions majeures (21,0 %)<sup>813</sup>. Elle demeure tout de même en deçà de la situation observée dans les villages inuit, où l'état de la moitié des logements est jugé inacceptable<sup>814</sup>. Les problèmes liés au logement sont étroitement liés à d'autres problématiques sociales vécues par les peuples autochtones au Québec. La violence familiale et conjugale est du nombre. Je me suis donc intéressé au phénomène.

#### 4.3.7 Violence familiale

Malheureusement, il n'existe pas de données récentes sur la prévalence de la violence familiale en milieu autochtone au Québec. À l'échelle canadienne, le dernier cycle de l'Enquête sociale générale sur la victimisation (ESG) réalisé par Statistique Canada en 2014 a toutefois établi que le taux de violence conjugale est environ trois fois plus élevé chez les femmes autochtones (10,0 %) que chez les femmes allochtones (3,0 %) au pays<sup>815</sup>. On indique que le taux de violence conjugale chez les personnes autochtones n'a pas changé de manière significative depuis les cinq dernières années<sup>816</sup>. Selon l'ESG réalisée en 2009, les incidents de violence conjugale ont tendance à entraîner des blessures plus importantes que les incidents violents perpétrés par une personne autre que le conjoint<sup>817</sup>. Près de six femmes autochtones sur dix (59,0 %) ayant été victimes de violence conjugale ont

808 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2018). *Enquête régionale sur la santé des Premières Nations 2015. Logement*. Wendake, Québec : CSSSPNQL, p. 6.

809 Pièce P-010 (CERP), mémoire M-001, *op. cit.*, p. 9.

810 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2013). *Enquête régionale sur la santé des Premières Nations 2008. Logement*. Wendake, Québec : CSSSPNQL, p. 32.

811 Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, en collaboration avec l'Institut national de santé publique du Québec. (2015), *op. cit.*, p. 20.

812 Cree Nation Government. (2016), *op. cit.*, p. 11.

813 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2018). *Enquête régionale sur la santé des Premières Nations 2015. Logement*, *op. cit.*, p. 7.

814 Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, en collaboration avec l'Institut national de santé publique du Québec. (2015), *op. cit.*, p. 21.

815 Statistiques Canada, *La victimisation chez les Autochtones au Canada, 2014, date de diffusion 28 juin 2018*, pièce P-833 (CERP), p. 3.

816 *Id.*, p. 17.

817 Statistique Canada. (2011). La victimisation avec violence chez les femmes autochtones dans les provinces canadiennes, 2009. Repéré à <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/85-002-x/2011001/article/11439-fra.pdf?st=MOgmpv-s>, p. 10.



d'ailleurs déclaré avoir été blessées des suites de cette violence, comparativement à environ quatre victimes sur dix chez les femmes allochtones<sup>818</sup>. Plus de la moitié (52,0 %) des femmes autochtones victimes de violence conjugale ont aussi dit craindre pour leur vie<sup>819</sup>.

L'enquête de 2014 estime qu'environ les trois quarts des victimes de violence, qu'elles soient autochtones ou allochtones, subissent des conséquences émotionnelles. Toujours selon cette étude, les personnes autochtones manifestent 2,8 fois plus souvent des signes suggérant un syndrome de stress post-traumatique (34,0 %) que les personnes non autochtones (12,0 %)<sup>820</sup>.

Enfin, la grande majorité des femmes autochtones concernées par la violence (conjugale ou non) sont âgées de 15 à 24 ans<sup>821</sup> et présentent un taux global de victimisation plus de trois fois supérieur à celui des femmes allochtones du même âge<sup>822</sup>. Une analyse effectuée dans le cadre du recensement de 2006 a en outre établi que, lors d'une séparation, les femmes des Premiers Peuples étaient huit fois plus à risque d'être tuées par leur ex-partenaire que chez les Allochtones<sup>823</sup>. La violence mettant en péril leur vie se situait à 54,0 % comparativement à 37,0 % chez les non-Autochtones<sup>824</sup>.

#### 4.3.8 Violence sexuelle

La violence sexuelle a été présentée par plusieurs témoins comme étant une problématique complexe et fortement présente au sein de la population autochtone. Elle a notamment été décrite comme contribuant à la violence familiale, aux problématiques de toxicomanie, de santé mentale et également de suicide<sup>825</sup>. Elle est aussi indissociable des conditions socioéconomiques défavorables énumérées plus haut<sup>826</sup>.

Dans une enquête réalisée en 2005 auprès d'intervenants psychosociaux œuvrant en milieu autochtone, la grande majorité des répondants estimaient qu'au moins 50,0 % des membres de leur communauté avaient été victimes d'abus sexuels. Une forte proportion d'entre eux (42,8 %) chiffrait plutôt la proportion de personnes touchées à 70,0 %<sup>827</sup>. Un sondage effectué l'année suivante auprès de la population eeyou (crie) indiquait pour sa

818 *Id.*, p. 11.

819 *Ibid.*

820 Pièce P-833 (CERP), *op. cit.*, p. 17.

821 Pièce P-833 (CERP), p. 10.

822 *Ibid.*

823 Statistique Canada. (2008). Profil de la population autochtone, Recensement de 2006. [Données de recherche disponibles en ligne]. Repéré à <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-594/details/page.cfm?Lang=F&Geo1=CSD&Code1=2491005&Geo2=PR&Code2=24&Data=Count&SearchText=Bouchette&SearchType=Contains&SearchPR=01&B1=All&Custom=>.

824 *Ibid.*

825 Mémoires : Mémoire du Gouvernement du Québec. (2018, 29 novembre). *Vivre ensemble, faire ensemble*, pièce P-1170 (CERP), mémoire M-019, p. 32-34; Mémoire d'Amnistie internationale. (2017, 29 septembre), pièce P-113 (CERP), mémoire M-003, p. 12; pièce P-010 (CERP), p. 9-10; pièce P-1165 (CERP), mémoire M-024, *op. cit.*, p. 7-9;

826 Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 113, lignes 1-7.

827 *Revue de littérature, SERVICES SOCIAUX, Thème : La violence en contexte autochtone – manifestations et perspectives – préparé par Carole Lévesque, Ioana Radu, Nathalie Tran, Institut national de la recherche scientifique, Centre Urbanisation Culture Société*, pièce PD-10 (CERP), p. 9.



part que 23,0 % des hommes et 35,0 % des femmes interrogés affirmaient avoir été victime d'abus sexuel<sup>828</sup>.

Les femmes seraient particulièrement touchées. Statistique Canada évaluait en effet en 2014 que le taux d'agressions sexuelles était trois fois plus élevé chez les femmes autochtones (115 incidents pour 1 000 femmes) que chez les femmes allochtones (35 incidents pour 1 000 femmes)<sup>829</sup>.

Cela dit, un écart important subsisterait entre le nombre de cas d'abus sexuels réels et le nombre de cas rapportés. La crainte de l'inaction ou le manque de confiance envers les forces de l'ordre<sup>830</sup>, la lenteur des procédures<sup>831</sup>, la peur de se faire retirer ses enfants par les services de protection de la jeunesse<sup>832</sup>, ainsi que la présence ou la position d'autorité de l'agresseur dans le milieu de vie de la victime expliqueraient cette situation<sup>833</sup>. L'absence d'une collecte de données indiquant l'identité autochtone contribue également à cet écart<sup>834</sup>.

#### 4.3.9 Protection de la jeunesse

Quant aux enfants, l'étude la plus récente en matière de protection de la jeunesse fait état d'un taux de signalement – point de départ de toute intervention en protection de la jeunesse – trois fois et demie plus élevé pour les enfants autochtones que pour les enfants allochtones<sup>835</sup>. Le taux de prise en charge, c'est-à-dire le nombre de fois où un signalement est jugé fondé et mène à des actions, serait quant à lui quatre fois plus élevé que dans la population en général<sup>836</sup>. Les enfants autochtones seraient aussi quatre fois plus susceptibles d'être jugés en situation de compromission et cinq fois et demie plus susceptibles d'être placés que les enfants non autochtones<sup>837</sup>. Pour toutes ces raisons, la surreprésentation des enfants autochtones dans le système de protection de la jeunesse au Québec est un fait admis<sup>838</sup>.

828 Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James. (2013). Aperçu de l'état de santé de la population de la région 18, *op. cit.*

829 Statistique Canada. (2015). *La victimisation criminelle au Canada 2014*. Repéré à <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/85-002-x/2015001/article/14241-fra.pdf?st=wnnH5tTK>, p. 17.

830 Mémoire de Femmes autochtones du Québec. (2018, 30 novembre), pièce P-1172 (CERP), mémoire M-031, p. 34.

831 Témoignage de Danielle St-Onge, notes sténographiques du 16 mai 2018, p. 85-86, lignes 22-20.

832 Témoignage de Béatrice Vaugrante, notes sténographiques du 29 septembre 2017, lignes 7-16.

833 Témoignage de Jaëlle Rivard, notes sténographiques du 23 février 2018, p. 72, lignes 10-22.

834 Pièce P-113 (CERP), mémoire M-003, *op. cit.*, p. 13.

835 Breton, A., Dufour, S. et Lavergne, C. (2012). Les enfants autochtones en protection de la jeunesse au Québec : leur réalité comparée à celle des autres enfants. *Criminologie*, 45(2), 157-185. doi : <https://doi.org/10.7202/1013724ar>.

836 *Ibid.*

837 *Ibid.*

838 Sinha, V., Trocmé, N., Fallon, B. et MacLaurin, B. (2013). Understanding the Investigation-Stage Overrepresentation of First Nations Children in the Child Welfare System: An Analysis of the First Nations Component of the Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect 2008, *Child Abuse & Neglect*, 37(10), 821-831. doi : 10.1016/j.chiabu.2012.11.010.

Parmi les enfants autochtones, le taux de placement à l'extérieur d'une communauté (37 pour 1 000 enfants) était aussi supérieur au taux de placement dans une communauté (24 pour 1 000 enfants)<sup>839</sup>.

En ce qui a trait aux raisons pour lesquelles les signalements ont été effectués, une étude réalisée par la CSSSPNQL montre que le nombre d'évaluations de signalement pour négligence est 6,7 fois plus élevé chez les Premières Nations que chez les non-Autochtones<sup>840</sup>.

Si la négligence est le motif principal d'intervention de la Direction de la protection de la jeunesse dans la vie des familles autochtones, certaines études indiquent qu'elle est suivie de près par l'exposition à la violence familiale, considérée comme un mauvais traitement psychologique<sup>841</sup>. En réalité, dans plusieurs situations prises en charge en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, la négligence, les problèmes de violence conjugale et la consommation de substances psychoactives coexistent<sup>842</sup>.

Par ailleurs, par rapport aux enfants allochtones, les enfants des Premières Nations affichent un taux de placement en milieu substitut (famille d'accueil régulière, famille d'accueil de proximité, famille élargie, unité de vie en centre de réadaptation ou foyer de groupe) près de huit fois supérieur (7,9)<sup>843</sup>. Le taux de récurrence, soit le nombre de fois où un enfant voit son dossier en protection de la jeunesse fermé, puis rouvert, est quant à lui 9,4 fois plus élevé pour les enfants autochtones que pour les enfants non autochtones<sup>844</sup>.

Chez les Eeyou (Cris), la situation semble encore plus alarmante. Selon un rapport déposé dans le cadre des audiences de la Commission, le taux d'enfants signalés était en 2016-2017, de 352 pour 1 000 enfants et le taux de signalements retenus étaient de 97 pour 1 000<sup>845</sup>. La moitié des signalements reçus avaient trait à de la négligence<sup>846</sup>. Ces données sont respectivement six fois et quatre fois plus élevées que les moyennes provinciales. Le rapport mentionne également qu'un enfant sur cinq sur le territoire d'Eeyou Istchee est

839 Sinha, V. et Wray, M. (2015). Foster Care Disparity for First Nations Children in 2011. [Fiche d'informations] Repéré à <http://cwrrp.ca/sites/default/files/publications/en/166e.pdf>.

840 Commission de la santé et des services sociaux des Premières nations du Québec et du Labrador. (2016). *Analyse des trajectoires des jeunes des Premières Nations assujettis à la Loi sur la protection de la jeunesse. Volet 3 : Analyse de données de gestion des établissements offrant des services en protection de la jeunesse*. Wendake, Québec : CSSSPNQL, p. 9.

841 Breton, A. (2011). *Les enfants autochtones en protection de la jeunesse au Québec : leur réalité comparée à celle des autres enfants*. (Mémoire de maîtrise, Université de Montréal). Repéré à [https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/5522/Breton\\_Alexandra\\_2011\\_memoire.pdf](https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/5522/Breton_Alexandra_2011_memoire.pdf).

842 Breton (2011), *op. cit.*; Ministère de la justice du Canada. (2008). *Comprendre la violence familiale et les agressions sexuelles dans les territoires, les Premières Nations, les Métis et les Inuits*. Repéré à <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/jr/jr15/p6.html#pro4>.

843 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2016), *op. cit.*

844 Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2016), *op. cit.*

845 *Audit on Youth Protection Resources/Report*, pièce P-110 (CERP), p. 5; *Audit on Youth Protection Resources/Presentation*, pièce P-111 (CERP), p. 4; témoignage de Daniel St-Amour, notes sténographiques du 29 septembre 2017, p. 120, lignes 17-19.

846 Témoignage de Robert Auclair, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 176, lignes 14-17.

suivi en protection de la jeunesse. En 2016, 613 enfants étaient en outre placés en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, ce qui représente un taux de 94 pour 1 000 enfants<sup>847</sup>.

En ce qui a trait aux enfants inuit résidant sur le territoire du Nunavik, l'absence de données statistiques rend impossible l'établissement d'un portrait détaillé. Il est tout de même établi que 2 137 signalements ont été reçus en 2016 et que 374 enfants inuit étaient placés en 2015-2016<sup>848</sup>. Un rapport d'enquête effectuée par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le territoire en 2007 établissait en outre à l'époque que le principal motif des signalements retenus était la négligence associée soit à des problématiques de consommation d'alcool ou de drogue et de violence conjugale. Ce même rapport révélait qu'un enfant sur cinq au Nunavik avait vécu un placement à l'extérieur de son milieu familial<sup>849</sup>.

#### 4.3.10 Suicide

Il n'est pas non plus possible de dresser un portrait exhaustif du suicide chez les Premières Nations à l'échelle de la province. En raison de l'importante progression démographique qu'ont connue les communautés, il est en effet extrêmement difficile d'établir un taux de suicide fiable pour ces populations. La faiblesse, voire l'absence de données, empêche aussi d'avoir une vision claire du phénomène en ce qui concerne les Autochtones vivant en milieu urbain.

En dépit de ces limites, des études récentes ont permis d'établir que le suicide a connu une nette progression dans les rangs des Premières Nations et des Inuit au cours des trois dernières décennies<sup>850</sup>. La situation serait aussi extrêmement variable, d'une nation, voire d'une communauté ou d'un village à l'autre<sup>851</sup>.

Chez les Premières Nations liées à des territoires non conventionnés<sup>852</sup>, 152 suicides ont été comptabilisés entre 2000 et 2011<sup>853</sup>. Les données recueillies indiquent que la mort par suicide concerne majoritairement les hommes (67,8 % vs 32,2 % chez les femmes)<sup>854</sup>. Tous genres confondus, les jeunes représentent par ailleurs le groupe d'individus le plus touché par le phénomène, puisque 59,0 % des personnes décédées par suicide en territoire non

<sup>847</sup> *Id.*, p. 176, lignes 18-22.

<sup>848</sup> Rogers, S. (2016, 12 septembre). Nunavik sees more children in need of foster care, but fewer foster homes. *Nunatsiaq News*. Repéré à [http://nunatsiaq.com/stories/article/65674nunavik\\_sees\\_more\\_children\\_in\\_need\\_of\\_foster\\_care\\_but\\_fewer\\_foster\\_hom/](http://nunatsiaq.com/stories/article/65674nunavik_sees_more_children_in_need_of_foster_care_but_fewer_foster_hom/).

<sup>849</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. (2007). *Enquête portant sur les services de protection de la jeunesse dans la baie d'Ungava et la baie d'Hudson. Nunavik. Rapport, conclusions d'enquête et recommandations*. Montréal, Québec : CDPDJ, p. 40.

<sup>850</sup> Tousignant, M. (2013). Le suicide dans les communautés autochtones du Québec. Dans Association québécoise de prévention du suicide. (2013). *Regards croisés sur la prévention du suicide*. [Recueil de textes crée en marge du Grand forum de prévention du suicide en septembre 2012 à Trois-Rivières]. Repéré à : <http://regards-croises.aqps.info/le-suicide-dans-les-communautes-autochtones-du-quebec>.

<sup>851</sup> Chandler, M.J., Lalonde, C.E., Sokol, B.W. et Hallett D. (2010). *Le suicide chez les jeunes Autochtones et l'effondrement de la continuité personnelle et culturelle*. Québec, Québec : Presses de l'Université Laval.

<sup>852</sup> Cette donnée exclut les populations eeyou (cries) et naskapiés qui n'ont pas pris part à l'enquête.

<sup>853</sup> *Initiative en prévention du suicide chez les Premières Nations du Québec. Analyse des décès par suicide (2000-2011)*, pièce P-072 (CERP), p. 16. L'étude a été réalisée à partir des rapports du coroner faisant état de personnes s'étant donné la mort entre 2000-2011 dans des communautés autochtones non conventionnées. Cette donnée exclut les populations eeyou (cries) et naskapiés qui n'ont pas pris part à l'enquête.

<sup>854</sup> Pièce P-072 (CERP), *op. cit.*, p. 8.

conventionné étaient âgées de moins de 30 ans<sup>855</sup>. Fait à mentionner toutefois, chez les femmes, le taux de suicide des 19 ans et moins (51,0 %) est trois fois plus élevé que chez les hommes du même groupe d'âge (16,5 %)<sup>856</sup>. Par ailleurs, dans l'ensemble de la population observée, près de la moitié des personnes décédées (48,0 %) étaient sous l'effet de la drogue ou de l'alcool lors du passage à l'acte. Chez les 20-29 ans, cette proportion atteint même 68,1 %<sup>857</sup>. Pour plus d'une personne sur deux ayant posé un geste suicidaire (58,5 %), la présence d'un trouble mental, incluant la dépendance à l'alcool ou aux drogues, était d'ailleurs considérée comme le principal facteur ayant conduit au suicide<sup>858</sup>. Autre élément d'intérêt, 8,0 % des suicides répertoriés sont survenus dans des établissements surveillés, tels que les centres de détention, les centres jeunesse, les centres hospitaliers et les instituts en santé mentale<sup>859</sup>.

Chez les Eeyou (Cris), où les données les plus récentes remontent à 2010, le taux de suicide est considéré similaire ou légèrement inférieur à la moyenne québécoise<sup>860</sup>. À l'exception d'une vague de suicide touchant les femmes entre 2004-2005, les hommes seraient par ailleurs les plus touchés par le phénomène<sup>861</sup>. Au-delà du genre, les 15-24 ans seraient en outre les plus nombreux à passer à l'acte<sup>862</sup>.

Lorsqu'il est question de suicide au Québec, aucune population n'est cependant plus durement touchée que les Inuit du Nunavik. Tandis qu'entre 2005 et 2009, le taux de suicide se situait à 1,1 par 10 000 habitants dans la population québécoise en général, il était de 11,9 par 10 000 habitants au Nunavik, ce qui correspond à 13 suicides en moyenne chaque année<sup>863</sup>.

Les données recueillies lors de la plus récente enquête populationnelle permettent en outre de constater que ce sont majoritairement les jeunes hommes qui décèdent par suicide au Nunavik<sup>864</sup>. De fait, entre 1986 et 1997, 75,0 % des hommes qui se sont donné la mort étaient âgés de 15 à 24 ans<sup>865</sup>. Si les hommes inuit passent plus souvent à l'acte que les femmes, en revanche, les taux d'idéation suicidaire et de tentative de suicide sont beaucoup plus élevés chez les femmes que chez les hommes<sup>866</sup>. Plus précisément,

---

855 *Id.*, p. 9.

856 *Ibid.*

857 *Id.*, p. 14.

858 *Id.*, p. 17.

859 *Id.*, p. 12-13.

860 *Suicide in Eeyou Istchee. An overview of the death and hospitalization statistics, 1985-2007*, pièce P-719 (CERP), p. 1.

861 *Ibid.*

862 *Id.*, p. 2.

863 Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, en collaboration avec l'Institut national de santé publique du Québec. (2015), *op. cit.*, p. 39.

864 Fraser, S. Geoffroy, D., Chachamovich, E. et Kirmayer, L.J. (2015). Changing rates of suicide ideation and attempts among Inuit youth : A gender-based analysis of risk and protective factors. *Suicide and Life-Threatening Behavior*, 45(2), 141-156.

865 Bujold, L. (2006). *La mort habitée : le suicide chez les jeunes Inuit du Nunavik*. (Thèse de doctorat, Université Laval, Québec). Repéré à [https://books.google.ca/books/about/La\\_mort\\_habit%C3%A9e.html?id=iH-4tAEACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.ca/books/about/La_mort_habit%C3%A9e.html?id=iH-4tAEACAAJ&redir_esc=y).

866 Fraser, Geoffroy, Chachamovich, et Kirmayer. (2015), *op. cit.*

18,4 % des femmes inuit avaient eu des idées suicidaires dans les douze mois précédant l'enquête, contre 10,3 % chez les hommes<sup>867</sup>. Dans le groupe des 15 ans et plus, une femme sur quatre (25,7 %) avait aussi tenté de mettre fin à ses jours, contre 16,2 % du côté des représentants masculins<sup>868</sup>. Les suicides seraient trois fois plus nombreux dans les villages de la baie d'Hudson<sup>869</sup> que dans ceux de la baie d'Ungava<sup>870</sup>.

#### 4.3.11 Itinérance

Finalement, bien que le sujet ait été largement abordé dans le cadre des audiences, le nombre de personnes en situation d'itinérance présentes dans une ville à un moment ou l'autre est quasi impossible à déterminer, et ce, qu'elles soient d'origine autochtone ou non<sup>871</sup>. L'absence d'unanimité autour de la définition de ce phénomène et des règles de calcul utilisées pour le quantifier rend en effet cet exercice particulièrement difficile. L'extrême mobilité qui caractérise la population autochtone en situation d'itinérance ajoute encore à la complexité<sup>872</sup>. Une chose semble toutefois faire l'unanimité : le nombre de personnes autochtones en situation d'itinérance ne cesse d'augmenter. À l'échelle canadienne, on estime que l'incidence de l'itinérance chez les Autochtones serait huit fois plus élevée qu'au sein de la population allochtone<sup>873</sup>. Les récents portraits de l'itinérance visible, soit celui de 2018 réalisé dans onze régions du Québec<sup>874</sup> et celui de 2015 à Montréal<sup>875</sup>, concluent que plus de 10,0 % des personnes en situation d'itinérance sont autochtones. Les Inuit seraient particulièrement affectés par le phénomène. Par exemple, à Montréal, l'échantillon étudié en 2015 révélait que les Inuit représentaient 40,0 % de la population itinérante autochtone, alors qu'ils ne formaient que 10,0 % de la population autochtone totale de la ville<sup>876</sup>.

<sup>867</sup> Nunavik Regional Board of Health and Social Services (Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik) et Institut national de santé publique du Québec. (2007). *Nunavik Inuit Health Survey 2004. Quaniuppiitaa? How are we? Mental Health, Social Support and Community Wellness*. p. 10. Québec et Kuujuaq, Québec : Nunavik Regional Board of Health and Social Services (Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik) et Institut national de santé publique du Québec.

<sup>868</sup> *Ibid.*

<sup>869</sup> Kuujuaq, Umiujaq, Inukjuak, Puvirnituk, Akulivik, Ivujivik et Salluit.

<sup>870</sup> Institut national de santé publique du Québec. (2008). *Étude contextuelle sur les services de santé mentale au Nunavik*. Montréal, Québec : Institut national de santé publique du Québec, p. 9.

<sup>871</sup> *Étude sur l'itinérance autochtone à Montréal*, pièce P-116 (CERP), p. 78.

<sup>872</sup> *Id.*, p. 79.

<sup>873</sup> Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 107, lignes 10-13.

<sup>874</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux. (2019). *Dénombrement des personnes en situation d'itinérance au Québec le 24 avril 2018*, p. xvi. Repéré à <http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2018/18-846-10W.pdf>.

<sup>875</sup> Eric Latimer, James McGregor, Christian Méthot et Alison Smith. (2015). *Dénombrement des personnes en situation d'itinérance à Montréal le 24 mars 2015*, p. vi. Repéré à [https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/D\\_SOCIAL\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/RAPPORT\\_DENOMBREMENT\\_PERSONNES\\_SITUATION\\_ITINERANCE.PDF](https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/D_SOCIAL_FR/MEDIA/DOCUMENTS/RAPPORT_DENOMBREMENT_PERSONNES_SITUATION_ITINERANCE.PDF).

<sup>876</sup> *Mémoire de la Société Makivik intitulé « Itinérance des Inuit du Québec » avec lettre du Président de la Société Makivik » daté du 17 octobre 2008 envoyé au député Geoffrey Kelley, Président de la Commission des Affaires sociales, Gouvernement du Québec*, pièce P-248 (CERP), p. 2.

Au cours des travaux, l'itinérance autochtone a été présentée comme étant différente de l'itinérance chez les Allochtones, ne serait-ce qu'en raison de l'intensité et du cumul des problématiques vécues<sup>877</sup>. Le désir de se recréer un réseau social et de nourrir un sentiment d'appartenance expliquerait cette réalité<sup>878</sup>.

Fait à noter par ailleurs, les femmes autochtones en situation d'itinérance, notamment les femmes inuit, seraient particulièrement vulnérables à l'exploitation et aux abus sexuels<sup>879</sup>.

## 4.4. Le portrait judiciaire et correctionnel

Au Québec, les statistiques portant sur le parcours judiciaire des personnes autochtones précédant l'incarcération et traitant par exemple du nombre d'arrestations ou de mises en accusation sont pratiquement inexistantes<sup>880</sup>. L'enquête effectuée par la Commission a en effet permis d'établir qu'aucune collecte de données n'est effectuée au niveau de la Cour du Québec et des cours municipales<sup>881</sup>. Elle a aussi confirmé que les collectes de données partielles effectuées par la Commission des services juridiques (aide juridique) et le Directeur des poursuites criminelles et pénales ne permettent pas de dresser un réel état de situation<sup>882</sup>.

En ce qui a trait aux services correctionnels, en 2018, le ministère de la Sécurité publique produisait le *Profil correctionnel des Autochtones confiés aux services correctionnels en 2015-2016*. La totalité des statistiques présentées dans cette section en ont été tirées.

Au premier chef, les données consultées permettent d'affirmer que la population moyenne quotidienne en institution est composée à 6,5 % d'Autochtones dans les établissements de détention provinciaux<sup>883</sup>. Indice de leur surreprésentation dans le système carcéral, ce chiffre est nettement au-dessus du 1,4 % de la population totale formée par les Premières Nations et les Inuit au Québec selon les registres<sup>884</sup>.

L'augmentation rapide de la présence autochtone en milieu carcéral au cours des dernières années mérite d'ailleurs d'être mentionnée. Lorsque comparés, les chiffres de 2006-2007

<sup>877</sup> Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 160-161, lignes 22-10.

<sup>878</sup> Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 161-162, lignes 20-6 et notes sténographiques du 17 octobre 2017, p. 84, lignes 15-25; témoignage de Donat Savoie, notes sténographiques du 24 novembre 2017, p. 204-205, lignes 19-6.

<sup>879</sup> Témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 47, lignes 15-25; pièce P-116 (CERP), *op. cit.*, p. 155; *Report of the Inquiry into Missing and Murdered Nunavimmiut*, pièce P-104 (CERP), p. 16; témoignage de Marie-Claude Lyonais, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 276, lignes 13-19.

<sup>880</sup> *La collecte de données ethno-raciales par les services publics*, pièce PD-1 (CERP), p. 11.

<sup>881</sup> *Ibid.*

<sup>882</sup> Pièce PD-1 (CERP), *op. cit.*, p. 12-13; témoignage d'Yvan Niquette, notes sténographiques du 25 octobre 2018, p. 57-59, lignes 23-2; témoignages de Marie-Chantal Brassard et d'Annick Murphy, notes sténographiques du 19 octobre 2018, p. 346-347, lignes 1-19.

<sup>883</sup> *Profil des Autochtones confiés aux services correctionnels en 2015-2016*, pièce P-513 (CERP), p. 19.

<sup>884</sup> Registres des Indiens, Registre des bénéficiaires cris et naskapis et Registre des bénéficiaires inuits.

et ceux de 2015-2016 dénotent en effet une augmentation de 85,0 %<sup>885</sup>. L'augmentation est particulièrement marquée chez les Inuit (+183,0 %) et les Eeyou (Cris) (+82,0 %)<sup>886</sup>. Pour la même période, l'augmentation de la population carcérale non autochtone est estimée à 18,7 %<sup>887</sup>. La présence autochtone féminine n'est pas non plus en reste avec une augmentation de 320,0 % en un peu moins de 10 ans (2006-2007 vs 2015-2016)<sup>888</sup>.

Le ratio de personnes incarcérées est particulièrement élevé chez les Inuit (64 personnes pour 1 000 habitants) et les Innus (56 : 1 000)<sup>889</sup>, ce qui représente respectivement des ratios 16 fois et 14 fois plus élevé que le ratio de personnes incarcérées allochtones (4 : 1 000). Le groupe formé des Mi'gmaq, des Naskapis, des Mohawks, des Hurons-Wendat, des Abénakis, des Malécites et des Autochtones hors Québec (3 : 1 000) présentent quant à eux un profil similaire aux Allochtones. Les Atikamekw Nehirowisiw (5 fois plus), les Anishnabek (Algonquins / 4,25 fois plus) et les Eeyou (Cris / 2,6 fois plus) se situent pour leur part entre ces deux pôles<sup>890</sup>.

Les Autochtones incarcérés sont des hommes dans une proportion variant de 76,6 % chez les Inuit à 91,5 % chez les Innus, alors qu'ils représentent 90,3 % des détenus chez les Allochtones<sup>891</sup>. En proportion, les femmes autochtones sont donc plus souvent admises en détention que les non-Autochtones (9,7 %)<sup>892</sup>. Cela est vrai pour toutes les nations, à l'exception des Innus (8,5 %)<sup>893</sup>. Tous genres confondus, l'âge moyen des détenus est quant à lui similaire chez les Autochtones résidant dans le sud de la province<sup>894</sup> ou hors Québec (37,9 ans) que chez les non-Autochtones (37,2 ans)<sup>895</sup>. Les Inuit, les Innus et les Atikamekw Nehirowisiw incarcérés sont toutefois légèrement plus jeunes<sup>896</sup>.

Les personnes autochtones admises en détention se retrouvent souvent dans des établissements très éloignés de leur communauté d'origine. À titre d'exemple, les Eeyou (Cris) (64,0 %) et les Anishnabek (Algonquins) (62,1 %) se retrouvent surtout à Amos, où une bonne proportion d'Inuit sont également admis (20,9 %)<sup>897</sup>. C'est toutefois à Saint-Jérôme que les Inuit se font majoritairement admettre (dans 48,4 % des cas)<sup>898</sup>. Les Innus sont quant à eux majoritairement admis à l'établissement de Sept-Îles (59,3 %) et les Atikamekw Nehirowisiw à Roberval (43,5 %)<sup>899</sup>.

885 *Recension des écrits. Prestation des services correctionnels auprès de la population autochtone au Québec*, pièce PD-14 (CERP), p. 32.

886 Pièce P-513 (CERP), *op. cit.*, p. 29, tableau 24.

887 Pièce PD-14 (CERP), p. 27.

888 Pièce P-513 (CERP), *op. cit.*, p. 29.

889 *Id.*, p. 5.

890 Les détails du profil carcéral de chacune des nations sont présentés à l'annexe 20.

891 Pièce P-513 (CERP), *op. cit.*, p. 4.

892 *Ibid.*

893 *Ibid.*

894 Mi'gmaq, Naskapis, Mohawks, Hurons-Wendat, Abénakis et Malécites.

895 Pièce P-513 (CERP), *op. cit.*, p. 5.

896 *Ibid.*

897 *Id.*, p. 18.

898 *Ibid.*

899 *Ibid.*



La durée moyenne de la peine imposée est plus élevée chez les non-Autochtones (235 jours) que chez les Autochtones<sup>900</sup>. Cela étant dit, les Autochtones passent tout de même plus de temps en détention que les Allochtones. Après avoir retiré le temps passé en détention provisoire, la durée moyenne du séjour en détention est effectivement de 89 jours pour les Inuit et de 72 jours pour les nations résidant majoritairement dans le sud de la province ou hors Québec, alors qu'elle est de 55 jours pour les non-Autochtones, tout comme pour les Eeyou (Cris)<sup>901</sup>. Selon des témoins entendus en audience, cet écart s'expliquerait en partie par le fait que les détenus autochtones ont moins recours au processus de libération conditionnelle que les autres<sup>902</sup>.

Pour l'année 2016-2017, seulement 9,0 % des Autochtones admissibles à la permission de sortir préparatoire à la libération conditionnellement, communément appelé « le sixième », en ont fait la demande, contre 23,9 % chez les Allochtones<sup>903</sup>. Cela équivaut à 24 personnes sur 261 personnes admissibles au total<sup>904</sup>. Parmi les Autochtones qui en ont fait la demande, 62,5 % se sont vu refuser cette permission. Ce chiffre est inversement proportionnel à celui enregistré du côté des Allochtones, où 65,2 % des demandes reçues ont été acceptées<sup>905</sup>.

La situation est similaire en matière de libération conditionnelle à proprement parler. En 2016-2017, 180 personnes autochtones sur 261 ont choisi de renoncer à ce privilège, ce qui représente environ 69,0 %<sup>906</sup>. À la même période, le taux de renonciation atteignait 43,0 % chez les Allochtones<sup>907</sup>. Un écart important entre les deux groupes de détenus est aussi noté en ce qui a trait à l'octroi de la libération conditionnelle. Tandis que chez les Autochtones, 58,0 % des demandes de libération conditionnelle ont été refusées en 2016-2017, ce chiffre se situe plutôt à 44,0 % chez les détenus allochtones<sup>908</sup>.

La proportion de la peine purgée est aussi plus forte chez les nations résidant majoritairement dans le sud de la province et hors Québec (83,6 %) et les Inuit (76,1 %) que chez les non-Autochtones (45,7 %)<sup>909</sup>. Les Innus représentent la seule exception, avec 41,0 % de la peine purgée<sup>910</sup>.

---

900 *Id.*, p. 12.

901 *Id.*, p. 13.

902 Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 132-133, lignes 23-22; témoignage de Françoise Gauthier, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 40, lignes 6-23.

903 *DG-0019-C, La langue et la formation des Commissaires aux libérations conditionnelles et sur la représentation des Autochtones, des femmes et des hommes issus des onze nations autochtones dans les programmes de libération conditionnelle*, pièce P-798-1 (CERP), onglet 1.1, p. 18-19 sur 53 (PDF en ligne).

904 *Ibid.*

905 *Ibid.*

906 *Id.*, p. 24 sur 53 (PDF en ligne).

907 *Id.*, p. 26 sur 53 (PDF en ligne).

908 *Id.*, p. 24-26 sur 53 (PDF en ligne).

909 Pièce P-513 (CERP), *op. cit.*, p. 14.

910 *Ibid.*

Le recours aux différents types de mesures sentencielles varie selon la nation autochtone concernée. L'emprisonnement avec sursis<sup>911</sup> est plus présent chez les nations autochtones résidant majoritairement dans le sud de la province ou hors Québec (25,4 %) et chez les Inuit (22,4 %) <sup>912</sup>. En comparaison, les non-Autochtones ne subissent l'emprisonnement avec sursis que dans une proportion de 10,7 % <sup>913</sup>. La probation avec surveillance est surtout présente chez les nations résidant majoritairement dans le sud de la province ou hors Québec (54,2 %) et les Allochtones (54,9 %) <sup>914</sup>. Sinon, ce taux varie entre 49,1 % chez les Atikamekw Nehirowisiw et 41,4 % chez les Inuit <sup>915</sup>. Pour ce qui est de l'imposition de travaux communautaires, notons que les Autochtones résidant majoritairement dans le sud de la province ou hors Québec sont concernés dans une proportion de 39,0 %, alors que ce pourcentage varie plutôt entre 52,7 % pour les Allochtones et 72,2 % chez les Eeyou (Cris) <sup>916</sup>.

Mis ensemble, les éléments présentés dans ce chapitre forment ce qui se rapproche le plus d'un portrait des peuples autochtones du Québec. Ils ont aussi apporté un éclairage supplémentaire sur nos travaux et guidé mes réflexions jusqu'à l'élaboration des appels à l'action.

911 L'ordonnance d'emprisonnement avec sursis est une peine de détention imposée par le juge à la suite d'un délit. Elle est purgée dans la collectivité tant que les lois et les conditions imposées sont respectées. Elle est assortie de conditions obligatoires et impose généralement des conditions punitives qui restreignent la liberté, comme un couvre-feu ou une assignation à domicile (source : Ministère de la Sécurité publique. (2007). *L'ordonnance d'emprisonnement avec sursis*).

912 Pièce P-513 (CERP), *op. cit.*, p. 24.

913 *Ibid.*

914 *Ibid.*

915 *Ibid.*

916 *Ibid.*







# CHAPITRE 5

## SERVICES COUVERTS PAR LE MANDAT DE LA COMMISSION

En vertu du décret adopté en décembre 2016, les travaux de la Commission devaient porter sur cinq services publics, à savoir les services policiers, les services de justice, les services correctionnels, les services de santé et les services sociaux ainsi que les services de protection de la jeunesse.

Le présent chapitre résume le cadre normatif régissant chacun des services couverts par l'enquête de la Commission ainsi que l'organisation et l'offre de services mise à la disposition de l'ensemble de la population québécoise tels qu'ils ont été présentés par les représentants des services publics eux-mêmes. Il résume aussi les services spécifiques développés à l'intention des peuples autochtones.

### 5.1. Les services policiers

#### 5.1.1 Cadre normatif

##### **Compétence fédérale**

Le champ d'action du gouvernement fédéral en matière de services policiers au Québec est limité et se résume notamment à l'application des lois fédérales (ex. : *Loi sur la lutte contre le terrorisme*) par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) de même qu'à une collaboration avec la Sûreté du Québec (SQ) et les corps policiers municipaux dans les dossiers de crime organisé et de crimes économiques<sup>917</sup>.

Le gouvernement fédéral assume également une responsabilité fiduciaire à l'égard des communautés autochtones dans ce domaine<sup>918</sup>. Au Québec, cette responsabilité se concrétise par le financement d'une partie (52,0 %) des activités des corps policiers autochtones ayant conclu une entente de services de police autogérés<sup>919</sup>. C'est la Politique sur la police des Premières Nations mise en place en 1991 qui encadre ces ententes par le biais du Programme des services de police des Premières Nations<sup>920</sup>. Ce programme est administré par le ministère de la Sécurité publique du Canada<sup>921</sup>.

917 Ministère de la Sécurité publique. (2017). *La desserte policière au Québec.. Profil organisationnel 2015*. Québec, Québec : Ministère de la Sécurité publique, p. 3. Repéré à [https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/statistiques/desserte\\_policiere/desserte\\_policiere\\_2015.pdf](https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/statistiques/desserte_policiere/desserte_policiere_2015.pdf), p. 1; témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 18-19, lignes 16-19; *Les services policiers autochtones*, pièce P-491 (CERP), p. 8.

918 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 101-102, lignes 22-1.

919 *Id.*, p. 104, lignes 7-11.

920 *Id.*, p. 104, lignes 2-7; *First Nation Policing Policy*, pièce P-492 (CERP).

921 Sécurité publique du Canada. (2019). *Services de police dans les collectivités autochtones. Programme des services de police des Premières Nations*. Repéré à <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/cntrng-crm/plcng/brgnl-plcng/index-fr.aspx>.

### **Compétence provinciale**

Le gouvernement du Québec est responsable de la prestation des services policiers dans l'ensemble de la province, incluant dans les communautés des Premières Nations<sup>922</sup>. Cette responsabilité relève du ministère de la Sécurité publique (MSP), ou plus particulièrement de la Direction générale des affaires policières de ce ministère<sup>923</sup>. Elle est essentiellement encadrée par la *Loi sur la police*<sup>924</sup>.

C'est dans cette loi que sont définis les exigences relatives à la formation des policiers et le cadre de fonctionnement de l'École nationale de police du Québec (ENPQ) qui seront présentés plus loin dans ce chapitre<sup>925</sup>. On y trouve aussi les conditions minimales généralement requises pour pouvoir être embauché comme policier dans un corps policier régulier, soit être citoyen canadien, être de bonnes mœurs, ne pas avoir été reconnu coupable d'une infraction au *Code criminel* et être diplômé de l'ENPQ<sup>926</sup>.

La *Loi* détaille également les dispositions relatives à la mission des corps de police<sup>927</sup> ainsi que les compétences attribuées à la SQ<sup>928</sup> et aux corps policiers municipaux<sup>929</sup>. Ces dispositions ne s'appliquent cependant pas aux corps policiers autochtones<sup>930</sup>. Le texte de loi prévoit plutôt que le gouvernement 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 sur un territoire déterminé<sup>931</sup>. Les détails relatifs à ces ententes seront présentés plus loin dans ce texte lorsqu'il sera question du champ d'action des autorités autochtones en matière de services policiers. Il en va de même du cadre de fonctionnement du Corps de police naskapi (Kawawachikamach)<sup>932</sup> et de celui du Service de police Eeyou Eenou (territoire cri)<sup>933</sup>, également établis dans la *Loi sur la police*. L'organisation du Corps de police régional Kativik (CPRK) au Nunavik relève quant à elle de la *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*<sup>934</sup> comme précisé à la page 142.

922 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 101-102, lignes 22-1.

923 Témoignage de Katia Petit, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 92, lignes 11-23.

924 *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1; témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 96, lignes 18-21.

925 *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 1-27.

926 *Id.*, art. 115-116.

927 *Id.*, art. 48-49.

928 *Id.*, art. 50-68.

929 *Id.*, art. 69-89.

930 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 102, lignes 3-8.

931 *Id.*, p. 102, lignes 8-13; *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 90.

932 *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 94-102.

933 *Id.*, art. 102.1-102.10.

934 *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*, RLRQ, c. V-6.1.



## Déontologie et discipline interne

Au-delà du fonctionnement des corps de police, une partie entière de la *Loi* est également consacrée aux comportements des policiers. On y pose entre autres les bases de la déontologie policière, de la mission et du fonctionnement du Commissaire à la déontologie policière<sup>935</sup> et du Comité de déontologie policière<sup>936</sup>. Les exigences disciplinaires internes sont aussi détaillées dans cette portion de la *Loi*<sup>937</sup>, tout comme les mesures à prendre lorsqu'un policier est soupçonné d'avoir commis un acte criminel<sup>938</sup>.

En matière d'encadrement de la fonction policière, les corps policiers autochtones sont assujettis aux mêmes dispositions que les autres corps de police. Sur le plan déontologique, tous les policiers en exercice au Québec, incluant les policiers œuvrant au sein d'un corps de police autochtone, doivent se conformer au *Code de déontologie des policiers du Québec*<sup>939</sup>. Ce code décrit les devoirs des policiers et les normes qui régissent leur conduite dans leurs rapports avec le public<sup>940</sup>. Il y est question d'agir avec respect à l'égard des citoyens en évitant notamment de poser des actes ou de tenir des propos injurieux fondés sur la race, l'origine ethnique, la couleur, etc.<sup>941</sup>. Le *Code* prévoit aussi que le policier ne doit pas recourir à une force plus grande que celle nécessaire pour accomplir son travail, faire des menaces, de l'intimidation ou du harcèlement<sup>942</sup>.

Tout citoyen peut déposer une plainte à l'encontre d'un policier en matière de déontologie<sup>943</sup>. Les plaintes sont acheminées au Commissaire à la déontologie policière. Le processus préconise la conciliation et une rencontre entre le plaignant et le policier visé est d'abord organisée pour régler le conflit<sup>944</sup>. Un plaignant peut toutefois s'opposer à ce processus s'il croit que la conciliation est inappropriée<sup>945</sup>. Il revient alors au Commissaire de décider si le dossier doit immédiatement être orienté vers un enquêteur<sup>946</sup>. Les plaintes qui impliquent de la mortalité, des blessures graves, des infractions criminelles, des cas de récidive et « des

<sup>935</sup> *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 128-193.10.

<sup>936</sup> *Id.*, art. 194-255.11.

<sup>937</sup> *Id.*, art. 256-259.

<sup>938</sup> *Id.*, art. 286-289.

<sup>939</sup> Témoignage de Marc-André Dowd, notes sténographiques du 26 octobre 2017, p. 14, lignes 9-25; *Commissaire à la déontologie policière. Présentation à la CERP par Marc-André Dowd*, pièce P-188 (CERP), p. 7; *Code de déontologie des policiers du Québec*, RLRQ, c. P-13.1, r.1; *Code de déontologie des policiers du Québec (dépliant)*, pièce P-189 (CERP).

<sup>940</sup> Pièce P-189 (CERP), *op. cit.*, art. 1; témoignage de Marc-André Dowd, notes sténographiques du 26 octobre 2017, p. 13, lignes 6-11; pièce P-188 (CERP), *op. cit.*, p. 5.

<sup>941</sup> Pièce P-189 (CERP), *op. cit.*, art. 5(4); témoignage de Marc-André Dowd, notes sténographiques du 26 octobre 2017, p. 15, lignes 5-21.

<sup>942</sup> Pièce P-189 (CERP), *op. cit.*, art. 6(1)-(2); témoignage de Marc-André Dowd, notes sténographiques du 26 octobre 2017, p. 16, lignes 1-17.

<sup>943</sup> Témoignage de Marc-André Dowd, notes sténographiques du 26 octobre 2017, p. 20-21, lignes 4-19.

<sup>944</sup> *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 147; témoignage de Marc-André Dowd, notes sténographiques du 26 octobre 2017, p. 25, lignes 1-4 et lignes 11-19; pièce P-188 (CERP), *op. cit.*, p. 16.

<sup>945</sup> *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 147.

<sup>946</sup> *Id.*, art. 149.

situations où la confiance du public envers les policiers peut être gravement compromise » ne sont généralement pas traitées en conciliation<sup>947</sup>.

En cas d'échec de la conciliation, c'est aussi le Commissaire qui examine la plainte déposée et évalue s'il y a lieu ou non de faire enquête<sup>948</sup>. Ce dernier bénéficie d'une totale indépendance en ce qui concerne ces décisions, bien qu'il relève directement du MSP<sup>949</sup>. C'est aussi à lui que revient la responsabilité de décider si l'affaire doit être portée devant le Comité de déontologie policière<sup>950</sup>. Ce dernier fait office de tribunal pour les affaires de déontologie policière<sup>951</sup>. Il est composé d'avocats admis au Barreau depuis au moins dix ans, pour les membres à temps plein, et cinq ans pour les membres à temps partiel<sup>952</sup>. Il entend la preuve, décide du sort de la plainte et, le cas échéant, de la sanction à imposer. Ses membres sont nommés par le gouvernement pour une période d'au plus cinq ans<sup>953</sup>. La *Loi* prévoit aussi que des représentants des communautés autochtones soient nommés à titre de membre à temps partiel pour agir lorsqu'une plainte vise un policier autochtone. Leur mandat peut être renouvelé<sup>954</sup>.

Tous les corps de police sont aussi assujettis au processus d'enquête indépendante<sup>955</sup>. Lorsqu'une personne autre qu'un policier décède, subit une blessure grave ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police, le Bureau des enquêtes indépendantes (BEI) est chargé de mener l'enquête afin d'en assurer l'impartialité<sup>956</sup>. Depuis peu, les enquêtes sur les infractions de nature sexuelle mettant en cause des policiers dans l'exercice de leur fonction sont aussi transférées au BEI<sup>957</sup>. En septembre 2018 s'ajoutait également à cela la responsabilité d'enquêter sur toute allégation faite à l'égard d'un policier par un plaignant autochtone<sup>958</sup>. L'organisation peut depuis compter sur un agent de liaison autochtone pour faciliter les relations entre les Autochtones et le BEI<sup>959</sup>. Bien qu'il relève administrativement

947 *Id.*, art. 148; témoignage de Marc-André Dowd, notes sténographiques du 26 octobre 2017, p. 26-27, lignes 15-11; pièce P-188 (CERP), *op. cit.*, p. 16.

948 Témoignage de Marc-André Dowd, notes sténographiques du 26 octobre 2017, p. 22-23, lignes 24-3 et p. 26, lignes 7-14; pièce P-188 (CERP), *op. cit.*, p. 11.

949 Témoignage de Marc-André Dowd, notes sténographiques du 26 octobre 2017, p. 11, lignes 13-21.

950 *Id.*, p. 27-28, lignes 12-1.

951 *Id.*, p. 28, lignes 19-25.

952 *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 198.

953 *Id.*, art. 199.

954 *Ibid.*

955 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 112, lignes 2-3.

956 *Id.*, p. 112, lignes 4-11; témoignage de Madeleine Giauque, notes sténographiques du 19 octobre 2018, p. 17, lignes 1-7; *PowerPoint Bureau des enquêtes indépendantes*, pièce P-934 (CERP), p. 5; *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 289.1.

957 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 113, lignes 6-10; témoignage de Madeleine Giauque, notes sténographiques du 19 octobre 2018, p. 17-18, lignes 20-13; pièce P-934 (CERP), *op. cit.*, p. 5.

958 Témoignage de Madeleine Giauque, notes sténographiques du 19 octobre 2018, p. 21, lignes 5-9; pièce P-934 (CERP), *op. cit.*, p. 7.

959 Témoignage de Madeleine Giauque, notes sténographiques du 19 octobre 2018, p. 26, lignes 19-23 et p. 27, lignes 9-12; pièce P-934 (CERP), *op. cit.*, p. 10.

du MSP, le BEI bénéficie d'une complète indépendance et n'est subordonné à aucun corps policier au Québec<sup>960</sup>.

Par ailleurs, la *Loi sur la police* oblige le directeur d'un corps de police à informer sans délai le ministre de la Sécurité publique de « toute allégation relative à une infraction criminelle commise par un policier à moins qu'il ne considère, après avoir consulté le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP), que l'allégation est frivole ou sans fondement »<sup>961</sup>.

Finalement, en vertu de la *Loi sur la police* tous les corps de police doivent disposer d'un règlement de discipline interne qui impose des devoirs et des normes de conduite aux policiers « propres à assurer leur efficacité, la qualité de leur service et le respect des autorités dont ils relèvent »<sup>962</sup>. Dans le cas des corps policiers autochtones, cette exigence est imposée par l'entente tripartite<sup>963</sup>.

### **Champ d'action des autorités autochtones**

Comme énoncé précédemment, le champ d'action des communautés autochtones en matière de services policiers passe principalement par la signature d'ententes tripartites permettant la création de services de police autogérés.

En vertu de la *Loi sur la police*, les ententes sur la prestation des services policiers avec les communautés autochtones doivent comporter des dispositions relatives « au lien d'emploi, à la prestation de serment des policiers, à l'indépendance de la direction du corps de police, à la responsabilité civile, à la discipline interne et à la reddition de comptes »<sup>964</sup>. Ces ententes se partagent généralement en trois parties. La première de ces parties porte sur la prestation des services policiers et traite de la gestion du corps de police, de sa mission, des conditions d'embauche requises, de la déontologie et de la discipline interne, des mesures à prendre en cas d'allégations criminelles à l'encontre d'un policier et des responsabilités du directeur de police<sup>965</sup>. La seconde a trait aux installations policières requises pour la prestation de services, au matériel et à l'équipement nécessaire, aux inventaires d'armes à feu et aux assurances responsabilité civile<sup>966</sup>. Finalement, la troisième et dernière partie de l'entente porte sur le financement. C'est dans cette partie que sont précisées la contribution des gouvernements ainsi que les modalités de versement et les dépenses admissibles<sup>967</sup>.

D'une durée variable, ces ententes sont généralement tripartites et sont signées par le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec et la communauté autochtone

<sup>960</sup> Témoignage de Madeleine Giauque, notes sténographiques du 19 octobre 2018, p. 22-23, lignes 22-2; pièce P-934 (CERP), *op. cit.*, p. 8.

<sup>961</sup> *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 286; témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 112, lignes 12-19.

<sup>962</sup> *Id.*, p. 113-114, lignes 22-4; *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 256-258.

<sup>963</sup> Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 113, lignes 22-25.

<sup>964</sup> *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 91.

<sup>965</sup> Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 25-30, lignes 5-16.

<sup>966</sup> *Id.*, p. 30-31, lignes 16-15.

<sup>967</sup> *Id.*, p. 31-33, lignes 15-12.

concernée<sup>968</sup>. Comme énoncé précédemment, elles sont encadrées par la Politique sur la police des Premières Nations du gouvernement du Canada<sup>969</sup>.

Le partage du financement, bien qu'il existe des exceptions, est de 52,0 % pour le gouvernement fédéral et de 48,0 % pour le gouvernement du Québec<sup>970</sup>. En audience, les représentants du MSP ont aussi affirmé qu'en raison de besoins ponctuels et spécifiques de certaines communautés, des ententes bilatérales ont aussi été conclues au fil des années afin de fournir un financement complémentaire<sup>971</sup>. C'est le cas notamment avec le CPRK<sup>972</sup>. Précisons en outre que le gouvernement provincial assume seul les coûts des services policiers dans les communautés autochtones desservies par la SQ<sup>973</sup>.

Par ailleurs, en vertu des chapitres 19 et 21 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, les autorités eeyou (cries) et inuit ont obtenu d'établir et de maintenir en place un corps de police régional<sup>974</sup>.

En ce qui concerne le Service de police Eeyou Eenu, ce pouvoir est confirmé dans la *Loi sur la police*<sup>975</sup>. La *Loi* précise également que le Gouvernement de la Nation Crie a compétence exclusive sur certains territoires<sup>976</sup>, alors qu'il partage la responsabilité avec la SQ pour d'autres<sup>977</sup>. La mission du corps de police régional est pour sa part définie dans le chapitre 19 amendé de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et inclut le fait de faire respecter les lois et les règlements ayant cours sur le territoire Eeyou Itschee<sup>978</sup>.

Dans le cas des Inuit, la mission du CPRK est similaire à celle prévue dans la *Loi sur la police* pour les autres corps de police<sup>979</sup>. L'organisation du corps de police s'appuie toutefois sur des dispositions de la *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*<sup>980</sup>. Il y est notamment précisé que le directeur est nommé par le ministre de la Sécurité

968 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 103-104, lignes 23-1.

969 Pièce P-492 (CERP), *op. cit.*

970 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 104, lignes 7-11.

971 *Id.*, p. 104, lignes 12-17.

972 Témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 27-28, lignes 12-12; *PowerPoint Corps de police régional Kativik de Jean-Pierre Larose*, pièce P-1139 (CERP), p. 9.

973 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 105, lignes 3-6.

974 *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, Grand Council of the Crees (of Québec), Northern Québec Inuit Association, gouvernement du Canada, Société d'énergie de la Baie James, Société de développement de la Baie James, Commission hydroélectrique du Québec et gouvernement du Québec, 11 novembre 1975, art. 19.1 et 21.0.1.

975 *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 102.1.

976 *Id.*, art. 102.6.

977 *Id.*, art. 102.7.

978 Témoignage de David Bergeron, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 30, lignes 4-9; *Eeyou Eenu Police Force director David Bergeron presentation to the Public Inquiry Commission on relations between Indigenous Peoples and certain public services in Québec : listening, reconciliation and progress*, pièce P-633 (CERP), p. 4.

979 Témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 20-21, lignes 20-3.

980 *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*, RLRQ, c. V-6.1, art. 369-377; témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 102, lignes 17-20; témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 22, lignes 15-17.

publique sur recommandation de l'Administration régionale Kativik<sup>981</sup>. La nomination des policiers doit aussi être entérinée par le ministre, bien qu'elle relève au premier chef de l'Administration régionale Kativik<sup>982</sup>.

Finalement, en ce qui a trait au Corps de police naskapi, c'est le chapitre 13 de la Convention du Nord-Est québécois qui fait office de premier cadre normatif<sup>983</sup>. Celui-ci est toutefois complété par la *Loi sur la police*. La *Loi* prévoit notamment que le village naskapi de Kawawachikamach peut décider des exigences nécessaires à l'embauche des membres de son corps de police, le tout devant être soumis par règlement et approuvé par le MSP<sup>984</sup>. Il est également édicté que l'Administration régionale Kativik a compétence exclusive pour tout ce qui concerne les services de police au village naskapi<sup>985</sup>. Le village peut notamment établir des ententes avec cette dernière ainsi qu'avec la SQ, si elle ne peut offrir les services policiers nécessaires par son corps de police, et ce, toujours avec approbation ministérielle<sup>986</sup>.

### 5.1.2 Organisation et offre de services pour tous

Au Québec l'organisation des services policiers est définie par le territoire à protéger et la taille de la population résidant sur ce territoire.

En règle générale, les agglomérations de moins de 50 000 habitants sont desservies par la SQ<sup>987</sup>. En 2018, cela représentait 1 042 municipalités réparties dans 86 municipalités régionales de comté<sup>988</sup>. Certaines communautés des Premières Nations sont aussi desservies par la SQ, mais j'y reviendrai plus tard<sup>989</sup>.

Outre la SQ, des corps policiers municipaux ont compétence sur le territoire spécifique de leur municipalité<sup>990</sup>. C'est le cas généralement des villes et municipalités comptant 50 000 habitants et plus<sup>991</sup>. En 2018, on comptait 29 corps de police municipaux desservant 99 municipalités<sup>992</sup>. Ces corps de police relèvent des autorités municipales ou régionales du territoire qu'ils

981 *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*, RLRQ, c. V-6.1, art. 373.

982 Témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 23, lignes 9-16.

983 *Convention du Nord-Est québécois*, Membres de la bande des Naskapis de Schefferville, gouvernement du Québec, Société d'énergie de la Baie James, Société de développement de la Baie James, Grand Council of the Crees, Northern Quebec Inuit Association et gouvernement du Canada, 31 janvier 1978, chapitre 13.

984 *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 91 et 95.

985 *Id.*, art. 98.

986 *Id.*, art. 100.

987 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 15, lignes 8-23; pièce P-491 (CERP), *op. cit.*, p. 4.

988 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 17, lignes 7-21; pièce P-491 (CERP), *op. cit.*, p. 6.

989 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 99, lignes 14-16.

990 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 97, lignes 8-13; *Présentation du ministère de la Sécurité publique*, pièce P-007 (CERP), p. 7; *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 69.

991 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 15, lignes 8-23; pièce P-491 (CERP), *op. cit.*, p. 4; *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 72.

992 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 18, lignes 5-16; pièce P-491 (CERP), *op. cit.*, p. 7.

desservent<sup>993</sup>. Il est à noter qu'un corps de police peut desservir d'autres municipalités, soit par le biais d'ententes de fournitures de service ou via des régies de police<sup>994</sup>.

Les niveaux de service offerts par chacun des corps de police sont déterminés en fonction de la taille de la population desservie et de l'appartenance à une communauté métropolitaine de recensement ou à une région métropolitaine de recensement<sup>995</sup>. Ce dernier critère est basé notamment sur la proximité de ces municipalités avec un grand centre urbain, ainsi que la criminalité qui peut en découler<sup>996</sup>.

Il existe six niveaux de services. Les services associés à chaque niveau sont prévus dans le *Règlement sur les services policiers que des corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence*<sup>997</sup>. Ils se répartissent en quatre grandes catégories, soit : la gendarmerie, les enquêtes, les mesures d'urgence et les services de soutien<sup>998</sup>.

La complexité des services policiers augmente avec le niveau de service et chaque niveau de service inclut le ou les niveaux inférieurs<sup>999</sup>. C'est la SQ qui assume le plus large éventail de responsabilités. Elle intervient aussi lorsqu'un corps de police n'est pas en mesure de fournir un ou des services de son niveau ou encore de desservir son territoire<sup>1000</sup>.

En termes clairs, la SQ doit prévenir et réprimer les infractions aux lois sur l'ensemble du territoire du Québec<sup>1001</sup>. Elle a aussi compétence pour prévenir et réprimer les infractions aux règlements municipaux applicables sur le territoire des municipalités qu'elle dessert<sup>1002</sup>.

### 5.1.3 Organisation et offre de services pour les peuples autochtones

En 2017, le Québec pouvait compter sur la présence de 22 corps de police autochtones<sup>1003</sup>, qui desservaient 44 communautés au total<sup>1004</sup>. Ces chiffres incluent les deux plus importants corps policiers autochtones sur le plan des effectifs, soit le Corps de police régional Kativik et

---

<sup>993</sup> *Ibid.*

<sup>994</sup> *Ibid.*

<sup>995</sup> Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 97, lignes 16-20; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 8; *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 70.

<sup>996</sup> Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 97, lignes 20-23.

<sup>997</sup> *Id.*, p. 98, lignes 3-7; *Règlement sur les services policiers que des corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence*, RLRQ, c. P-13.1, r. 6.

<sup>998</sup> Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 98, lignes 7-11.

<sup>999</sup> *Id.*, p. 98, lignes 12-14.

<sup>1000</sup> *Id.*, p. 99, lignes 17-21; témoignage de Patrick Marchand, notes sténographiques du 18 octobre 2018, p. 13-14, lignes 22-6; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 9; *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 79.

<sup>1001</sup> *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 50; témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 99, lignes 3-7.

<sup>1002</sup> *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 50; témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 99, lignes 7-10.

<sup>1003</sup> Témoignage de Patrick Marchand, notes sténographiques du 12 septembre 2017, p. 25, lignes 17-20; *Présentation de la Sûreté du Québec*, pièce P-045 (CERP), p. 19. Une carte détaillée de la desserte policière en milieu autochtone est disponible à l'annexe 21.

<sup>1004</sup> Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 33-34, lignes 20-17; pièce P-491 (CERP), *op. cit.*, p. 16.

le Service de police Eeyou Eenou du Gouvernement de la Nation Crie, tous deux mis en place dans la foulée de la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois<sup>1005</sup>.

Le CPRK, dont le quartier général est situé à Kuujuaq, dessert les quatorze villages inuit du Nunavik reliés uniquement par voie aérienne<sup>1006</sup>. Les services offerts par le corps policier sont définis dans une entente tripartite avec les gouvernements fédéral et provincial<sup>1007</sup>. En vertu de cette entente, le corps policier peut compter sur un effectif minimum de 58 personnes à temps complet, incluant le directeur<sup>1008</sup>. Afin de fournir les services policiers minimalement requis par l'entente, le CPRK emploie toutefois un plus grand nombre de policiers<sup>1009</sup>. Malgré cela, dans la majorité des villages (10 sur 14), les effectifs se limitent à trois policiers<sup>1010</sup>. La très grande partie des effectifs proviennent du Sud<sup>1011</sup> et plus de 50,0 % ont moins d'un an de service<sup>1012</sup>. Un protocole d'entente lie également le CPRK à la SQ<sup>1013</sup>. Le protocole d'entente prévoit la présence sur le terrain d'une unité d'enquête mixte formée d'enquêteurs de la SQ et du CPRK<sup>1014</sup>. Cette dernière intervient surtout dans les cas de crimes majeurs ou de crimes contre la personne<sup>1015</sup>.

Le champ d'intervention du Service de police Eeyou Eenou s'étend pour sa part aux neuf communautés situées en territoire Eeyou Istchee. Il peut d'ailleurs compter sur neuf détachements sur le territoire, incluant le quartier général situé à Chisasibi<sup>1016</sup>. De façon générale, les services offerts sont ceux prévus à l'annexe G de la *Loi sur la police* pour les services de police de niveau 1<sup>1017</sup>. Ces services sont assumés par une équipe qui totalisait 98 personnes en 2018<sup>1018</sup>, alors que l'entente prévoit et finance un effectif maximum de 72 personnes<sup>1019</sup>. Un peu plus de 40,0 % des effectifs sont d'origine eeyou (crie) ou appartiennent à une Première Nation<sup>1020</sup>. La nation peut aussi compter sur la présence d'une commission de police. Créée

1005 Témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 21-22, lignes 21-2; pièce P-1139 (CERP), *op. cit.*, p. 6; témoignage de David Bergeron, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 28, lignes 20-22; pièce P-633 (CERP), *op. cit.*, p. 3.

1006 Témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 20, lignes 8-10.

1007 *Id.*, p. 68, lignes 11-13; pièce P-1139 (CERP), *op. cit.*, p. 28-29.

1008 Témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 31, lignes 14-17; pièce P-1139 (CERP), *op. cit.*, p. 13.

1009 Témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 31, lignes 18-21; pièce P-1139 (CERP), *op. cit.*, p. 13.

1010 Témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 33, lignes 6-10.

1011 *Id.*, p. 38, lignes 9-15; pièce P-1139 (CERP), *op. cit.*, p. 19.

1012 Témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 32, lignes 10-12.

1013 *Id.*, p. 68, lignes 20-23; pièce P-1139 (CERP), *op. cit.*, p. 7.

1014 Témoignage de Patrick Marchand, notes sténographiques du 18 octobre 2018, p. 36, lignes 4-10.

1015 Témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 68, lignes 14-25 et p. 70, lignes 6-14; pièce P-1139 (CERP), *op. cit.*, p. 7.

1016 Témoignage de David Bergeron, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 31, lignes 10-13; pièce P-633 (CERP), *op. cit.*, p. 6.

1017 *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13-1, Annexe G; témoignage de David Bergeron, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 32, lignes 3-19; pièce P-633 (CERP), *op. cit.*, p. 8.

1018 Témoignage de David Bergeron, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 31, lignes 18-24; pièce P-633 (CERP), *op. cit.*, p. 6.

1019 Témoignage de Jacques Labrecque, notes sténographiques du 27 septembre 2018, p. 163, lignes 3-10.

1020 Témoignage de Nancy Bobbish, notes sténographiques du 27 septembre 2018, p. 151, lignes 14-17.



en 2010 par le Gouvernement de la Nation Crie, cette commission a pour mandat de veiller au renforcement de la paix, de l'harmonie et de la justice sur le territoire eeyou (cri) en veillant à l'application de normes de qualité en matière de services policiers et de conduite policière<sup>1021</sup>. Elle voit aussi à établir les priorités et les objectifs du Service de police Eeeyou Eenou<sup>1022</sup>. Elle est composée de 12 membres. Neuf d'entre eux sont nommés par le Gouvernement de la Nation Crie sur recommandation de chacune des communautés. Le président est également désigné par le Gouvernement de la Nation Crie<sup>1023</sup>.

Selon le MSP, c'est environ 90,0% de la population résidant dans une communauté des Premières Nations ou un village inuit qui est actuellement desservie par un corps de police autochtone<sup>1024</sup>. Auparavant nommés avec un statut de constable spécial et des exigences de formation moindre, les policiers autochtones sont désormais pour la presque totalité des patrouilleurs dûment formés à l'École nationale de police du Québec<sup>1025</sup>. Selon les données statistiques les plus récentes du MSP, les corps de police autochtone compteraient en effet 333 policiers permanents et 35 constables spéciaux<sup>1026</sup>. Environ le deux tiers des effectifs occupent un poste lié à la patrouille et à la surveillance du territoire<sup>1027</sup>. Toujours selon le MSP, en 2015, le nombre moyen de policiers dans les corps policiers autochtones se situait à 5,6 policiers par 1000 habitants<sup>1028</sup>. À la même période, le Ministère estimait que près de 42,0% des effectifs des corps policiers autochtones cumulaient moins de six ans d'expérience<sup>1029</sup>.

En 2018, la SQ assurait quant à elle la desserte dans onze communautés autochtones dont quatre n'ayant jamais bénéficié d'une entente tripartite, soit les Malécites de Viger (Cacouna/Whitworth), Gespeg, Wolf Lake (Hunter's Point) et Kitcisakik<sup>1030</sup>. Sept autres communautés auparavant desservies par un corps de police autochtone étaient aussi desservies par la SQ en 2018<sup>1031</sup>. Il s'agit de Kanehsatà:ke, Unamen Shipu (La Romaine)<sup>1032</sup>,

1021 Témoignage de David Bergeron, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 35, lignes 7-11; pièce P-633 (CERP), *op. cit.*, p. 11; DG-0278-A, *Vision, hiring, policing practices, funding, community programs and complaint procedures*, pièce P-871-47 (CERP), onglet 47.3.11, p. 169 sur 247 (PDF en ligne).

1022 Pièce P-633 (CERP), *op. cit.*, p. 11.

1023 *Ibid.*; témoignage de David Bergeron, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 35, lignes 18-22.

1024 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 34-35, lignes 17-10; pièce P-491 (CERP), *op. cit.*, p. 17.

1025 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 107, lignes 11-16; témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 23-24, lignes 17-2 et p. 37-38, lignes 20-9.

1026 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 106, lignes 14-18; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 15.

1027 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 106, lignes 18-23; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 15.

1028 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 106-107, lignes 23-2; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 15.

1029 Ministère de la Sécurité publique. (2017). *La desserte policière au Québec. Profil organisationnel 2015*, *op. cit.*, p. 21. Pour avoir un aperçu du nombre d'années de services des policiers à l'emploi dans un corps policier autochtone, consultez l'annexe 22.

1030 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 106, lignes 2-7; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 13.

1031 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 105-106, lignes 20-1.

1032 La desserte de cette communauté est assurée sur la base d'une opération spéciale. Témoignage de Patrick Marchand, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 28-29, lignes 20-17; pièce P-045 (CERP), *op. cit.*, p. 18.

Barriere Lake (Lac Rapide), Matimekush-Lac John, Ekuanitshit (Mingan), Nutashkuan et Long Point (Winneway)<sup>1033</sup>.

Selon la SQ, quatre grands principes dictent ses interventions en milieu autochtone. Le premier est de développer des liens de confiance et des partenariats reconnus par les Autochtones<sup>1034</sup>. Le second consiste à assurer une présence régulière dans les communautés<sup>1035</sup>, tandis que le troisième parle de favoriser le partage d'information au sein de l'organisation et faciliter les opérations entre les unités œuvrant en milieu autochtone<sup>1036</sup>. Finalement, le quatrième et dernier principe porte sur l'importance de maintenir une communication régulière avec les partenaires autochtones et non autochtones<sup>1037</sup>.

## 5.1.4 Formation et langue

### Formation

Il existe deux parcours de formation pour accéder à un emploi de policier au Québec. Le premier de ces parcours consiste tout d'abord à compléter un diplôme d'études collégiales (DEC) en techniques policières<sup>1038</sup>. Cette formation totalise 1 665 heures et est offerte dans douze établissements d'enseignement collégial au Québec<sup>1039</sup>. Elle est suivie par une formation en patrouille-gendarmerie de 15 semaines offerte par l'ENPQ au terme de laquelle les étudiants peuvent être embauchés par n'importe quel corps de police au Québec<sup>1040</sup>. Cette formation est ouverte à toute personne en mesure de satisfaire aux exigences imposées par le processus d'admission de l'ENPQ à savoir le fait d'être détenteur d'un DEC en techniques policières, d'être citoyen canadien et d'avoir obtenu de bons résultats au test médical, au test de jugement situationnel et au test psychométrique<sup>1041</sup>. Au 30 juin 2017, 0,8 % des aspirants policiers admis au programme de patrouille-gendarmerie étaient d'origine autochtone<sup>1042</sup>.

Le second parcours débute par une promesse d'embauche faite par un corps policier à un candidat n'ayant pas complété de DEC en techniques policières. Il s'adresse aux

1033 Pièce P-045 (CERP), *op. cit.*, p. 18.

1034 Témoignage de Patrick Marchand, notes sténographiques du 12 septembre 2017, p. 26-27, lignes 9-3; pièce P-045 (CERP), *op. cit.*, p. 21.

1035 Témoignage de Patrick Marchand, notes sténographiques du 12 septembre 2017, p. 27, lignes 4-8; pièce P-045 (CERP), *op. cit.*, p. 21.

1036 Témoignage de Patrick Marchand, notes sténographiques du 12 septembre 2017, p. 27, lignes 9-18; pièce P-045 (CERP), *op. cit.*, p. 21.

1037 Témoignage de Patrick Marchand, notes sténographiques du 12 septembre 2017, p. 27, lignes 19-24; pièce P-045 (CERP), *op. cit.*, p. 21.

1038 Témoignage de Pierre St-Antoine, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 33, lignes 4-6; *Présentation de l'École nationale de police du Québec à la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec*, pièce P-314 (CERP), p. 11.

1039 Témoignage de Pierre St-Antoine, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 48-49, lignes 24-5 et p. 61, lignes 17-22; pièce P-314 (CERP), *op. cit.*, p. 12 et 15.

1040 Témoignage de Pierre St-Antoine, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 24, lignes 2-4; pièce P-314 (CERP), *op. cit.*, p. 12.

1041 Témoignage de Pierre St-Antoine, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 34, lignes 2-10.

1042 *Id.*, p. 29, lignes 16-19.

candidats autrement difficiles à recruter et dont les caractéristiques personnelles (issue d'une communauté culturelle, autochtone, profil universitaire, etc.) présentent un intérêt<sup>1043</sup>. La majorité des corps de police autochtones se prévalent de cette option pour former des candidats autochtones au poste de patrouilleur. Chaque année, 30 places sont réservées à l'ENPQ aux candidats ayant ce profil.

Les candidats choisis doivent compléter une attestation d'études collégiales (AEC) de 30 semaines totalisant 900 heures de formation<sup>1044</sup>. Une AEC a été développée spécifiquement pour répondre aux besoins des organisations policières autochtones<sup>1045</sup>. Elle est offerte par deux établissements d'enseignement collégial, l'un en français, l'autre en anglais<sup>1046</sup>, et est suivie par les 15 semaines de formation de patrouille-gendarmerie à l'ENPQ<sup>1047</sup>. Il s'agit de la même formation que celle offerte aux détenteurs du DEC<sup>1048</sup>. Généralement, deux (2) cohortes destinées spécifiquement aux candidats devant intégrer un corps de police autochtone sont prévues annuellement, l'une en français et l'autre en anglais<sup>1049</sup>.

Le reste du parcours de formation, soit le développement de carrière du policier ou le perfectionnement, est commun aux deux profils. Sur le plan du développement de carrière, les policiers qui souhaitent accéder à un poste d'enquêteur doivent compléter une formation universitaire de 285 heures<sup>1050</sup>. La formation est la même pour tous, incluant les candidats en provenance des corps policiers autochtones. Il en va ainsi également des cours de perfectionnement offerts par l'ENPQ<sup>1051</sup>. Aux dires des représentants de l'École entendus en audience, certains des contenus présentés, tant en milieu universitaire qu'à l'ENPQ même, traitent des particularités inhérentes à l'intervention en milieu autochtone<sup>1052</sup>. Les contenus de certains cours ne sont toutefois pas disponibles en anglais<sup>1053</sup>.

Un autre élément, financier celui-là, distingue le parcours de formation des candidats issus des corps policiers autochtones des autres aspirants policiers<sup>1054</sup>. Les corps policiers québécois sont tenus de verser l'équivalent de 1,0 % de leur masse salariale à l'ENPQ pour couvrir les coûts de formation des futurs policiers<sup>1055</sup>. Les sommes ainsi obtenues ne

---

<sup>1043</sup> *Id.*, p. 49-50, lignes 14-15.

<sup>1044</sup> Témoignage de Denis Blanchard, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 108, lignes 7-14.

<sup>1045</sup> *DG-003-A, La manière dont les formations de l'École nationale de police du Québec tiennent compte des réalités autochtones (Premières Nations et Inuit)*, pièce P-871-1 (CERP), onglet 1.1.32, p. 169 sur 362 (PDF en ligne).

<sup>1046</sup> Témoignage de Denis Blanchard, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 108, lignes 7-14.

<sup>1047</sup> Témoignage de Pierre St-Antoine, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 51, lignes 1-5.

<sup>1048</sup> Témoignage de Denis Blanchard, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 26, lignes 1-3; témoignage de Pierre St-Antoine, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 51, lignes 1-5.

<sup>1049</sup> Témoignage de Denis Blanchard, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 26, lignes 4-6.

<sup>1050</sup> Témoignage de Pierre St-Antoine, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 40, lignes 13-25.

<sup>1051</sup> Témoignage de Denis Blanchard, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 108, lignes 15-20.

<sup>1052</sup> Témoignage de Pierre St-Antoine, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 89-90, lignes 5-14 et p. 93, lignes 4-21.

<sup>1053</sup> Témoignage de Denis Blanchard, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 119-120, lignes 22-15.

<sup>1054</sup> Le détail des frais imposés aux candidats allochtones et autochtones est présenté à l'annexe 23.

<sup>1055</sup> Témoignage de Pierre St-Antoine, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 96, lignes 9-18 et p. 99, lignes 1-4.

couvrent cependant pas la totalité des frais engagés pour le maintien des cours et des programmes, estimée à un peu plus de 17 000 \$ pour former un futur policier<sup>1056</sup>. Pour pallier, les aspirants policiers assument environ 8 000 \$ en frais de scolarité et d'hébergement<sup>1057</sup>. La facture est toutefois beaucoup élevée pour les candidats recrutés par les corps policiers autochtones. En 2018, l'ENPQ estimait ce montant à 28 000 \$ par personne<sup>1058</sup>. Le fait que les corps policiers autochtones ne soient pas tenus de contribuer à raison de 1,0 % de leur masse salariale, explique en grande partie cet écart<sup>1059</sup>. Dans la très grande majorité des cas, ce sont les corps policiers autochtones eux-mêmes qui assument ces coûts<sup>1060</sup>.

## Langue

Les corps policiers du Québec sont soumis à l'application de la *Charte de la langue française*. Toutefois, la *Charte des droits et libertés de la personne* prévoit que « toute personne arrêtée ou détenue a le droit d'être promptement informée dans une langue qu'elle comprend, des motifs de son arrestation ou de sa détention »<sup>1061</sup>. L'obligation de s'assurer que la personne en état d'arrestation est en mesure de comprendre la nature de ses droits est aussi très clairement établie dans la jurisprudence<sup>1062</sup>. Les tribunaux ont également confirmé qu'un individu en état d'arrestation et ne comprenant pas les informations lui étant transmises doit pouvoir bénéficier de mesures d'accommodement, telles la présence d'un interprète ou la traduction des renseignements appropriés dans sa langue<sup>1063</sup>.

## 5.2. Les services de justice

### 5.2.1 Cadre normatif

#### Compétence fédérale

En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>1064</sup>, le Parlement fédéral est la seule entité au pays qui soit autorisée à proposer et à adopter des lois ou des règlements en matière criminelle. C'est en vertu de cette compétence que le Parlement a notamment adopté le *Code criminel*<sup>1065</sup> et la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*<sup>1066</sup> fréquemment évoqués dans le cadre des travaux de la Commission.

<sup>1056</sup> *Id.*, p. 98, lignes 10-13.

<sup>1057</sup> *Id.*, p. 100, lignes 16-21.

<sup>1058</sup> *Id.*, p. 100, lignes 21-23.

<sup>1059</sup> *Id.*, p. 99, lignes 8-13.

<sup>1060</sup> Témoignage de Pierre St-Antoine, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 101, lignes 10-15.

<sup>1061</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 28.

<sup>1062</sup> *R. c. Cullen*, 2015 SKCA 142 et *R. c. McIntosh*, 1990 ABCA 57.

<sup>1063</sup> *R. c. Liew and Yu*, 2012 ONSC 2990 et *R. c. Vanstaceghem*, [1987] 36 C.C.C. (3d) 142, 1987 CanLII 6795 (C.A. Ont.).

<sup>1064</sup> *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3, reproduite dans L.R.C., 1985, annexe II, n° 5, art. 91(27).

<sup>1065</sup> *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46.

<sup>1066</sup> *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.R.C. 2002, ch. 1.

Le gouvernement fédéral a aussi compétence dans le domaine du droit pénal réglementaire. Il peut ainsi assurer le respect et la sanction de lois adoptées par lui dans d'autres champs de compétence<sup>1067</sup>, par exemple en ce qui a trait au *Règlement sur les élections au sein des bandes indiennes*<sup>1068</sup> découlant de la *Loi sur les Indiens*<sup>1069</sup>.

En matière d'administration de la justice, il dispose en outre du pouvoir de nommer les juges des cours supérieures de chacune des provinces canadiennes, dont la Cour supérieure et la Cour d'appel du Québec<sup>1070</sup>. Le gouvernement fédéral est aussi responsable de la nomination des juges de la Cour fédérale et de la Cour suprême du Canada.

### **Compétence provinciale**

Les provinces ont compétence en matière d'administration de la justice<sup>1071</sup>. À ce titre, le gouvernement du Québec nomme les juges qui officient au sein des tribunaux de compétence provinciale que sont la Cour du Québec (chambre civile, criminelle et pénale, de la jeunesse), les cours municipales et les tribunaux administratifs. Il est aussi responsable de fournir les ressources humaines et matérielles nécessaires au bon fonctionnement de l'ensemble du système de justice sur son territoire, incluant la Cour supérieure du Québec et la Cour d'appel<sup>1072</sup>.

Le Québec, comme toutes les autres provinces, peut en outre légiférer dans tous les domaines qui relèvent de sa compétence, dont l'éducation et la gestion du réseau de la santé et des services sociaux<sup>1073</sup>. Les provinces ont également compétence en matière de droit pénal réglementaire et ont le pouvoir de prévoir des peines pour des infractions aux lois de la province relatives à toute matière comprise dans leurs champs de compétence<sup>1074</sup>. C'est en vertu de ces pouvoirs que le Québec a entre autres adopté le *Code de procédure pénale*<sup>1075</sup>, le *Code de la sécurité routière*<sup>1076</sup>, la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*<sup>1077</sup> et les différents règlements qui en découlent.

Finalement, les provinces ont compétence en matière de propriété et de droits civils de même qu'en ce qui concerne l'administration de la justice civile<sup>1078</sup>. Au Québec, ce secteur de la justice a pour cadre d'expression le *Code civil du Québec*<sup>1079</sup> et le *Code de procédure*

---

<sup>1067</sup> *Loi constitutionnelle de 1867, op. cit.*, préambule art. 91.

<sup>1068</sup> *Règlement sur les élections au sein des bandes indiennes*, C.R.C., ch. 952.

<sup>1069</sup> *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5.

<sup>1070</sup> *Loi constitutionnelle de 1867, op. cit.*, art. 96.

<sup>1071</sup> *Id.*, préambule art. 92(14).

<sup>1072</sup> *Ibid.*

<sup>1073</sup> *Id.*, art. 92(7) et 93.

<sup>1074</sup> *Id.*, art. 92(15).

<sup>1075</sup> *Code de procédure pénale*, RLRQ, c. C-25.1.

<sup>1076</sup> *Code de la sécurité routière*, RLRQ, c. C-24.2.

<sup>1077</sup> *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, RLRQ, c. C-61.1.

<sup>1078</sup> *Loi constitutionnelle de 1867, op. cit.*, art. 92(13) et 92(14).

<sup>1079</sup> *Code civil du Québec*, RLRQ, CCQ-1991.

civile<sup>1080</sup>, adoptés par l'Assemblée nationale. Les provinces peuvent aussi agir dans toutes les matières de nature purement locale et privée telles que le droit municipal<sup>1081</sup>.

En vertu d'un pouvoir qui leur est délégué par le gouvernement provincial, les villes et les municipalités du Québec ont aussi le pouvoir d'adopter des règlements visant à assurer leur fonctionnement<sup>1082</sup>. La *Loi sur les compétences municipales*<sup>1083</sup> prévoit en effet que « toute municipalité locale peut adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population<sup>1084</sup>. » C'est sur cette base que la Ville de Montréal, par exemple, a adopté le *Règlement concernant la paix et l'ordre sur le domaine public*<sup>1085</sup> et la Ville de Val-d'Or, le *Règlement concernant les nuisances, la paix, le bon ordre et les endroits publics*<sup>1086</sup> évoqués au cours de nos travaux. Certaines grandes villes du Québec disposent également de chartes qui leur octroient des pouvoirs supplémentaires. La *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, donne notamment compétence à cette dernière en ce qui concerne la police et la cour municipale<sup>1087</sup>.

Fait à noter, la *Loi sur les compétences municipales* ne s'applique pas aux communautés des Premières Nations et aux villages inuit. Comme énoncé dans la section suivante, leurs pouvoirs et responsabilités sont plutôt définis soit par la *Loi sur les Indiens*<sup>1088</sup>, soit par le biais d'ententes signées avec le gouvernement du Québec en ce qui concerne les Inuit, les Eeyou (Cris) et les Naskapis<sup>1089</sup>.

### **Champs d'action des autorités autochtones**

La *Loi sur les Indiens* autorise les conseils de bande des Premières Nations à adopter des règlements administratifs dans certains secteurs, dont la santé, la résidence dans la réserve, les sports, les eaux, les routes et les bâtiments ainsi que la protection des animaux<sup>1090</sup>. Ce pouvoir s'étend à « l'observation de la loi » et « au maintien de l'ordre » ainsi qu'à « la répression de l'inconduite et des incommodités »<sup>1091</sup> sur leur territoire. À ce titre, les conseils de bande peuvent prévoir une amende maximale de mille dollars ou un emprisonnement maximal de trente jours en cas de violation de l'un ou l'autre de leurs règlements administratifs<sup>1092</sup>.

<sup>1080</sup> *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01.

<sup>1081</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, *op. cit.*, art. 92(8) et 92(16).

<sup>1082</sup> *Loi sur les cités et Villes*, RLRQ, c. C-19.

<sup>1083</sup> *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1

<sup>1084</sup> *Id.*, art. 85.

<sup>1085</sup> *Règlement concernant la paix et l'ordre sur le domaine public*, R.R.V.M., c. P-1.

<sup>1086</sup> *Règlement 2003-40 ville de Val-d'Or, Règlement concernant les nuisances, la paix, le bon ordre et les endroits publics*, pièce P-305 (CERP).

<sup>1087</sup> *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, art. 87(8) et (10).

<sup>1088</sup> *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5.

<sup>1089</sup> *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, *op. cit.*; *Convention du Nord-Est québécois*, *op. cit.*

<sup>1090</sup> *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5., art. 81(1)a), b), f), m), o) et p.1).

<sup>1091</sup> *Id.*, art. 81.(1)c) et d).

<sup>1092</sup> *Id.*, art. 81.(1)r).

Par ailleurs, certains peuples autochtones ont, au fil des ans, conclu des ententes avec les gouvernements leur reconnaissant une emprise plus grande en matière de justice.

Il en va ainsi notamment des Inuit, des Eeyou (Cris) et des Naskapis. En 1975, l'Association des Inuit du Nord québécois et le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) signaient la Convention de la Baie James et du Nord québécois<sup>1093</sup> avec les gouvernements du Québec et du Canada. Les chapitres 18 et 20 de cette entente précisent notamment que les juges et toute personne désignée pour rendre justice sur leur territoire doivent connaître les us et coutumes des Eeyou (Cris) et des Inuit ainsi que leur mode de vie<sup>1094</sup>. Les règles de procédure et de détermination de la peine utilisées doivent aussi en tenir compte<sup>1095</sup>. L'entente prévoit également que le ministère de la Justice (MJQ) peut proposer des formations aux juges et à toute autre personne désignée pour rendre justice sur le territoire eeyou (cri)<sup>1096</sup>. L'entente devait en outre faciliter l'accès à des services d'interprètes et de traduction documentaire tant en langue eeyou (crie) qu'en inuktitut<sup>1097</sup>.

Trois ans plus tard, le 31 janvier 1978, les Naskapis signaient pour leur part la Convention du Nord-Est québécois<sup>1098</sup>. Le chapitre 12 de cette Convention reprenait et adaptait les dispositions de la Convention de la Baie James aux Naskapis, tant en ce qui a trait à la connaissance et à la prise en compte de leurs us et coutumes<sup>1099</sup>, que sur l'accès à des interprètes et à des documents traduits<sup>1100</sup>.

## 5.2.2 Organisation et offre de services pour tous

Le MJQ est au cœur de l'organisation des services de justice au Québec. Comme précisé dans sa mission, c'est à lui que revient la responsabilité de maintenir un service de justice qui soit «à la fois accessible, digne de confiance et intègre»<sup>1101</sup>. À ce titre, il voit à conseiller le gouvernement sur les orientations, politiques et actions à mettre en œuvre en matière de justice au Québec. Le Ministère soutient aussi également le gouvernement dans le processus de rédaction des lois et des règlements ainsi que pour tout ce qui a trait à l'administration de la justice<sup>1102</sup>. Plus particulièrement, en lien avec le mandat de la Commission, c'est également lui qui conseille le gouvernement sur les stratégies à adopter pour tenir compte des réalités particulières de certains citoyens, dont les peuples autochtones, et leur assurer l'accès à la justice<sup>1103</sup>.

<sup>1093</sup> *Convention de la Baie James et du Nord québécois, op. cit.*

<sup>1094</sup> *Id.*, art. 18.0.7 et 20.0.8.

<sup>1095</sup> *Id.*, art. 18.0.15, 18.0.17, 18.0.19, 18.0.36, 20.0.7, 20.0.12, 20.0.16, 20.0.18 et 20.0.23.

<sup>1096</sup> *Id.*, art. 18.0.17.

<sup>1097</sup> *Id.*, art. 18.0.23, 20.0.10 et 20.0.11.

<sup>1098</sup> *Convention du Nord-Est québécois, op. cit.*

<sup>1099</sup> *Id.*, art. 12.2.1, 12.2.5, 12.8.1 et 12.9.4.

<sup>1100</sup> *Id.*, art. 12.3.3.

<sup>1101</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 38, lignes 4-7; *Présentation du ministère de la Justice*, pièce P-006 (CERP), p. 5.

<sup>1102</sup> Pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 5.

<sup>1103</sup> *Id.*, p. 6; témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 38-39, lignes 23-6.



Deux grandes directions du MJQ sont directement impliquées dans l'offre de services aux citoyens autochtones. La première est la Direction générale des affaires juridiques, législatives et de l'accès à la justice<sup>1104</sup>. C'est sous cette direction que se retrouve le Bureau des affaires autochtones, considéré comme «la porte d'entrée du ministère pour les communautés autochtones»<sup>1105</sup>. C'est aussi ce bureau qui voit à coordonner les dossiers de justice autochtone mettant en cause plus d'un acteur, que ce soit les directions du MJQ lui-même ou d'autres ministères<sup>1106</sup>. Selon le représentant du Ministère entendu devant la Commission, son mandat principal demeure toutefois de «conseiller les autorités du Ministère sur les stratégies à adopter afin d'améliorer la justice en milieu autochtone, dans le respect de leurs spécificités culturelles»<sup>1107</sup>.

La seconde direction impliquée dans l'offre de services aux populations autochtones est la Direction générale des services de justice. Elle a notamment pour responsabilité d'assurer l'interface entre le Ministère et les milieux autochtones quant aux services offerts, particulièrement la cour itinérante<sup>1108</sup>.

Par-delà les directions mises à contribution, lors de son passage devant la Commission, le représentant du MJQ a affirmé que trois grandes orientations animent les actions de ce ministère eu égard aux milieux autochtones<sup>1109</sup>. La première est «la participation accrue» de ces milieux, «en privilégiant notamment le développement et le financement de modèles de justice communautaire»<sup>1110</sup>. La seconde est «l'amélioration des divers services liés au système judiciaire»<sup>1111</sup>. Et la troisième est «la concertation et la collaboration des différents intervenants du système judiciaire et du milieu autochtone»<sup>1112</sup>. Selon le représentant du Ministère, ces orientations visent à «améliorer le bien-être des collectivités autochtones et à mettre en place un système de justice qui répond à leurs besoins, à leurs valeurs, ainsi qu'à leurs aspirations»<sup>1113</sup>.

Le texte qui suit présente les rôles et responsabilités de chacun des acteurs ou des entités mises à contribution dans l'offre de services de justice. Il détaille également les services offerts aux communautés des Premières Nations et aux habitants des villages inuit, selon les représentants des principales entités concernées.

<sup>1104</sup> Au moment des audiences, cette direction était appelée Direction de l'accès à la justice.

<sup>1105</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 45, lignes 5-7.

<sup>1106</sup> *Id.*, p. 45, lignes 8-12.

<sup>1107</sup> *Id.*, p. 45, lignes 21-24; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 13.

<sup>1108</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 50, lignes 12-16; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 16.

<sup>1109</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 39, lignes 7-13; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 7.

<sup>1110</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 39, lignes 10-11; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 7.

<sup>1111</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 39, lignes 14-18; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 7.

<sup>1112</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 39, lignes 18-21; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 7.

<sup>1113</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 40, lignes 5-10; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 7.

## Services de poursuite

Au Québec, la responsabilité d'intenter des poursuites contre un individu pour un manquement au *Code criminel*, à la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* ou au *Code de procédure pénale* est entre les mains du DPCP<sup>1114</sup>. Ce sont les quelques 500 procureurs qui y travaillent qui exercent ce pouvoir discrétionnaire<sup>1115</sup>. En vertu de la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, la décision d'intenter ou non des poursuites leur appartient notamment<sup>1116</sup>. Il leur revient également de choisir quelles seront les accusations déposées<sup>1117</sup>. Le DPCP exerce ce rôle de manière indépendante du gouvernement et des forces policières<sup>1118</sup>. Il doit tout de même se conformer à certaines orientations édictées par la procureure générale qui agit également à titre de ministre de la Justice<sup>1119</sup>. La première, et la plus importante d'entre elles est le fait de devoir assurer des services sur l'ensemble du territoire<sup>1120</sup>.

Concrètement, les procureurs sont répartis entre 50 points de service partout au Québec<sup>1121</sup>. Le service est aussi offert de façon itinérante dans plusieurs villages et communautés autochtones du Québec<sup>1122</sup>. Selon les informations obtenues du DPCP, que ce soit dans les points de service ou en mode itinérance, plusieurs procureurs aux poursuites criminelles et pénales maîtrisent suffisamment l'anglais pour offrir des services dans cette langue<sup>1123</sup>. Le bilinguisme serait d'ailleurs un atout considéré pour pourvoir des postes de procureur dans certains points de service<sup>1124</sup>. Toujours selon les informations fournies par le DPCP, les dénonciations produites par les procureurs peuvent aussi être disponibles en anglais et en français<sup>1125</sup>. Il en va de même des communications lorsque l'anglais est la langue de prise de contact<sup>1126</sup>. Quant aux services offerts à la clientèle unilingue autochtone, le DPCP a affirmé que, lorsque la situation se présente, les procureurs sollicitent l'aide des intervenants autochtones policiers ou d'un centre d'aide aux victimes d'actes criminels

1114 *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, RLRQ, c. D-9.1.1, art. 1 et 13 (1)-(2); *L'institution du Directeur des poursuites criminelles et pénales*, pièce P-022 (CERP), p. 4.

1115 Témoignage de Patrick Michel, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 170, lignes 18-23; pièce P-022 (CERP), *op. cit.*, p. 14 et 18.

1116 Témoignage de Patrick Michel, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 170-171, lignes 24-3; pièce P-022 (CERP), *op. cit.*, p. 19.

1117 *Ibid.*

1118 Témoignage de Patrick Michel, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 160-161, lignes 15-11.

1119 *Loi sur le ministère de la Justice*, RLRQ, c. M-19, art. 3 c. 1); *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, RLRQ, c. D-9.1.1, art. 22; *Orientations et mesures du ministre de la Justice en matière d'affaires criminelles et pénales*, RLRQ, c. M-19, r.1.

1120 Témoignage de Patrick Michel, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 168, lignes 9-19; *Orientations et mesures du ministre de la Justice en matière d'affaires criminelles et pénales*, RLRQ, c. M-19, r.1, art. 1.

1121 Témoignage de Patrick Michel, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 168, lignes 3-8; pièce P-022 (CERP), *op. cit.*, p. 15.

1122 Pièce P-022 (CERP), *op. cit.*, p. 16.

1123 *Rapport sur l'offre de services linguistiques par les services publics du Québec dont peuvent bénéficier les Autochtones de la province*, pièce PD-15 (CERP), p. 105.

1124 *Id.*, p. 107.

1125 *Id.*, p. 106.

1126 *Ibid.*

(CAVAC) pour servir d'interprètes avec les témoins et victimes lors de rencontres<sup>1127</sup>. L'organisme a d'ailleurs confirmé qu'aucun service d'interprétation en langue autochtone n'est officiellement mis à la disposition des procureurs et des employés du DPCP<sup>1128</sup>. Les documents ne sont pas non plus traduits en langue autochtone<sup>1129</sup>.

Outre les orientations de la procureure générale, au quotidien, le travail des procureurs est encadré par 72 directives émises par le DPCP lui-même<sup>1130</sup>. Les travaux de la Commission ont permis d'évoquer un certain nombre de ces directives, dont celle applicable à la décision du procureur d'autoriser ou non des poursuites en fonction de la suffisance de la preuve et des facteurs liés à l'intérêt public<sup>1131</sup>. La directive en lien avec le traitement non judiciaire de certaines infractions criminelles commises par des adultes est aussi du nombre<sup>1132</sup>, tout comme celle relative au traitement des allégations criminelles commises par les policiers<sup>1133</sup>. Un ensemble de directives ont par ailleurs trait au traitement accordé aux victimes par le DPCP<sup>1134</sup>. Au cours des travaux de la Commission, le DPCP a procédé à une révision de ses directives afin d'intégrer certaines préoccupations liées aux enjeux autochtones, lesquelles sont devenues publiques en novembre 2018<sup>1135</sup>.

Le DPCP n'est pas le seul organisme à pouvoir intenter des poursuites. En vertu de la *Loi sur les cités et villes*, les municipalités peuvent également le faire que ce soit pour une infraction à cette loi même, à leur charte, à l'un de leurs règlements, ou encore à une résolution ou une ordonnance du conseil de la municipalité<sup>1136</sup>. Les cours municipales de plusieurs municipalités, dont Montréal et Québec, ont également compétence concernant les infractions criminelles punissables par déclaration de culpabilité par procédure sommaire<sup>1137</sup>. Certaines municipalités ont leur propre service de poursuite. Il en va ainsi de la Ville de Montréal qui peut compter sur une Direction des poursuites pénales et criminelles (DPPC)<sup>1138</sup>. D'autres villes embauchent plutôt des avocats de pratique privée qui agissent à titre de procureurs des poursuites municipales. C'était le cas jusqu'à tout récemment pour la Ville de Val-d'Or.

<sup>1127</sup> *Id.*, p. 105 et 108.

<sup>1128</sup> *Id.*, p. 106.

<sup>1129</sup> *Ibid.*

<sup>1130</sup> Témoignage de Patrick Michel, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 175, lignes 3-10; pièce P-022 (CERP), *op. cit.*, p. 22.

<sup>1131</sup> Pièce P-022 (CERP), *op. cit.*, p. 23-28; *Directives DPCP, annexe à P-022, en liasse*, pièce P-022A (CERP), directive ACC-3.

<sup>1132</sup> Pièce P-022 (CERP), *op. cit.*, p. 29-34; pièce P-022A (CERP), *op. cit.*, directive NOJ-1.

<sup>1133</sup> Pièce P-022 (CERP), *op. cit.*, p. 35-42; pièce P-022A (CERP), *op. cit.*, directive POL-1.

<sup>1134</sup> Pièce P-022 (CERP), *op. cit.*, p. 57-67.

<sup>1135</sup> Témoignage de Patrick Michel, notes sténographiques du 19 septembre 2018, p. 213-217, lignes 19-15; Directeur des poursuites criminelles et pénales. (2018). Directive de la directrice et instructions. Repéré à <http://www.dpcp.gouv.qc.ca/documentation/directives-directeurs.aspx>.

<sup>1136</sup> *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 576.

<sup>1137</sup> *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 1. Cette compétence est exercée en vertu du *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, partie XXVII lorsque la municipalité a signé un protocole d'entente avec le procureur général du Québec à cette fin. Témoignage de Nicolas Mercier-Lamarche, notes sténographiques du 13 novembre 2017, p. 21-22, lignes 14-3.

<sup>1138</sup> Témoignage de Nicolas Mercier-Lamarche, notes sténographiques du 13 novembre 2017, p. 18-22, lignes 11-3.

## **Tribunaux**

À l'instar du reste de la population québécoise, les membres des communautés autochtones peuvent compter sur des tribunaux dits de première instance<sup>1139</sup>. La Cour supérieure, la Cour du Québec (chambre civile, criminelle et pénale et de la jeunesse), les cours municipales et les tribunaux administratifs, comme le Tribunal des droits de la personne, assument notamment cette fonction au Québec. Le choix du tribunal devant officier dans un dossier varie en fonction de la nature des infractions en cause.

À titre d'exemple, en matière criminelle, certaines infractions comme le meurtre, sont réservées à la Cour supérieure et doivent être entendues devant juge et jury. Cela dit, c'est en Cour du Québec qu'ont lieu les enquêtes préliminaires relatives aux actes criminels, même si ces derniers peuvent être ultimement jugés en Cour supérieure. Par ailleurs, lorsque l'accusé est mineur aux moments des infractions alléguées, son dossier est entendu par la Cour du Québec, Chambre de la jeunesse<sup>1140</sup>. C'est aussi cette instance qui tranche les demandes en matière de protection de la jeunesse et d'adoption<sup>1141</sup>.

Les cours municipales, quant à elles, entendent majoritairement des causes en matière pénale, c'est-à-dire les dossiers de contravention aux règlements municipaux et au *Code de la sécurité routière*<sup>1142</sup>. Certaines ont par ailleurs compétence en matière criminelle sommaire. Plusieurs dossiers mettant en cause des personnes autochtones itinérantes et des cours municipales ont d'ailleurs été portés à l'attention de la Commission. Les cours municipales ont aussi compétence pour certains dossiers en matière civile, par exemple une réclamation pour taxes municipales non payées.

Lorsqu'un citoyen désire contester un jugement rendu par un tribunal de première instance, il peut demander que ce jugement soit révisé en appel. Au Québec, c'est la Cour d'appel qui entend la très grande majorité de ces demandes<sup>1143</sup>. Ses juges ont compétence à l'égard de toutes les causes susceptibles de faire l'objet d'un appel<sup>1144</sup>. La Cour d'appel siège à Montréal et Québec. Seule la Cour suprême du Canada a compétence lorsqu'un jugement de la Cour d'appel est contesté.

Dans les régions du Nord-du-Québec et de la Côte-Nord, les tribunaux fonctionnent selon un modèle de cour itinérante<sup>1145</sup>.

---

<sup>1139</sup> La desserte des communautés des Premières Nations et des villages inuit en matière de justice est présentée à l'annexe 24.

<sup>1140</sup> *Loi sur les tribunaux judiciaires*, RLRQ, c. T-16, art. 83(1) et 83(3).

<sup>1141</sup> *Id.*, art. 83(2) et 83(4).

<sup>1142</sup> *Loi sur les cours municipales*, RLRQ, c. C-72.01, art. 29; *Code de la sécurité routière*, RLRQ, c. C-24.2, art. 597-598.

<sup>1143</sup> *Loi sur les tribunaux judiciaires*, RLRQ, c. T-16, art. 9. La Cour supérieure entend certains appels en vertu du *Code criminel* et du droit pénal provincial, notamment dans les cas de poursuites sommaires. Elle entend aussi les appels relatifs aux décisions ou ordonnances émanant de la Chambre de la jeunesse, en matière de protection de la jeunesse.

<sup>1144</sup> *Ibid.*

<sup>1145</sup> *La justice en milieu autochtone, vers une plus grande synergie, Rapport groupe de travail composé de représentants de la Cour du Québec, du ministère de la Justice, du DPCP et du SAA. Présenté au juge en chef de la Cour du Québec, l'honorable Guy Gagnon, janvier 2008, pièce P-916 (CERP).*

Le premier circuit de cour itinérante est inclus dans le district judiciaire de l'Abitibi. Basé à Amos, le chef-lieu du district judiciaire, il offre des services aux populations eeyou (cries) et inuit de la Baie James et du Nunavik, ce qui représente 23 communautés<sup>1146</sup>. Dans les territoires eeyou (cris), la Cour siège dans les centres de justice appartenant au Gouvernement de la Nation Crie<sup>1147</sup>. En territoire inuit, elle siège plutôt dans des locaux loués à même des édifices publics, à l'exception de Kuujuaq et de Puvirnituk où des installations permanentes existent<sup>1148</sup>. Précisions en outre que la Cour supérieure peut aussi tenir des procès avec juge et jury au Nunavik, plus précisément à Kuujuarapik, Kuujuaq et Puvirnituk ainsi qu'en territoire eeyou à Mistissini, Chisasibi, Oujé-Bougoumou, Waswanipi, Wemindji et Whapmagoostui<sup>1149</sup>. Un décret adopté en 2014 permet également à la Cour supérieure de siéger à Eastmain et Nemaska<sup>1150</sup>.

Le second circuit de cour itinérante dessert six communautés autochtones de même que certaines communautés allochtones isolées de la Côte-Nord, particulièrement en Minganie, en Basse-Côte-Nord et dans la région de Schefferville dans le district judiciaire de Mingan<sup>1151</sup>. Concrètement, la Cour est basée à Sept-Îles, chef-lieu du district judiciaire de Mingan, mais siège dans trois communautés, soit Matimekush-Lac John, Kawawachikamach et Unamen Shipu (La Romaine). D'autres communautés innues, à savoir Ekuanitshit (Mingan), Pakua Shipu et Nutashkuan ont accès à la Cour dans les localités situées à proximité<sup>1152</sup>. À la suite d'un décret gouvernemental, la Cour supérieure peut aussi tenir des procès avec juge et jury à Fermont, Havre-Saint-Pierre, Natashquan et Schefferville<sup>1153</sup>.

La cour itinérante se déplace généralement pour une période d'une semaine dans chacune des régions<sup>1154</sup>. Elle peut siéger une ou deux journées dans une communauté, puis se déplacer ensuite dans d'autres communautés situées sur le même territoire<sup>1155</sup>.

1146 Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 54-55, lignes 23-2; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 25.

1147 Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 55, lignes 14-20; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 25.

1148 *Ibid.*

1149 Cour supérieure du Québec. (2015). *Rapport d'activités 2010-2014 : Une cour au service des citoyens*, Repéré à [http://www.tribunaux.qc.ca/c-superieure/rapportactivites\\_juillet\\_2015.pdf](http://www.tribunaux.qc.ca/c-superieure/rapportactivites_juillet_2015.pdf), p. 25; *Décret concernant la tenue à Chisasibi, à Mistissini, Oujé-Bougoumou, Waskaganish, Waswanipi, Wemindji et Whapmagoostui dans le district judiciaire d'Abitibi des termes et séances de la Cour supérieure de ce district et de ses juges*, (2012) 437 G.O.Q. II, p. 2571; *Décret concernant la tenue à Puvirnituk dans le district judiciaire d'Abitibi des termes et séances de la Cour supérieure de ce district et de ses juges*, (1996) 1377 G.O.Q. II, p. 6494.

1150 *Décret concernant la tenue à Eastmain et Nemaska dans le district judiciaire d'Abitibi et la tenue à Fermont, Havre-Saint-Pierre, Natashquan et Schefferville dans le district judiciaire de Mingan, des termes et séances de la Cour supérieure de ce district et de ses juges*, (2014) 718 G.O.Q. II, p. 2854.

1151 Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 55, lignes 3-7; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 25

1152 Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 55, lignes 7-13; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 25

1153 *Décret concernant la tenue à Eastmain et Nemaska dans le district judiciaire d'Abitibi et la tenue à Fermont, Havre-Saint-Pierre, Natashquan et Schefferville dans le district judiciaire de Mingan, des termes et séances de la Cour supérieure de ce district et de ses juges*, (2014) 718 G.O.Q. II, p. 2854.

1154 Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 55, lignes 21-24; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 26

1155 Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 56, lignes 10-13.

Selon le MJQ, des interprètes traduisent les débats dans la langue des personnes mises en cause, soit systématiquement, soit à la demande d'une partie<sup>1156</sup>.

Fait à noter, la première comparution d'une personne accusée et détenue ne se déroule généralement pas dans les communautés. Ainsi, pour savoir s'il y a objection ou non à leur mise en liberté en attendant leur procès, les accusés desservis par la cour itinérante de Sept-Îles doivent comparaître dans cette ville<sup>1157</sup>. Quant aux accusés des communautés eeyou (cries) et des villages inuit, un système de comparution téléphonique mis en place depuis la fin des années 1990 permet d'éviter certains déplacements à Amos pour les comparutions. Les conditions et engagements en lien avec la mise en liberté sont alors lus, signés et retournés par télécopieur<sup>1158</sup>. Toutefois, sauf exception, ces accusés sont transférés et comparaissent à Amos pour l'enquête sur mise en liberté<sup>1159</sup>.

Ce sont des juges de la Cour du Québec qui assurent les services de la cour itinérante<sup>1160</sup>. Pour la période 2016-2017, 13 juges avaient été assignés pour couvrir le territoire d'Eeyou Istchee<sup>1161</sup>, 16 pour le territoire inuit<sup>1162</sup> et 6 pour les régions innue, naskapie, Minganie, Basse-Côte-Nord et Schefferville<sup>1163</sup>. En territoire eeyou et au Nunavik, la population peut par ailleurs compter sur la présence de 11 procureurs aux poursuites basés à Amos<sup>1164</sup>, tandis que 5 procureurs, basés à Sept-Îles, officient dans le deuxième circuit de la cour itinérante<sup>1165</sup>. Jusqu'en mars 2019, un procureur était aussi en poste à Kuujuaq<sup>1166</sup>.

En vertu de la *Charte des droits et liberté de la personne* du Québec, «tout accusé a le droit d'être assisté gratuitement d'un interprète s'il ne comprend pas la langue employée à l'audience ou s'il est atteint de surdité»<sup>1167</sup>. La *Charte de la langue française* prévoit également que «toute personne peut employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux du Québec et dans tous les actes de procédure qui en découlent»<sup>1168</sup>. Tous les jugements produits par les tribunaux doivent aussi être traduits en français ou en anglais à la demande d'une des parties<sup>1169</sup>.

<sup>1156</sup> *Id.*, p. 56, lignes 14-19.

<sup>1157</sup> Témoignage Marie-Chantal Brassard, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 227, lignes 14-24.

<sup>1158</sup> *Id.*, p. 229-230, lignes 25-9.

<sup>1159</sup> *Id.*, p. 230, lignes 10-14.

<sup>1160</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 61, lignes 7-10. À l'exception des procès devant se dérouler devant juge et jury qui sont présidés par des juges de la Cour supérieure.

<sup>1161</sup> *Id.*, p. 57, lignes 20-24; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 27.

<sup>1162</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 58, lignes 10-13; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 27.

<sup>1163</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 58, lignes 15-18; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 27.

<sup>1164</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 57, ligne 25 et p. 58, lignes 10-14.

<sup>1165</sup> Témoignage Marie-Chantal Brassard, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 227, lignes 7-13.

<sup>1166</sup> Quinn, E. (2019, 15 février). Fermeture du bureau d'aide juridique de Kuujuaq. *Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1152359/autochtones-justice-avocats-assistance-nunavik>.

<sup>1167</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 36.

<sup>1168</sup> *Charte de la langue française*, RLRQ, c. C-11, art. 7 (4).

<sup>1169</sup> *Id.*, art. 9.



## Services d'aide aux victimes

En 1988, le Québec adoptait la *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels*<sup>1170</sup>. Cette loi a donné naissance au Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels (BAVAC) et au Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels (FAVAC)<sup>1171</sup>. Le BAVAC est rattaché au MJQ<sup>1172</sup>. Il a pour fonction de promouvoir les droits des victimes, de travailler au développement de programmes d'aide aux victimes et d'assurer la concertation entre les différents ministères et organismes qui dispensent des services aux victimes<sup>1173</sup>. Le BAVAC doit aussi conseiller la ministre de la Justice sur toute question relative à l'aide aux victimes<sup>1174</sup>. La réalisation et la diffusion de programmes d'information, de sensibilisation ou de formation sur les droits et besoins des victimes sont aussi de son ressort<sup>1175</sup>. Finalement, par le biais du FAVAC, qui se veut en fait son bras financier, le Bureau d'aide finance l'implantation et le maintien des services offerts par les centres d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC)<sup>1176</sup>.

## Centres d'aide aux victimes d'actes criminels

Les CAVAC sont des organismes à but non lucratif également régis par la *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels*<sup>1177</sup>. Leurs services confidentiels et gratuits s'adressent aux personnes victimes de tout acte criminel et à leurs proches, et ce, que l'accusé soit dénoncé, poursuivi, reconnu coupable ou non<sup>1178</sup>. Les témoins d'un acte criminel peuvent également bénéficier de l'aide offerte par l'organisme<sup>1179</sup>.

Les victimes d'acte criminel peuvent recourir aux CAVAC de leur propre chef ou encore y être orientées après avoir déposé une plainte à un service de police grâce au programme de référence policière qui lie les centres aux services de police de la province, incluant sept

- 
- 1170 *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels*, RLRQ, c. A-13.2; témoignage de Richard Carbonneau, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 208, lignes 12-17.
- 1171 Témoignage de Richard Carbonneau, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 208, lignes 18-25; *Le Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels et l'aide aux personnes victimes autochtones*, pièce P-840, (CERP), p. 6.
- 1172 Témoignage de Richard Carbonneau, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 214, lignes 8-9; pièce P-840, (CERP), *op. cit.*, p. 8.
- 1173 Témoignage de Richard Carbonneau, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 215, lignes 1-7; pièce P-840, (CERP), *op. cit.*, p. 12; *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels*, RLRQ, c. A-13.2, art. 9(1).
- 1174 Témoignage de Richard Carbonneau, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 217, lignes 21-24; pièce P-840, (CERP), *op. cit.*, p. 13; *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels*, RLRQ, c. A-13.2, art. 9(2).
- 1175 Témoignage de Richard Carbonneau, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 219, lignes 14-19; pièce P-840, (CERP), *op. cit.*, p. 16; *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels*, RLRQ, c. A-13.2, art. 9(4).
- 1176 Témoignage de Richard Carbonneau, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 218-219, lignes 25-2; pièce P-840, (CERP), *op. cit.*, p. 15; *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels*, RLRQ, c. A-13.2, art. 9(3).
- 1177 *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels*, RLRQ, c. A-13.2; témoignage de Nancy Bouchard, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 231, lignes 11-13; *Présentation du Réseau des CAVAC sur les services offerts aux autochtones*, pièce P-841 (CERP), p. 5.
- 1178 Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 62, lignes 6-10; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 36; témoignage de Nancy Bouchard, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 231, lignes 13-21; pièce P-841 (CERP), *op. cit.*, p. 5.
- 1179 Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 62, lignes 6-10.



corps policiers autochtones<sup>1180</sup>. Elles peuvent aussi en tout moment refuser l'aide qui leur est offerte<sup>1181</sup>.

Concrètement, les CAVAC offrent des interventions de nature post-traumatique et psychosocio-judiciaire<sup>1182</sup>. Lorsqu'une plainte est officiellement déposée et que le dossier s'en va en procès, leurs intervenants accompagnent également les victimes tout au long du processus judiciaire et veillent notamment à ce qu'elles soient informées du cheminement du dossier: mise en liberté en attente du procès, dénouement de la procédure, sentence et libération conditionnelle, etc. Ils peuvent de plus fournir de l'information sur les droits et les recours, de l'assistance technique, par exemple pour compléter des formulaires, et orienter les personnes qui les consultent vers des ressources spécialisées, organismes communautaires ou autres en cas de besoin<sup>1183</sup>. Il arrive également que les CAVAC déploient une cellule de crise auprès d'une communauté touchée par un drame<sup>1184</sup>. À titre d'exemple, le réseau des CAVAC est intervenu à Akulivik en 2017 après qu'un triple meurtre ait été commis au sein de la petite communauté de 600 personnes<sup>1185</sup>.

Le Québec peut compter sur 17 CAVAC répartis dans toutes les régions<sup>1186</sup>. Les services sont quant à eux déployés dans 185 points de service (sièges sociaux, palais de justice, postes de police, organismes communautaires), dont 47 spécifiquement dans des communautés autochtones<sup>1187</sup>. La possibilité de rencontrer un intervenant d'un CAVAC lors des visites effectuées mensuellement dans certaines localités ou lors du passage de la cour itinérante s'ajoute à cela<sup>1188</sup>. Selon le MJQ, 9 communautés autochtones bénéficient d'une présence permanente<sup>1189</sup>, 21 sont desservies de manière itinérante et 6 ont accès aux services du CAVAC par le biais des visites mensuelles effectuées dans des localités situées à proximité<sup>1190</sup>. Les services offerts sont les mêmes pour tous<sup>1191</sup>. En audience, des

1180 Témoignage de Nancy Bouchard, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 250-251, lignes 7-2 et p. 252, lignes 3-8; pièce P-841 (CERP), *op. cit.*, p. 12-15.

1181 Témoignage de Nancy Bouchard, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 231-232, lignes 22-17.

1182 Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 62, lignes 11-15; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 36; témoignage d'Isabelle Fortin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 233, lignes 1-13; pièce P-841, (CERP), *op. cit.*, p. 8.

1183 Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 62, lignes 16-18; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 36; témoignage d'Isabelle Fortin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 233, lignes 1-13 et p. 233-234, lignes 17-3; pièce P-841, (CERP), *op. cit.*, p. 8.

1184 Témoignage d'Isabelle Fortin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 234-235, lignes 25-10; pièce P-841 (CERP), *op. cit.*, p. 8.

1185 Témoignage d'Isabelle Fortin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 235-236, lignes 14-5.

1186 Pièce P-841 (CERP), *op. cit.*, p. 3-4.

1187 *Ibid.*, p. 19; témoignage d'Isabelle Fortin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 260-261, lignes 21-4.

1188 Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 63, lignes 12-23; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 37.

1189 Opitciwan, Chisasibi, Kuujuarapik, Inukjuak, Salluit, Waskaganish, Mistissini, Kuujuaq et Puvirnituq. Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 63, lignes 12-17; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 37.

1190 Lac Simon, Timiskaming, Pikogan, Wendake, Wemotaci et Manawan. Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 63, lignes 18-23; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 37.

1191 Témoignage d'Isabelle Fortin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 236, lignes 20-23; pièce P-841 (CERP), *op. cit.*, p. 9.

représentants des CAVAC ont cependant affirmé que les intervenants étaient sensibles à la réalité de la clientèle autochtone et qu'ils n'hésitaient pas à adapter les services en conséquence<sup>1192</sup>. Le MJQ a aussi affirmé que le réseau des CAVAC pouvait compter sur la présence de 13 intervenants d'origine autochtone et de 12 intervenants allochtones formés pour intervenir auprès des membres des Premières Nations ou des Inuit<sup>1193</sup>.

Les services sont offerts en langues anglaise et française<sup>1194</sup>. Des services en langues autochtones peuvent aussi être offerts dans cinq CAVAC : Abitibi-Témiscamingue (anishnabe), Côte-Nord (innu et naskapi), Nunavik (inuktitut), Eeyou Istchee (cri) et Outaouais (anishnabe)<sup>1195</sup>. Selon les informations fournies par les CAVAC, les personnes qui en font la demande peuvent aussi avoir accès aux services d'un interprète de langue anglaise ou autochtone<sup>1196</sup>. La documentation écrite n'est pour sa part pas toujours offerte en anglais et rarement en langue autochtone<sup>1197</sup>. Un certain nombre de documents généraux d'information sont tout de même offerts sur le site du CAVAC en français, en anglais, en innu et en atikamekw<sup>1198</sup>.

### **Régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels**

Le Québec peut aussi compter sur un régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels (IVAC). Une personne peut avoir accès à ce régime si elle souffre d'un préjudice ou d'une blessure de nature physique ou psychique découlant d'un acte criminel<sup>1199</sup>. Les actes criminels admissibles sont prévus dans la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* et vont de la conduite dangereuse à la tentative de meurtre<sup>1200</sup>. Ils doivent également avoir été commis au Québec<sup>1201</sup>.

Les demandes de prestations doivent être acheminées par la poste à la Direction de l'IVAC<sup>1202</sup>. C'est le personnel de l'IVAC qui détermine si les demandes reçues sont admissibles et qui rend des décisions sur les mesures offertes aux victimes et les indemnités pouvant être versées<sup>1203</sup>.

1192 Témoignage d'Isabelle Fortin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 236-237, lignes 20-4; pièce P-841 (CERP), *op. cit.*, p. 9.

1193 Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 62-63, lignes 19-2; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 36.

1194 Pièce PD-15 (CERP), *op. cit.*, p. 97; pièce P-841 (CERP), *op. cit.*, p. 28.

1195 Pièce P-841 (CERP), *op. cit.*, p. 28.

1196 Pièce PD-15 (CERP), *op. cit.*, p. 98-100.

1197 *Ibid.*

1198 Témoignage d'Isabelle Fortin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 285-286, lignes 23-16.

1199 Témoignage d'Odette Guertin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 297-298, lignes 23-4; *Témoignages devant la CERP*, pièce P-842 (CERP), p. 4.

1200 *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, RLRQ, c. I-6, annexe; témoignage d'Odette Guertin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 298, lignes 14-19; pièce P-842 (CERP), *op. cit.*, p. 6.

1201 Témoignage d'Odette Guertin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 298, lignes 20-23; pièce P-842 (CERP), *op. cit.*, p. 7; *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, RLRQ, c. I-6, art. 3.

1202 Témoignage d'Odette Guertin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 299, lignes 9-12; pièce P-842 (CERP), p. 7.

1203 Témoignage d'Odette Guertin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 299, lignes 18-24; pièce P-842 (CERP), *op. cit.*, p. 8.

Différentes mesures et indemnités sont offertes aux bénéficiaires du régime. Il peut s'agir d'un remplacement de revenu durant la période où la personne est incapable de travailler, d'étudier ou de vaquer à ses activités habituelles<sup>1204</sup>. Les frais d'assistance médicale (physiothérapeute, ergothérapeute, médication, orthèses, etc.) ou de suivi psychothérapeutique peuvent aussi être remboursés, incluant les frais de déplacement ou de garde rendus nécessaires pour obtenir les soins<sup>1205</sup>. Le *Règlement sur l'assistance médicale* prévoit les soins et les traitements<sup>1206</sup> ainsi que les aides techniques et les frais<sup>1207</sup> auxquels peut avoir droit une victime d'acte criminel<sup>1208</sup>. Fait à noter cependant, pour être remboursés, les soins de psychothérapie, de psychologie et de neuropsychologie doivent avoir été fournis par un professionnel inscrit à l'Ordre des psychologues du Québec<sup>1209</sup>. Les séances de thérapie de type médiation auxquelles participe l'agresseur ne sont pas non plus reconnues par le régime<sup>1210</sup>.

Selon les représentants entendus en audience, les services de l'IVAC sont accessibles en français et en anglais<sup>1211</sup>. En cas de difficulté de communication, les services d'un interprète peuvent aussi être offerts<sup>1212</sup>. Ce dernier doit cependant être obligatoirement membre de l'Ordre des traducteurs, des terminologues et des interprètes agréés du Québec<sup>1213</sup>. Or, au moment du passage des représentants de l'IVAC devant la Commission en septembre 2018, aucun interprète de langue autochtone n'était inscrit au tableau de l'Ordre<sup>1214</sup>. La règle administrative en vigueur interdisait également de payer les services d'interprète d'un proche, d'une ressource communautaire ou d'un Aîné<sup>1215</sup>.

Tous les citoyens autochtones sont admissibles aux services des CAVAC et au régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels<sup>1216</sup>.

### **Aide juridique**

Le Québec offre un service juridique gratuit ou avec contribution aux personnes à faible revenu et dont le service requis est couvert par la *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation*

<sup>1204</sup> Témoignage de Diane Bilodeau, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 303, lignes 9-14; pièce P-842 (CERP), *op. cit.*, p. 14.

<sup>1205</sup> Témoignage de Diane Bilodeau, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 303-304, lignes 23-12; pièce P-842 (CERP), *op. cit.*, p. 14.

<sup>1206</sup> *Règlement sur l'assistance médicale*, RLRQ, c. A-3.001, r.1, section III.

<sup>1207</sup> *Id.*, section IV.

<sup>1208</sup> *Id.*, p. 304, lignes 18-21; pièce P-842 (CERP), *op. cit.*, p. 15.

<sup>1209</sup> *Id.*, p. 304-305, lignes 16-16; pièce P-842 (CERP), *op. cit.*, p. 15.

<sup>1210</sup> *Id.*, lignes 21-19; pièce P-842 (CERP), *op. cit.*, p. 18.

<sup>1211</sup> *Id.*, p. 327, lignes 5-9; pièce P-842 (CERP), *op. cit.*, p. 35.

<sup>1212</sup> *Id.*, p. 327, lignes 10-15; pièce P-842 (CERP), *op. cit.*, p. 35.

<sup>1213</sup> *Id.*, p. 328, lignes 1-5; pièce P-842 (CERP), *op. cit.*, p. 36.

<sup>1214</sup> *Id.*, p. 328, lignes 6-12; pièce P-842 (CERP), *op. cit.*, p. 36.

<sup>1215</sup> *Ibid.*

<sup>1216</sup> Témoignage d'Odette Guertin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 312, lignes 8-17; pièce P-842 (CERP), *op. cit.*, p. 23.

de certains autres services juridiques<sup>1217</sup>. Les critères d'admissibilité financière sont établis en fonction du revenu annuel et sont différents pour une personne seule et une personne ayant un conjoint et des enfants<sup>1218</sup>. Une pondération de 20,0 % des seuils d'admissibilité financière est aussi appliquée pour la clientèle habitant en région éloignée, c'est-à-dire au nord du 51<sup>e</sup> parallèle et dans certaines communautés désignées, dont Mistissini, Oujé-Bougoumou, Waswanipi, et les communautés à l'est d'Havre-Saint-Pierre.<sup>1219</sup>

Selon la Commission des services juridiques responsable de l'application de la *Loi*, la permanence du réseau repose sur 11 centres juridiques régionaux et 112 bureaux d'aide juridique, répartis dans 91 villes au Québec<sup>1220</sup>. Les demandes de services doivent être effectuées en personne au bureau le plus près du domicile<sup>1221</sup>. Les services sont assurés en partie par les avocats permanents des centres d'aide juridique et par des avocats de pratique privée<sup>1222</sup>.

Le Centre communautaire juridique de l'Abitibi-Témiscamingue couvre le territoire du Nord-du-Québec et disposait, jusqu'en mars 2019, d'un bureau permanent à Kuujuaq<sup>1223</sup>. L'impossibilité de combler le poste devenu vacant aurait toutefois mis fin à cette présence sur le territoire<sup>1224</sup>. Cela dit, les services d'aide juridique incluent le travail des cinq avocats affectés à la cour itinérante qui se déplacent dans les communautés autochtones de la Baie James, de la baie d'Hudson et de la baie d'Ungava<sup>1225</sup>. Il en va de même pour le Centre communautaire juridique de la Côte-Nord qui, en plus d'avoir trois bureaux permanents à Sept-Îles, Forestville et Baie-Comeau, dispose de trois bureaux volants : Les Escoumins et Sacré-Cœur (desservis par Forestville) de même que Pessamit (desservi par Baie-Comeau)<sup>1226</sup>. Le service peut compter sur la présence de huit avocats permanents affectés à la cour itinérante<sup>1227</sup>.

Selon les informations obtenues par la Commission des services juridiques, les services d'aide juridique sont offerts en anglais et en français<sup>1228</sup>. Il serait aussi possible d'obtenir certains services en langue autochtone dans les bureaux d'aide juridique de Sept-Îles

<sup>1217</sup> *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques*, RLRQ, c. A-14, art. 4.

<sup>1218</sup> Témoignage d'Yvan Niquette, notes sténographiques du 25 octobre 2018, p. 29, lignes 16-18 et p. 31, lignes 1-6.

<sup>1219</sup> *Id.*, p. 120, lignes 12-17.

<sup>1220</sup> *Id.*, p. 33, lignes 18-20.

<sup>1221</sup> *Id.*, p. 128, lignes 19-24.

<sup>1222</sup> *Id.*, p. 12, lignes 7-16.

<sup>1223</sup> *Id.*, p. 153-154, lignes 22-4; Centre communautaire juridique de l'Abitibi-Témiscamingue. (2018). Bureaux. Repéré à <http://www.ccjat.qc.ca/>; Quinn. (février 2019, 15). Fermeture du bureau d'aide juridique de Kuujuaq, *op. cit.*

<sup>1224</sup> Quinn. (février 2019, 15). Fermeture du bureau d'aide juridique de Kuujuaq, *op. cit.*

<sup>1225</sup> Pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 27.

<sup>1226</sup> Centre communautaire juridique de la Côte-Nord. (2018). Nous joindre. Repéré à <http://aidejuridiquecote-nord.ca/nous-joindre/>; témoignage de Bernard Lynch, notes sténographiques du 25 octobre 2018, p. 154, lignes 19-23.

<sup>1227</sup> Pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 27.

<sup>1228</sup> Pièce PD-15 (CERP), *op. cit.*, p. 113; *Lettre du MJQ en réponse à la demande de précision DGP-0246-C de la CERP, reçue le 3 août 2018*, pièce 839-92 (CERP), ongle 92.1, p. 4.

et de Kuujjuaq<sup>1229</sup>. Des services d'interprètes seraient en outre mis à la disposition de la clientèle lorsque les ressources sont disponibles<sup>1230</sup>. Quant à la documentation écrite, elle serait disponible en anglais sur demande et sans délai et pourrait être traduite en langue autochtone moyennant un certain délai<sup>1231</sup>.

### 5.2.3 Organisation et offre de services pour les peuples autochtones

#### *Comités de justice*

Depuis 1998, la création de programmes de justice communautaire (souvent nommés comités de justice) est possible au sein des communautés des Premières Nations et des villages inuit<sup>1232</sup>. Le développement et le fonctionnement de ces comités est financé par le MJQ et le ministère de la Justice du Canada via la Stratégie pour la justice applicable aux Autochtones<sup>1233</sup>. Outre le responsable de la coordination, ces comités sont composés de cinq à douze personnes résidant dans la communauté ou le village et nommées par les autorités en place<sup>1234</sup>.

Les rôles et les responsabilités dévolues à un comité de justice peuvent varier selon les besoins et les priorités de chaque communauté<sup>1235</sup>. De façon générale, on peut toutefois affirmer que le rôle des comités de justice est d'assurer la promotion et le maintien de la paix sociale, de même que l'harmonie dans la communauté. Ils offrent également une alternative ou un complément aux structures du système de justice en place, notamment via le programme de mesures de rechange pour les adultes en milieu autochtone dont il sera question plus loin dans ce texte. Finalement, en cohérence avec les valeurs propres aux traditions juridiques autochtones, ils privilégient la réparation et le rétablissement en plus de faire la promotion et de favoriser la compréhension ainsi que le respect des lois, comme des valeurs et des traditions du milieu<sup>1236</sup>.

De façon plus précise, le comité de justice peut agir dans des domaines aussi variés que la déjudiciarisation et la non-judiciarisation, la recommandation sur sentence, la probation et le sursis de peine, les suivis de libérations conditionnelles, la prévention du crime,

---

<sup>1229</sup> *Ibid.*

<sup>1230</sup> Pièce PD-15 (CERP), *op. cit.*, p. 115; pièce 839-92 (CERP), onglet 92.1, p. 4-5.

<sup>1231</sup> Pièce PD-15 (CERP), *op. cit.*, p. 114; pièce 839-92 (CERP), *op. cit.*, onglet 92.1, p. 6-7.

<sup>1232</sup> Pièce P-916 (CERP), *op. cit.*, p. 24-25.

<sup>1233</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 64-65, lignes 23-1; *DG-0024-C, Informations sur les Comités de justice communautaire*, pièce P-839-11 (CERP), onglet 11.1, p. 7 sur 940 (PDF en ligne); *Le programme de mesures de rechange pour adultes en milieux autochtones et les comités de justice*, pièce P-839-104 (CERP), p. 3 et 29-32.

<sup>1234</sup> Pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 39.

<sup>1235</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 65-66, lignes 6-2; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 39; pièce P-839-11 (CERP), *op. cit.*, onglet 11.1, p. 5-6 sur 940 (PDF en ligne); *Les comités de justice*, pièce P-839-103 (CERP).

<sup>1236</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 66, lignes 3-23; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 40; *DG-0024-C, Informations sur les Comités de justice communautaire*, pièce P-839-11 (CERP), *op. cit.*, onglet 11.1.1., p. 18 sur 940 (PDF en ligne).

le soutien communautaire (par exemple par le biais de cercles de guérison), la réintégration d'un contrevenant et la médiation citoyenne<sup>1237</sup>.

En 2017, le Québec comptait 26 comités de justice présents auprès de 7 peuples autochtones<sup>1238</sup> :

- Anishnabek (Algonquins) : Kitigan Zibi;
- Atikamekw Nehirowisiw : Manawan, Opitciwan (Obedjiwan) et Wemotaci;
- Eeyou (Cris) : Chisasibi, Eastmain, Mistissini, Nemaska, Oujé-Bougoumou, Waskaganish, Waswanipi, Wemindji, Whapmagoostui;
- Inuit : Aupaluk, Inukjuak, Kangiqsujaq, Kangirsuk, Kuujuaq, Kuujuarapik, Puvirnituq et Salluit;
- Mi'gmaq : Listuguj;
- Mohawks : Kahnawà:ke et Akwesasne;
- Naskapis : Kawawachikamach;
- Milieu urbain : Centre de justice des Premiers Peuples de Montréal (CJPP).

Précisons en outre qu'au cours des dernières années, des autorités autochtones ont procédé à la mise en place de programmes ou d'institutions dépassant le cadre des comités de justice. C'est le cas notamment du programme Wigobisan de Lac Simon<sup>1239</sup>, du modèle de justice de Kahnawà:ke<sup>1240</sup>, du tribunal mohawk d'Akwesasne<sup>1241</sup> et du projet Saqjuq au Nunavik<sup>1242</sup>.

### **Programme de mesures de rechange pour les adultes en milieu autochtone**

Le Programme de mesures de rechange (PMR) pour les adultes en milieu autochtone a été instauré en 2001, puis révisé en 2015<sup>1243</sup>. Ce programme s'adresse exclusivement aux personnes autochtones du Québec en leur permettant, dans le cadre d'accusations criminelles, de participer sur une base volontaire à un processus de réparation et de réconciliation<sup>1244</sup>.

<sup>1237</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 66, lignes 3-23; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 40; pièce P-839-11 (CERP), *op. cit.*, onglet 11.1.1., p. 19-20 sur 940 (PDF en ligne).

<sup>1238</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 67, lignes 1-18; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 40; pièce P-839-104 (CERP), *op. cit.*, p. 18-19.

<sup>1239</sup> *Programme Wigobisan Lac Simon*, pièce P-551 (CERP); témoignages de Adrienne Jérôme, Judith Morency et Lucien Wabononik, notes sténographiques du 18 avril 2018, p. 10-162.

<sup>1240</sup> Témoignage de Kevin Fleischer, notes sténographiques du 15 février 2018, p. 8-9, lignes 25-9, p. 13, lignes 16-19 et p. 14-15, lignes 4-9; *The Court of Kahnawà:ke and Kahnawà:ke Justice System*, pièce P-365 (CERP), p. 3, 8-9, 11 et 13-15.

<sup>1241</sup> Témoignage de Joyce King, notes sténographiques du 15 février 2018, p. 91, lignes 14-20 et p. 116-117, lignes 15-12.

<sup>1242</sup> Témoignages de Paulusi Beaulne et Aileen MacKinnon, notes sténographiques du 19 novembre 2018, p. 54-89, lignes 5-2; *Saqjuq en liasse français, anglais, Inuktitut*, pièce P-1124 (CERP), p. 1-3; *Projet de tribunal spécialisé au Nunavik*, pièce P-387 (CERP); témoignage de Mylène Jaccoud, notes sténographiques du 16 février 2018, p. 138-248.

<sup>1243</sup> Pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 47; *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 717; pièce P-839-104 (CERP), *op. cit.*, p. 1.

<sup>1244</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 70, lignes 13-18; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 47.

Les objectifs du programme sont de «favoriser une plus grande participation des communautés dans l'administration de la justice au sein de leur milieu» et de «permettre aux communautés de s'inspirer des pratiques traditionnelles d'intervention requises à l'endroit de leurs membres»<sup>1245</sup>. Selon le MJQ, le programme vise aussi à :

offrir des solutions qui encourageront les membres des communautés à accepter la responsabilité de leur conduite, à prendre part activement à la réparation des torts qu'ils ont causés et à s'attaquer aux problèmes qui ont pu contribuer à les amener à avoir des démêlés avec la justice<sup>1246</sup>.

Afin de bénéficier de ce programme, la communauté ou le village doit avoir constitué un comité de justice et conclu un protocole d'entente avec le DPCP<sup>1247</sup>. À ce jour, 24 communautés des Premières Nation ou villages inuit ont signé un protocole pour la mise en place du programme :

- Mohawks : Akwesasne;
- Eeyou (Cris) : Chisasibi, Mistissini, Nemaska, Oujé-Bougoumou, Waskaganish, Waswanipi et Whapmagoostui;
- Inuit : Aupaluk, Inukjuak, Kangiqsualujuaq, Kangiqsujaq, Kangirsuk, Kuujuaq, Kuujuarapik, Puvirnituq, Salluit et Quaqtaq;
- Atikamekw Nehirowisiw : Opitciwan (Obedjiwan), Manawan et Wemotaci;
- Naskapis : Kawawachikamach;
- Mi'gmaq : Listuguj;
- Anishnabek (Algonquins) : Kitigan Zibi<sup>1248</sup>.

Bien qu'il soit considéré comme un comité de justice, le CJPP à Montréal n'a pas signé de protocole pour mettre en œuvre le PMR pour les adultes en milieu autochtone. Pour sa part, le programme de justice réparatrice de Kahnawà:ke exerce des fonctions similaires à celles dévolues par le programme, mais repose sur des ententes signées localement avec le centre de services communautaires, le tribunal local et les *Peacekeepers* plutôt qu'avec le DPCP<sup>1249</sup>.

L'accusé est référé et suivi par le comité de justice à la suite de la suspension des procédures judiciaires par le DPCP. Le comité de justice peut suggérer des mesures qui tiennent compte des besoins de la société, de l'accusé et de la victime. Il peut s'agir de travaux communautaires, d'indemnisation à l'endroit de la victime, d'une lettre d'excuse,

<sup>1245</sup> *Ibid.*

<sup>1246</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 71, lignes 4-10.

<sup>1247</sup> DG-0022-C, *Les protocoles d'entente mettant en œuvre un programme de mesure de rechange pour les adultes en milieu autochtone (suivant les articles 716 à 717.4 du Code criminel) signés entre le DPCP et les représentants de comités de justice ou les autorités politiques de milieux autochtones*, pièce P-839-7 (CERP), onglet 7.1., p. 5 sur 511 (PDF en ligne).

<sup>1248</sup> Pièce P-839-104 (CERP), *op. cit.*, p. 16-17; DG-0022-C, pièce P-839-7 (CERP), *op. cit.*, onglet 7.1.1., p. 8-13 sur 511 (PDF en ligne).

<sup>1249</sup> Pièce P-839-11 (CERP), *op. cit.*, onglet 11.1.8, p. 534 sur 940 (PDF en ligne).



d'une participation à des traitements, du *counseling* ou de toute autre mesure jugée appropriée à l'exception de l'incarcération<sup>1250</sup>. Il revient ensuite au procureur des poursuites criminelles et pénales de les accepter. Lorsque l'accusé a complété les mesures, les accusations sont rejetées.

Au départ, le programme n'était généralement applicable que pour les infractions moins graves et punissables d'un emprisonnement de cinq ans et moins, à l'exclusion de certaines infractions, comme celles d'ordre sexuel<sup>1251</sup>. La révision de 2015, effectuée à la suite de pressions exercées par certaines communautés, a toutefois permis d'inclure de nouvelles infractions, dont certaines en lien avec la violence conjugale, et les entrées par effraction dans une propriété inoccupée au moment de l'infraction<sup>1252</sup>. Un protocole d'entente spécifique à ces infractions doit toutefois être conclu. Au moment de terminer le rapport, l'élargissement du programme avait permis la signature d'un seul protocole d'entente touchant les communautés de Manawan et Wemotaci<sup>1253</sup>.

### **Prise en considération du statut autochtone et rapport Gladue**

Adopté en 1996, l'article 718.2e) du *Code criminel* avait pour objectif de limiter le recours à l'incarcération et de favoriser les mesures de rechange, plus particulièrement dans le cas des contrevenants autochtones<sup>1254</sup>.

La Cour suprême du Canada a eu l'occasion de se prononcer deux fois sur cette disposition. Une première fois en 1999 dans l'arrêt *R. c. Gladue*<sup>1255</sup>, puis 15 ans plus tard dans l'arrêt *R. c. Ipeelee*<sup>1256</sup>.

Selon ces arrêts, les juges doivent prendre connaissance d'office des facteurs systémiques et historiques distinctifs pouvant expliquer les démêlés de l'accusé avec la justice, y compris :

de questions telles que l'histoire de la colonisation, des déplacements de populations et des pensionnats et la façon dont ces événements se traduisent encore aujourd'hui chez les peuples autochtones par un faible niveau de scolarisation, des revenus peu élevés, un taux de chômage important, des abus graves d'alcool ou d'autres drogues, un taux élevé de suicide et, bien entendu, un taux élevé d'incarcération<sup>1257</sup>.

1250 Témoignage de Marie-Chantal Brassard, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 235, lignes 19-25; pièce P-839-104 (CERP), *op. cit.*, p. 6.

1251 Pièce P-839-104 (CERP), *op. cit.*, p. 6-8.

1252 Témoignage de Marie-Chantal Brassard, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 238-239, lignes 7-7; témoignage de Jacques Prigent, notes sténographiques du 3 octobre 2018, p. 104-106, lignes 1-5 et p. 119, lignes 4-11; *DGP2-0022-C, Précisions sur le Programme de mesures de rechange pour les adultes en milieu autochtone*, pièce P-839-9 (CERP), onglet 9.1., p. 3 sur 48 (PDF en ligne); témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 90-91, lignes 13-6 et p. 92, lignes 2-8.

1253 Pièce P-839-9 (CERP), *op. cit.*, onglet 9.1., p. 3 sur 48 (PDF en ligne); *PowerPoint Projet de justice communautaire atikamekw*, pièce P-904 (CERP), p. 20-21.

1254 *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 718.2e).

1255 *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688.

1256 *R. c. Ipeelee*, 2012 CSC 13.

1257 *Id.*, paragr. 60.

Plus important encore, selon l'arrêt *Gladue*, les juges doivent s'interroger sur les types de procédures de détermination de la peine et les sanctions appropriées dans les circonstances en raison de l'héritage ou des liens autochtones du contrevenant<sup>1258</sup>. Ainsi, le juge chargé du prononcé de la peine «pourra et devrait, lorsque les circonstances s'y prêtent et que cela est concrètement possible, demander qu'on appelle des témoins en mesure de témoigner sur les solutions de rechange raisonnables<sup>1259</sup>».

En 2001, en réponse à ce jugement, l'Aboriginal Legal Services de Toronto créait ce qui est maintenant communément appelé les rapports Gladue<sup>1260</sup>. Ces rapports sont désormais utilisés dans toutes les provinces canadiennes suivant différentes modalités. Au Québec, ce n'est qu'en 2015 qu'un programme structuré de rédaction de rapports Gladue a été mis en place<sup>1261</sup>. La production d'un rapport Gladue est ordonnée par la cour à l'initiative d'un juge, du DPCP, d'un avocat de la défense ou d'un comité de justice<sup>1262</sup>. Autant les Services parajudiciaires autochtones du Québec (SPAQ) que la Société Makivik et la Direction de la justice et des services correctionnels du Gouvernement de la Nation Crie peuvent produire des rapports, et ce, dans leurs territoires d'intervention respectifs<sup>1263</sup>. Il peut aussi arriver que les coordonnateurs des comités de justice rédigent eux-mêmes ces rapports. Une liste de rédacteurs accrédités a été élaborée et est gérée par le MJQ<sup>1264</sup>. En septembre 2017, cette liste comptait 56 rédacteurs accrédités au Québec<sup>1265</sup>. Ces personnes, qui ne sont pas des agents de probation, doivent avoir des connaissances relatives à la culture, au milieu et aux ressources disponibles dans la communauté, le village ou la région où réside le contrevenant<sup>1266</sup>. Le MJQ assume les frais relatifs à la rédaction des rapports de type Gladue, tantôt en payant directement les honoraires du rédacteur désigné ou encore par le biais du financement accordé en ce sens aux comités de justice<sup>1267</sup>. Selon les chiffres obtenus de la part du MJQ, en 2016-2017, 117 rapports de type Gladue ont été ordonnés par la Cour du Québec<sup>1268</sup>.

1258 *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688, paragr. 83; témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 75, lignes 8-10.

1259 *R. c. Gladue*, [1991] 1 R.C.S. 688, paragr. 84.

1260 Témoignage de Jonathan Rudin, notes sténographiques du 14 février 2018, p. 215-216, lignes 22-1.

1261 *DG-0085-C, Informations sur les rapports Gladue préparés au Québec et les Comités de justice communautaire*, pièce P-839-22 (CERP), onglet 22.1., p. 3 sur 7 (PDF en ligne).

1262 Témoignage de Paul Turmel, notes sténographiques du 12 juin 2018, p. 22, lignes 19-25.

1263 *DGP-0085-C et DGP-0093-C, Précisions sur les rapports Gladue préparés au Québec*, pièce P-839-23 (CERP), onglet 23.1, p. 4-8 sur 34 (PDF en ligne).

1264 Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 75, lignes 18-20; pièce P-839-23 (CERP), *op. cit.*, onglet 23.1.2, p. 14-15 sur 34 (PDF en ligne).

1265 Pièce P-839-23 (CERP), *op. cit.*, onglet 23.1.2, p. 14-15 sur 34 (PDF en ligne).

1266 Pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 50.

1267 *Id.*, p. 75-76, lignes 23-5; *Annexe 1 de la réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0093-C de la CERP*, «Liste des rapports ordonnés et des informations complémentaires», pièce P-839-24 (CERP), onglet 24.1.1.

1268 *Id.*, p. 75, lignes 21-23; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 50; pièce P-839-22 (CERP), *op. cit.*, onglet 22.1., p. 4 sur 7 (PDF en ligne).

### Services parajudiciaires autochtones du Québec

Les SPAQ ont été créés à la suite de négociations entre le gouvernement du Québec, les Premières Nations, les Métis et les Inuit il y a plus de 35 ans<sup>1269</sup>. Les conseillers qui évoluent au sein de l'organisme prêtent assistance aux personnes autochtones lorsque celles-ci doivent transiger avec le système de justice criminelle et pénale (adulte ou jeunesse), que ce soit en tant que victime, témoin ou accusé<sup>1270</sup>. Ils informent et assistent leurs clientèles afin qu'elles reçoivent un traitement juste et équitable dans un processus judiciaire qui diffère des us et coutumes des Autochtones<sup>1271</sup>. Leurs conseils s'étendent aux lois fédérales et provinciales ainsi qu'aux règlements municipaux et de bandes<sup>1272</sup>. Ils sont en liaison avec les procureurs du DPCP, les citoyens et leurs avocats<sup>1273</sup>. Ils peuvent aussi être appelés à fournir de l'information aux juges quant aux ressources disponibles dans les communautés<sup>1274</sup>.

Comme expliqué précédemment, les SPAQ peuvent également rédiger des rapports Gladue<sup>1275</sup>. Ils contribuent aussi à former et superviser de nombreux travailleurs parajudiciaires à la rédaction de tels rapports<sup>1276</sup>.

## 5.3. Les services correctionnels

### 5.3.1 Cadre normatif

Au Canada, les services correctionnels sont une responsabilité partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou territoriaux<sup>1277</sup>. Tandis que Service correctionnel du Canada accueille les personnes condamnées à des peines d'emprisonnement de deux ans ou plus, les provinces et les territoires gèrent les peines de prison de deux ans moins un jour ou les personnes condamnées à plusieurs peines d'emprisonnement dont la durée totale est inférieure à deux ans<sup>1278</sup>. Les services correctionnels provinciaux sont aussi responsables de l'administration des peines à purger dans la communauté, incluant l'ordonnance de probation avec surveillance<sup>1279</sup>,

1269 Témoignage de Sharon McBride, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 52, lignes 11-17.

1270 *Id.*, p. 53, lignes 11-15 et p. 54, lignes 14-16.

1271 *Id.*, p. 53, lignes 16-20.

1272 *Id.*, p. 53, lignes 21-25.

1273 *Id.*, p. 112, lignes 13-21.

1274 *Id.*, p. 112-113, lignes 22-4.

1275 *Id.*, p. 115-116, lignes 19-7; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 43; *DG-0204-C, Les services parajudiciaires autochtones du Québec (SPAQ)*, pièce P-839-81 (CERP), onglet 81.1.1., p. 6 sur 138 (PDF en ligne).

1276 *Les rapports Gladue*, pièce P-839-102 (CERP), p. 27; pièce P-839-23 (CERP), *op. cit.*, onglet 23.1.2, p. 14-15 sur 34 (PDF en ligne); témoignage de Sharon McBride, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 114-115, lignes 23-2.

1277 *Loi constitutionnelle de 1867*, *op. cit.*, préambule art. 91, art. 91(28) et 92(6).

1278 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 119, lignes 5-7; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 22; *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 743.1.

1279 *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 25. L'ordonnance de probation avec surveillance est une peine imposée par le juge à la suite d'un délit. Elle est assortie de conditions obligatoires, dont celles de se présenter à un agent de probation et de suivre ses directives. Elle comporte aussi des conditions spécifiques pour favoriser la réinsertion sociale comme le fait de suivre une thérapie (source : Ministère de la Sécurité publique. (2007). *L'ordonnance de probation avec surveillance*).

l'ordonnance d'emprisonnement avec sursis<sup>1280</sup> et les heures de service communautaire<sup>1281</sup>. Le suivi des personnes contrevenantes bénéficiant d'une permission de sortir ou d'une libération conditionnelle leur est également confié<sup>1282</sup>.

Au Québec, les services correctionnels relèvent du MSP et sont encadrés par la *Loi sur le système correctionnel du Québec*<sup>1283</sup>. On peut notamment y lire que les Services correctionnels, en collaboration avec les institutions et organismes avec lesquels ils partagent leur mission, « contribuent à éclairer les tribunaux et assurent la prise en charge, dans la communauté ou en détention, des personnes qui leur sont confiées en favorisant la réinsertion sociale des personnes contrevenantes »<sup>1284</sup>.

La *Loi* définit les pouvoirs du gouvernement et du ministre de la Sécurité publique dans ce contexte<sup>1285</sup> ainsi que les principes généraux devant guider l'action des principaux intervenants concernés par le système correctionnel. La réinsertion sociale est au cœur de ces principes<sup>1286</sup>. La *Loi* précise également que la protection de la société et le respect des décisions des tribunaux doivent être considérés comme « des critères prépondérants dans la poursuite de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes »<sup>1287</sup>.

Le texte du législateur balise les actions des Services correctionnels, tant en ce qui a trait au suivi dans la communauté<sup>1288</sup>, qu'en contexte d'établissement de détention ou de centre correctionnel communautaire<sup>1289</sup>. Il avance aussi la possibilité pour le gouvernement du Québec de conclure, avec une communauté autochtone, un regroupement de communautés ou tout autre regroupement autochtone, une entente visant à lui confier, en tout ou en partie, l'administration d'un centre correctionnel communautaire ou le suivi dans la communauté des personnes contrevenantes autochtones<sup>1290</sup>. L'organisation des services qui en découle sera présentée un peu plus loin dans ce chapitre.

Au-delà du contexte d'intervention, le cadre normatif met aussi de l'avant un certain nombre d'obligations et de droits.

---

<sup>1280</sup> *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 25. L'ordonnance d'emprisonnement avec sursis est une peine de détention imposée par le juge à la suite d'un délit. Elle est purgée dans la collectivité tant que les lois et les conditions imposées sont respectées. Elle est assortie de conditions obligatoires et impose généralement des conditions punitives qui restreignent la liberté, comme un couvre-feu ou une assignation à domicile (source : Ministère de la Sécurité publique. (2007). *L'ordonnance d'emprisonnement avec sursis*).

<sup>1281</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 119, lignes 7-12.

<sup>1282</sup> *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 25.

<sup>1283</sup> *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1.

<sup>1284</sup> *Id.*, art. 3; témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 120, lignes 2-12; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 24.

<sup>1285</sup> *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 193-194.

<sup>1286</sup> *Id.*, art. 1.

<sup>1287</sup> *Id.*, art. 2.

<sup>1288</sup> *Id.*, art. 25-28.

<sup>1289</sup> *Id.*, art. 29-36.

<sup>1290</sup> *Id.*, art. 31.

La *Loi* établit notamment l'obligation pour les Services correctionnels de procéder à l'évaluation de toute personne qui leur est confiée dès sa prise en charge selon des modalités compatibles avec la durée de la peine, le statut et la nature du délit<sup>1291</sup>. Dans ce contexte, la *Loi* oblige les Services correctionnels à prendre toutes les mesures possibles pour se procurer les renseignements nécessaires à la prise en charge des personnes qui leur sont confiées<sup>1292</sup>. Les organismes ou les personnes qui détiennent ces renseignements sont d'ailleurs tenus de les communiquer aux Services correctionnels à leur demande<sup>1293</sup>. Ultimement, le contenu de ce dossier doit être partagé à la Commission québécoise des libérations conditionnelles (CQLC) afin d'éclairer sa prise de décision à l'égard des permissions de sortir et de libération conditionnelle<sup>1294</sup>.

Les responsabilités de chacun des acteurs du système sont aussi décrites dans la *Loi*, incluant la personne incarcérée elle-même<sup>1295</sup>. Il en va de même des processus et des exigences entourant les demandes de sortie et de libération conditionnelle<sup>1296</sup> ainsi que des obligations de ces mêmes acteurs vis-à-vis des victimes<sup>1297</sup>. On peut notamment y lire que le directeur ou le président de la CQLC selon le cas doivent prendre les mesures nécessaires pour communiquer aux victimes qui en font la demande par écrit la date d'admissibilité de la personne à une permission de sortir et à une libération conditionnelle ainsi que la date de sa libération à la fin de sa peine d'emprisonnement<sup>1298</sup>. Les victimes de violence conjugale, d'agression sexuelle ou d'infraction relative à un comportement de pédophilie doivent obligatoirement être informées, et ce, même si elles n'en font pas la demande<sup>1299</sup>. Lorsque les victimes en cause sont mineures, décédées ou incapables de recevoir la communication, l'information peut être communiquée à un parent, un conjoint ou toute personne désignée pour en prendre soin<sup>1300</sup>.

La *Loi* prévoit également l'obligation pour le ministre de la Sécurité publique d'élaborer et d'offrir des programmes et des services encourageant les personnes contrevenantes à prendre conscience des conséquences de leur comportement et à amorcer un cheminement personnel axé sur le développement du sens des responsabilités<sup>1301</sup>. La *Loi* précise en outre que ces programmes et services doivent tenir compte des besoins propres aux femmes et aux Autochtones<sup>1302</sup>.

Les devoirs et normes de conduite des agents, conseillers et gestionnaires des Services correctionnels sont également définis par l'entremise du *Règlement d'application de la Loi sur*

1291 *Id.*, art. 12; témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 19, lignes 8-10.

1292 *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 18.

1293 *Ibid.*

1294 *Id.*, art. 19; témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 19, lignes 15-20.

1295 *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 37-39.

1296 *Id.*, art. 42-73 et 135-153.

1297 *Id.*, art. 173-176.

1298 *Id.*, art. 175.

1299 *Ibid.*

1300 *Id.*, art. 174.

1301 *Id.*, art. 21.

1302 *Ibid.*

le système correctionnel du Québec qui établit par le fait même les droits des détenus<sup>1303</sup>. Le *Règlement* traite des questions relatives aux biens de la personne incarcérée<sup>1304</sup>, à l'hygiène<sup>1305</sup>, aux vêtements<sup>1306</sup>, à l'exercice physique<sup>1307</sup>, aux soins de santé<sup>1308</sup>, à la libération<sup>1309</sup>, aux fouilles<sup>1310</sup>, à l'isolement préventif<sup>1311</sup>, au courrier<sup>1312</sup> et aux visites<sup>1313</sup>.

En audience, la directrice générale adjointe aux programmes correctionnels du MSP, Marlène Langlois, a en outre affirmé qu'en vertu des valeurs établies par le gouvernement, la personne contrevenante est en droit de s'attendre à des interventions qui se font :

1. en fonction de la reconnaissance que toute personne a la capacité d'évoluer positivement;
2. sur la base de l'engagement à fournir une intervention soutenue par du personnel compétent et intègre, avec comme objectif affiché de diminuer les risques de récidive;
3. dans le respect des droits fondamentaux des personnes qui leur sont confiées, en n'imposant que les limitations nécessaires et requises conformément aux lois et règlements en vigueur;
4. en évitant toute forme de discrimination, en faisant preuve de neutralité, d'objectivité et d'honnêteté<sup>1314</sup>.

Cette vision a été reconfirmée par le sous-ministre associé Jean-François Longtin lors de son passage en audience à l'automne 2018. Ce dernier a notamment réitéré l'importance de bien connaître la clientèle, d'agir sur une base individualisée, tant lors de l'évaluation que de l'intervention, de miser sur la continuité de service et le partenariat ainsi que sur la responsabilisation des personnes contrevenantes<sup>1315</sup>.

### 5.3.2 Organisation et offre de services

Au Québec, l'organisation et l'offre de services correctionnels sont sous la responsabilité de la Direction générale des services correctionnels (DGSC) du MSP. Cette dernière assure la prise en charge en détention et le suivi en communauté des contrevenants tout en favorisant leur réinsertion sociale. Elle doit aussi fournir des rapports présentenciels aux tribunaux,

---

<sup>1303</sup> *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec*, c. S-40.1, r. 1.

<sup>1304</sup> *Id.*, art. 4-5.

<sup>1305</sup> *Id.*, art. 6.

<sup>1306</sup> *Id.*, art. 7-9.

<sup>1307</sup> *Id.*, art. 10.

<sup>1308</sup> *Id.*, art. 11-13.

<sup>1309</sup> *Id.*, art. 14-18.

<sup>1310</sup> *Id.*, art. 19-30 et 45-50.

<sup>1311</sup> *Id.*, art. 31-36.

<sup>1312</sup> *Id.*, art. 51-55.

<sup>1313</sup> *Id.*, art. 56-61.

<sup>1314</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 121, lignes 2-15; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 26.

<sup>1315</sup> Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 27-33, lignes 10-20.

évaluer les personnes qui lui sont confiées en plus d'élaborer et d'offrir des programmes et des services de soutien à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes. Les personnes prévenues, c'est-à-dire incarcérées en attente d'un procès ou d'une sentence, sont également sous la responsabilité de la DGSC.

Le réseau correctionnel de la province est divisée en trois régions administratives : Montréal, l'Est-du-Québec (de la Mauricie à la Gaspésie en plus de la Côte-Nord) et l'Ouest-du-Québec (de l'Estrie à l'Abitibi en plus du Nord-du-Québec)<sup>1316</sup>. Chacune de ces régions est sous la responsabilité d'un directeur général adjoint (DGA), qui relève quant à lui du sous-ministre associé. Les DGA doivent assurer la bonne gestion des établissements de détention et des services dans la communauté sur leur territoire respectif. Ils suscitent la participation de la communauté à la réinsertion sociale des contrevenants et établissent des partenariats avec les ressources communautaires de leur territoire.

Au total, le réseau compte dix-huit établissements de détention, dont deux réservés aux femmes et un pour les délinquants sexuels (Percé)<sup>1317</sup>. Il compte aussi dix-sept directions des services professionnels correctionnels (couramment appelés bureaux de probation) et plus d'une vingtaine de points de service en région<sup>1318</sup>.

### ***Avant le prononcé de la sentence***

Comme expliqué précédemment, les Services correctionnels peuvent être appelés à produire des rapports présentenciels. Produit par un agent de probation à la demande d'un juge, ce type de rapport a pour objectif de fournir au magistrat toute l'information utile pour déterminer la peine qui convient le mieux à la personne contrevenante<sup>1319</sup>. Il contient des renseignements pertinents sur la personne contrevenante (situation personnelle et sociale, antécédents, etc.), les problématiques ciblées et les circonstances entourant l'infraction pour laquelle un plaidoyer ou une déclaration de culpabilité a été enregistré. Il peut aussi porter sur une dimension particulière soulevée par le juge et vise alors à répondre à une question précise posée par celui-ci<sup>1320</sup>. On parle alors d'un rapport présentenciel spécifique.

Pour produire ce rapport, l'agent de probation rencontre la personne contrevenante et communique au besoin avec ses proches : parents, conjoints, amis, etc.<sup>1321</sup> Il doit aussi vérifier le dossier judiciaire et peut consulter l'enquêteur au dossier au besoin<sup>1322</sup>. S'il le juge nécessaire, il peut également – avec l'autorisation de la personne évaluée – avoir accès à

<sup>1316</sup> Il est possible de savoir quels établissements relèvent de chacune des régions en consultant l'annexe 25.

<sup>1317</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 119, lignes 16-20; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 23.

<sup>1318</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 119, lignes 21-24; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 23.

<sup>1319</sup> Ministère de la Sécurité publique. (2007). *Le rapport présentenciel*. Québec, Québec : Ministère de la Sécurité publique, p. 3.

<sup>1320</sup> *Id.*, p. 2.

<sup>1321</sup> *Id.*, p. 3.

<sup>1322</sup> *Ibid.*



d'autres types d'information, tel qu'un dossier médical<sup>1323</sup>. Dans la même logique, certains spécialistes (psychologues, psychiatres ou autres) peuvent être mis à contribution<sup>1324</sup>.

Le processus est le même pour toutes les clientèles contrevenantes, incluant la clientèle autochtone<sup>1325</sup>. En audience, les représentants du MSP ont toutefois affirmé que depuis 2015 les pratiques en matière d'évaluation présentencielle pour les personnes autochtones ont été adaptées<sup>1326</sup>. Inspirés des principes avancés dans l'arrêt Gladue, les rapports présentenciels autochtones prennent désormais en considération les facteurs historiques et systémiques propres à la réalité et à la culture de la personne, tant en ce qui a trait à l'analyse du délit commis qu'en ce qui concerne l'évaluation du potentiel de réinsertion sociale et l'identification des mesures appropriées<sup>1327</sup>. Ils n'incluent cependant pas de portrait historique exhaustif de la communauté d'appartenance de la personne contrevenante, ni les effets des politiques colonialistes sur son environnement social<sup>1328</sup>. Visant plutôt à évaluer le risque de récidive et le potentiel de réinsertion sociale, il ne propose pas non plus de mesures substitutives à l'incarcération<sup>1329</sup>. Par ailleurs, fait à noter, seuls quelques agents de probation ont été formés pour produire ce type de rapport<sup>1330</sup>.

### ***Après la détermination de la peine***

Le parcours et les services offerts aux personnes contrevenantes dépendent de la peine imposée. Les personnes devant purger leur peine en milieu fermé sont renvoyées vers les établissements carcéraux.

### **En contexte de détention**

Au moment de la prise en charge en établissement de détention, toute personne, qu'elle soit prévenue ou détenue, passe par le même processus, soit l'admission, l'évaluation de son état de santé, le dépistage du risque suicidaire et l'attribution d'un classement ou d'un secteur de vie<sup>1331</sup>. C'est au moment de l'admission que la personne peut déclarer son appartenance à une nation autochtone<sup>1332</sup>. Cette déclaration s'effectue sur une base volontaire<sup>1333</sup>. En audience, les représentants du MSP ont affirmé que, dans certains établissements présentant une forte

---

<sup>1323</sup> *Ibid.*

<sup>1324</sup> *Ibid.*

<sup>1325</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 122, lignes 8-10; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 28.

<sup>1326</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 122, lignes 11-12; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 28.

<sup>1327</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 122, lignes 13-21; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 28.

<sup>1328</sup> Témoignages de Jean-François Longtin et Marlène Langlois, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 89-90, lignes 25-23; pièce P-839-102 (CERP), *op. cit.*, p. 22-23,.

<sup>1329</sup> Pièce P-839-102 (CERP), *op. cit.*, p. 22-23

<sup>1330</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 91, lignes 18-22.

<sup>1331</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 122-123, lignes 22-4; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 29; témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 17, lignes 6-9 et p. 17-18, lignes 22-2.

<sup>1332</sup> Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 17, lignes 13-21.

<sup>1333</sup> *Id.*, p. 17, lignes 17-18.

population carcérale autochtone, le regroupement des personnes d'origine autochtone dans un même secteur est favorisé lors du classement<sup>1334</sup>. Ce serait le cas notamment aux établissements de détention de Saint-Jérôme, d'Amos et de Sept-Îles<sup>1335</sup>.

Lorsque la personne doit purger sa peine en milieu fermé, elle fait par la suite l'objet d'une évaluation afin d'identifier ses besoins d'encadrement et de cibler les interventions à privilégier auprès d'elle<sup>1336</sup>. Pour toute personne ayant une peine d'emprisonnement de plus de six mois, cette évaluation mène à l'élaboration d'un plan d'intervention correctionnel<sup>1337</sup>. Le suivi est ensuite effectué en fonction du statut et des besoins évalués dans le cadre de l'évaluation<sup>1338</sup>. C'est le résultat de cette évaluation qui détermine l'accès aux programmes et aux services offerts dans l'établissement et qui est pris en compte lors des demandes de libération ou de permission de sortir<sup>1339</sup>.

Jusqu'à tout récemment, l'outil d'évaluation de gestion du risque utilisé était le LS/CMI pour *Level of Service/Case Management Inventory*<sup>1340</sup>. Il s'agit d'un outil actuariel permettant d'attribuer une cote en fonction de la présence ou non de certains facteurs de risque dont les antécédents judiciaires, la dépendance à l'alcool ou à d'autres drogues et la qualité des liens familiaux. Il était utilisé pour l'ensemble des personnes détenues, peu importe leurs origines culturelles. En 2018, le MSP est toutefois parvenu à la conclusion que « l'outil n'était pas pleinement adapté à la clientèle québécoise »<sup>1341</sup>. Il faisait en cela écho à une décision récente de la Cour suprême ayant qualifié ces outils de discriminatoires à l'égard des personnes d'origine autochtone<sup>1342</sup>. Par conséquent, un nouvel outil, le BACPCQ pour *Besoin et analyse clinique pour personne contrevenante du Québec* a été développé<sup>1343</sup>. Au moment de déposer le rapport, l'outil faisait l'objet d'un projet pilote. En audience, les représentants du MSP ont toutefois affirmé que l'outil était d'ores et déjà utilisé pour évaluer toutes les personnes autochtones confiées aux Services correctionnels<sup>1344</sup>.

Comme prévu dans la *Loi sur le système correctionnel du Québec*, les personnes incarcérées peuvent en outre avoir accès à des programmes et des services favorables à leur réinsertion

<sup>1334</sup> *Id.*, p. 18-19, lignes 22-2.

<sup>1335</sup> *Id.*, p. 18, ligne 24.

<sup>1336</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 123, lignes 7-10; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 29; témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 18, lignes 18-22 et p. 19, lignes 3-7.

<sup>1337</sup> Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 19, lignes 21-22.

<sup>1338</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 123, lignes 19-21; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 29.

<sup>1339</sup> Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 20, lignes 4-6; témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 123-124, lignes 22-1; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 29.

<sup>1340</sup> Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 81, lignes 17-24.

<sup>1341</sup> *Id.*, p. 81-82, lignes 25-13.

<sup>1342</sup> *Ewert c. Canada*, 2018 CSC 30.

<sup>1343</sup> Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 82, lignes 14-18.

<sup>1344</sup> *Id.*, p. 84-85, lignes 20-2.

sociale<sup>1345</sup>. Tous les établissements de détention offrent en effet des services de base en éducation, en employabilité en plus d'offrir des activités socioculturelles ou sportives<sup>1346</sup>.

Des cours d'alphabétisation, de français et de mathématique sont notamment offerts dans les établissements de détention grâce à un partenariat établi entre le MSP et le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES)<sup>1347</sup>. Les coûts relatifs à ces cours de formation présecondaire et secondaire sont assumés entièrement par le MEES. Les Fonds locaux de soutien à la réinsertion sociale (FSRS) contribuent pour leur part à l'achat de matériel pédagogique ou versent des allocations à titre d'incitatif aux étudiants. Les revenus du FSRS proviennent principalement de l'exploitation des cantines dans les établissements et du prélèvement de 10,0 % effectué sur les salaires des détenus comme prévu à la *Loi*<sup>1348</sup>.

Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale offre également des services en matière de développement de la main-d'œuvre et de l'emploi. Un conseiller est présent dans chaque établissement. Pendant leur incarcération, il est généralement possible pour les détenus d'occuper un emploi rémunéré (cuisine, entretien ménager ou autres). Ils peuvent également, sur une base volontaire, avoir accès à des activités et des services favorisant l'acquisition et le maintien de valeurs prosociales, par exemple en faisant du bénévolat dans des organismes sans but lucratif. L'accès à des ateliers de travail est aussi prévu pour les personnes détenues en établissement carcéral<sup>1349</sup>.

Les programmes et les services offerts sont les mêmes pour tous. Cela dit, six établissements de détention où la population autochtone est présente en plus grand nombre offrent des programmes spécifiquement adaptés pour cette clientèle<sup>1350</sup>. Il s'agit des établissements d'Amos, de Baie-Comeau, de Hull, de New Carlisle, de Saint-Jérôme et de Sept-Îles<sup>1351</sup>. À Saint-Jérôme, la clientèle inuit peut aussi bénéficier d'une session d'accueil et d'intégration spécifique et d'une formation scolaire en inuktitut offerte par la Commission scolaire Kativik<sup>1352</sup>.

Des programmes thérapeutiques sont de plus offerts en collaboration avec des organismes issus des communautés autochtones. Différents thèmes sont abordés dans ces programmes, dont les traumatismes culturels et personnels, l'estime de soi et la résilience, les relations conjugales, familiales ou sociales ainsi que la gestion des émotions<sup>1353</sup>. À titre d'exemple, un programme sur l'utilisation des substances psychoactives est offert en langue innue à

<sup>1345</sup> *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 21 et 22; témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 20, lignes 11-14.

<sup>1346</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 123-124, lignes 22-8; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 30.

<sup>1347</sup> Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 21, lignes 19-24.

<sup>1348</sup> *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 75; *Règlement sur les programmes d'activités pour les personnes contrevenantes*, RLRQ, c. S-40-1, r. 3, art. 4 et 15.

<sup>1349</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 124, lignes 8-10.

<sup>1350</sup> *Id.*, p. 124, lignes 10-16; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 30.

<sup>1351</sup> *Ibid.*

<sup>1352</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 125, lignes 1-6; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 31; Kativik Ilisarniq. (2019). Éducation des adultes. Repéré à <https://www.kativik.qc.ca/fr/education-des-adultes/>.

<sup>1353</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 125, lignes 12-19.

l'établissement de détention de Sept-Îles<sup>1354</sup>. À Saint-Jérôme, des ateliers ponctuels portant sur la prévention du suicide, la victimisation sexuelle et les habiletés parentales sont aussi offerts en partenariat avec différents intervenants du Nunavik<sup>1355</sup>.

Un certain nombre d'initiatives locales permettent en outre à des Aînés de venir effectuer des visites<sup>1356</sup>. C'est le cas notamment à Amos, à Hull, à Saint-Jérôme et à l'établissement de détention Leclerc de Laval<sup>1357</sup>. Des ateliers d'art créatif, de musique et de nourriture traditionnelle sont aussi proposés<sup>1358</sup>.

Fait à signaler, deux des quatre nouveaux établissements de détention prévoient aussi des espaces spécifiques pour la clientèle autochtone<sup>1359</sup>. À Sept-Îles ce sont les ateliers de travail qui ont été adaptés. Un bureau est aussi réservé à l'usage exclusif des Aînés ainsi qu'une salle circulaire pouvant accueillir 30 personnes et une cour extérieure pour la tenue d'activités culturelles<sup>1360</sup>. Des aménagements ont également été prévus au nouvel établissement d'Amos, en plus de secteurs d'hébergement distincts et d'équipements de visioconférence pour les contacts avec les familles habitant en régions éloignées<sup>1361</sup>.

S'il s'avère qu'un usager nécessite un service en anglais, tous les établissements carcéraux ayant une forte population autochtone<sup>1362</sup> affirment pouvoir répondre positivement à ce besoin, soit par l'utilisation d'agents bilingues, comme c'est le cas à l'établissement de Rivière-des-Prairies et de Laval (Leclerc), soit en faisant appel à des services d'interprètes, comme à l'établissement de Baie-Comeau<sup>1363</sup>. Cela dit, la *Loi sur le système correctionnel du Québec* ne comporte aucune disposition relative à la langue, tant en ce qui a trait à la possibilité de bénéficier de services dans une langue autre que le français qu'au fait d'avoir accès à des interprètes en milieu correctionnel. L'accès à des documents traduits n'est pas non plus obligé par la *Loi*.

### **Mise en liberté**

En vertu de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*, tout détenu est admissible à une mise en liberté sous condition à différents moments de sa peine<sup>1364</sup>. Les processus et les critères pris en considération sont les mêmes pour tous<sup>1365</sup>.

1354 *Id.*, p. 125, lignes 19-21; pièce -007 (CERP), *op. cit.*, p. 31.

1355 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 126-127, lignes 24-3.

1356 *Id.*, p. 127, lignes 8-11; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 32.

1357 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 127, lignes 11-12.

1358 *Id.*, p. 127, lignes 15-17; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 32.

1359 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 127, lignes 18-23.

1360 *Id.*, p. 127-128, lignes 23-8; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 33.

1361 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 128, lignes 9-14; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 33.

1362 Amos, Baie-Comeau, Montréal (Bordeaux), Rivière-des-Prairies, Roberval, Sept-Îles, Saint-Jérôme et Laval (Leclerc).

1363 Pièce PD-15 (CERP), *op. cit.*, p. 117.

1364 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 128, lignes 16-20; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 34; *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40-1, art. 143-153.

1365 Témoignage de Françoise Gauthier, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 97-98, lignes 24-8.

C'est le directeur de l'établissement de détention qui décide des permissions de sortir pour les personnes purgeant une peine de détention de moins de six mois<sup>1366</sup>. Il peut s'agir de sorties à des fins médicales<sup>1367</sup>, de sorties à des fins de participation aux activités d'un fonds de soutien à la réinsertion sociale ou à des activités spirituelles<sup>1368</sup>, de sorties à des fins humanitaires (naissance, décès d'un proche, etc.)<sup>1369</sup> ou encore de sorties à des fins de réinsertion sociale<sup>1370</sup>. Toute permission de sortir, à l'exception des sorties à des fins médicales, de celle préparatoire à la libération conditionnelle et de celles pour visite à la famille, doit avoir été analysée par le comité d'étude des demandes de sortie présent dans chacun des établissements de détention<sup>1371</sup>. La conclusion de ce dernier est transmise au directeur de l'établissement qui n'est cependant pas lié par la recommandation qui lui est faite<sup>1372</sup>.

La Commission québécoise des libérations conditionnelles (CQLC) décide quant à elle de trois grandes catégories de permissions de sortir pour les personnes ayant une peine de détention de six mois à deux ans moins un jour<sup>1373</sup>. La première est la permission de sortir préparatoire à la libération conditionnelle. Une personne est admissible à ce type de sortie lorsqu'elle a purgé le sixième de la peine qui lui a été imposée<sup>1374</sup>. Elle doit en faire la demande par écrit<sup>1375</sup>. Les motifs pour lesquels une personne peut bénéficier d'une telle permission sont prévus dans la *Loi sur le système correctionnel du Québec* et vont de l'exercice d'un emploi rémunéré au maintien ou au rétablissement de liens avec le réseau familial ou social<sup>1376</sup>.

La deuxième grande catégorie de demandes gérées par la CQLC est la libération conditionnelle en tant que telle. Toute personne soumise à une peine de plus de six mois et ayant purgé le tiers de sa peine est automatiquement admissible à ce type de demande<sup>1377</sup>. Elle peut toutefois y renoncer par écrit ou lors de son passage devant la Commission<sup>1378</sup>. Les décisions sont prises en fonction de plusieurs critères, par exemple les antécédents, la

1366 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 128, lignes 21-25; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 34; *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 42-56.

1367 *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 42-44.

1368 *Id.*, art. 45-48.

1369 *Id.*, art. 49-52.

1370 *Id.*, art. 53-56.

1371 *Id.*, art. 59.

1372 *Id.*, art. 61-62.

1373 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 128-129, lignes 25-6; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 34; *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 119; témoignage de Françoise Gauthier, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 13, lignes 16-24.

1374 Témoignage de Françoise Gauthier, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 45, lignes 2-5; *Commission québécoise des libérations conditionnelles – Présentation à la CERP*, pièce P-797 (CERP), p. 20; *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 135.

1375 *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 136; témoignage de Françoise Gauthier, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 45, lignes 6-9; pièce P-797 (CERP), *op. cit.*, p. 22.

1376 *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 136; pièce P-797 (CERP), *op. cit.*, p. 21.

1377 *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 145-146; témoignage de Françoise Gauthier, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 54, lignes 20-25; pièce P-797 (CERP), *op. cit.*, p. 26.

1378 *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 143; témoignage de David Sultan, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 56, lignes 3-14; pièce P-797 (CERP), *op. cit.*, p. 26.

conscientisation, la mobilisation, le projet de sortie et la gestion du risque<sup>1379</sup>. La CQLC peut en outre imposer toutes les conditions qu'elle juge nécessaires<sup>1380</sup>.

La dernière catégorie de demande pouvant être soumise à la CQLC est la permission de sortir pour rendre visite à la famille. Elle peut être déposée en tout moment par écrit par toute personne ayant fait l'objet d'une décision de refus, de révocation ou de cessation de sa libération conditionnelle<sup>1381</sup>. Encore une fois, avant qu'une demande soit avalisée, un certain nombre de critères sont pris en compte dont le risque de récidive, la nature ainsi que la gravité de l'infraction commise, le comportement en détention et l'accord du membre de la famille devant être visité<sup>1382</sup>.

La CQLC est une partie intégrante du système de justice pénale, mais ses décisions sont prises en toute indépendance. En septembre 2018, la CQLC était composée de dix membres à temps plein, dont la présidente et un vice-président<sup>1383</sup>. Elle pouvait en outre compter sur la présence d'une quinzaine de membres à temps partiel et d'autant de membres issus de la communauté<sup>1384</sup>.

Tant les membres à temps plein que ceux à temps partiel sont nommés par le gouvernement pour un mandat d'au plus cinq ans<sup>1385</sup>. Les membres issus de la communauté, quant à eux, ont des mandats renouvelables d'au plus trois ans<sup>1386</sup>. Ils proviennent des différentes régions administratives du Québec et ils représentent la communauté où ils siègent<sup>1387</sup>. Les critères de sélection les concernant ne comportent pas de volet culturel (appartenance à une communauté autochtone, etc.).

Les commissaires siègent à deux<sup>1388</sup>. Les séances de la CQLC se déroulent généralement dans les établissements de détention<sup>1389</sup>. Certaines séances sont aussi effectuées par le truchement de la vidéoconférence<sup>1390</sup>. Les décisions sont rendues la plupart du temps séance tenante, d'abord oralement, puis par écrit<sup>1391</sup>. Elles doivent être unanimes<sup>1392</sup>.

1379 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 129, lignes 7-10; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 34; témoignage de Françoise Gauthier, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 53, lignes 11-23; *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 155; pièce P-797 (CERP), *op. cit.*, p. 26.

1380 *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 143.

1381 *Ibid.*, art. 140; témoignage de Françoise Gauthier, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 60-61, lignes 24-3; pièce P-797 (CERP), *op. cit.*, p. 28.

1382 *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 141; pièce P-797 (CERP), *op. cit.*, p. 29.

1383 Témoignage de Françoise Gauthier, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 65, lignes 2-4.

1384 Pièce P-797 (CERP), *op. cit.*, p. 9.

1385 *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 122.

1386 *Ibid.*; pièce P-797 (CERP), *op. cit.*, p. 10.

1387 Pièce P-797 (CERP), *op. cit.*, p. 10.

1388 *Id.*, p. 32; *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 154.

1389 Témoignages de Françoise Gauthier et de David Sultan, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 72-73, lignes 22-15.

1390 Témoignage de Françoise Gauthier, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 73, lignes 9-21.

1391 *Id.*, p. 76, lignes 3-21.

1392 *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 154.

Les personnes contrevenantes peuvent être accompagnées ou représentées par une personne de leur choix comme un avocat ou un membre de leur famille<sup>1393</sup>. Les séances se déroulent généralement dans la langue la mieux comprise par le détenu. En audience, la CQLC a affirmé avoir recours à des interprètes lorsque nécessaire, incluant des interprètes en langue autochtone<sup>1394</sup>. Il est possible de demander la révision d'une décision<sup>1395</sup>.

Les services de probation assurent le suivi des mesures imposées par la CQLC. Le suivi peut être effectué par les employés des directions des services professionnels correctionnels (bureaux de probation) ou par le personnel des centres résidentiels communautaires (CRC), communément appelés maisons de transition. Les personnes qui se sont vu octroyer une permission de sortir ou qui sont en libération conditionnelle peuvent être suivies à partir de leur domicile ou être hébergées dans une maison de transition. Pour les personnes qui y résident, ces centres offrent une surveillance 24 heures sur 24, des programmes et de l'aide dans une perspective de réinsertion sociale<sup>1396</sup>. Le réseau peut compter sur 25 centres résidentiels offrant au total 366 places d'hébergement<sup>1397</sup>.

Globalement, 10,0 % des places offertes en CRC sont réservées à la clientèle autochtone<sup>1398</sup>. Plus spécifiquement, la clientèle inuit est desservie par le CRC Makitautik (14 places), situé à Kangirsuk au Nunavik, tandis que le Centre Kapatakan Gilles Jourdain (18 places) situé à Uashat mak Mani-Utenam intervient principalement auprès de la clientèle innue<sup>1399</sup>. Finalement, le Centre de guérison Waseskun installé à Saint-Alphonse-Rodriguez dans Lanaudière accueille la clientèle issue de différentes communautés autochtones (8 places)<sup>1400</sup>.

Un certain nombre de programmes ont aussi été mis sur pied en collaboration avec des organismes des différentes régions pour apporter le soutien requis après l'incarcération. C'est le cas de L'accueil, situé à Amos, des Services parajudiciaires autochtones du Québec qui offrent un programme et des suivis aux personnes contrevenantes autochtones notamment à Opiticiwan (Obedjiwan) et Mashteuiatsh, et de Portage, qui a développé un programme adapté de traitement des toxicomanies dans les Laurentides<sup>1401</sup>. Les conseils de bande de Gesgapegiag (Mi'gmaq) et d'Akwesasne (Mohawks) offrent aussi des services de suivi à la clientèle issue de leur communauté<sup>1402</sup>.

<sup>1393</sup> *Id.*, art. 156; témoignage de Françoise Gauthier, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 86-87, lignes 18-10; pièce P-797 (CERP), *op. cit.*, p. 33.

<sup>1394</sup> Témoignage de Françoise Gauthier, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 23-24, lignes 14-7.

<sup>1395</sup> *Id.*, p. 63, lignes 12-23; *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 169.

<sup>1396</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 129, lignes 11-17; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 35.

<sup>1397</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 129, lignes 18-20; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 35.

<sup>1398</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 129-130, lignes 25-1.

<sup>1399</sup> *Id.*, p. 130, lignes 1-10; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 35.

<sup>1400</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 130, lignes 11-15; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 35.

<sup>1401</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 130-131, lignes 20-4; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 37.

<sup>1402</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 131, lignes 19-25; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 38.



## **Dans la communauté**

Comme énoncé précédemment, les Services correctionnels sont aussi responsables des services offerts aux personnes devant purger leur peine dans la communauté. Il peut s'agir d'une ordonnance avec surveillance, d'une ordonnance d'emprisonnement avec sursis ou encore d'heures de service communautaire<sup>1403</sup>.

Dans le cas d'une ordonnance avec surveillance, les Services correctionnels sont responsables de l'évaluation du contrevenant afin d'être en mesure d'établir un plan d'intervention adapté à ses besoins<sup>1404</sup>. Ils doivent aussi voir à le soutenir dans son cheminement, à vérifier le respect des conditions qui lui sont imposées et à informer la cour des manquements observés<sup>1405</sup>. Le suivi peut être effectué par un agent de probation ou un intervenant<sup>1406</sup>.

Les responsabilités sont sensiblement les mêmes dans le cas d'une ordonnance d'emprisonnement avec sursis. Seul un employé des services correctionnels peut toutefois assumer le suivi<sup>1407</sup>.

Finalement, en ce qui a trait aux heures de service communautaires, les Services correctionnels sont responsables de choisir la ressource communautaire appropriée aux capacités du contrevenant, à sa situation et à ses disponibilités<sup>1408</sup>. Ses agents doivent voir à favoriser la prise de contact avec la ressource communautaire choisie, établir un plan de travail qui lui convienne, vérifier le respect des conditions imposées dans l'ordonnance, notamment l'exécution des heures de service communautaire, et informer la cour des manquements observés<sup>1409</sup>.

La plupart des ressources visant à offrir du soutien après une incarcération sont aussi à la disposition des contrevenants purgeant leur peine dans la communauté.

En ce qui concerne la clientèle inuit, les Services correctionnels bénéficient également de l'apport d'agents de réinsertion communautaire inuit<sup>1410</sup>. Ces intervenants sont à l'emploi de l'Administration régionale Kativik et leur embauche est financée par le biais d'une entente avec le MSP<sup>1411</sup>. Ce service a pour objectif de favoriser la réinsertion sociale des contrevenants en probation dans leur communauté et leur famille. Les agents sont en poste à Kuujuaq, Kujuarapik, Puvirnituq et Salluit.

<sup>1403</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 119, lignes 7-13.

<sup>1404</sup> Ministère de la Sécurité publique. (2007). *L'ordonnance de probation avec surveillance*, op. cit., p. 3.

<sup>1405</sup> *Ibid.*

<sup>1406</sup> *Id.*, p. 2.

<sup>1407</sup> *Id.*, p. 1.

<sup>1408</sup> Ministère de la Sécurité publique. (2007). Le service communautaire. Repéré à [https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/services\\_correctionnels/publications/depliants/depliant\\_service\\_communautaire.pdf](https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/services_correctionnels/publications/depliants/depliant_service_communautaire.pdf), p. 2.

<sup>1409</sup> *Id.*, p. 2 et 3.

<sup>1410</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 131, lignes 12-15; pièce P-007 (CERP), op. cit., p. 38.

<sup>1411</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 131, lignes 15-18.

## 5.4. Les services de santé et les services sociaux

### 5.4.1 Cadre normatif

#### **Compétence fédérale**

En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la santé est un champ de compétence provinciale<sup>1412</sup>. Le pouvoir de légiférer du Parlement canadien en cette matière est par conséquent très restreint et se limite aux domaines pénaux et criminels ainsi qu'aux situations d'urgence<sup>1413</sup>. C'est à ce titre que les parlementaires canadiens ont par exemple adopté en 1996 la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*<sup>1414</sup>.

Le gouvernement fédéral n'en exerce pas moins une certaine influence sur les soins et les services offerts en matière de santé au pays. En se basant sur son pouvoir de dépenser dans des matières relevant d'un autre ordre de gouvernement<sup>1415</sup>, le Parlement a en effet adopté une loi-cadre en santé. Sanctionnée en 1985, dans la foulée du rapatriement de la Constitution, la *Loi canadienne sur la santé* établit les balises à l'intérieur desquelles les provinces et territoires doivent organiser leur offre de soins en santé et services sociaux s'ils souhaitent bénéficier du soutien financier du gouvernement central<sup>1416</sup>. C'est à ce texte de loi que l'on doit notamment la notion d'universalité des soins, c'est-à-dire le fait que tous les citoyens doivent avoir accès aux mêmes services, où qu'ils soient sur le territoire<sup>1417</sup>.

Par ailleurs, fait important à souligner dans le contexte de la Commission, la compétence du gouvernement fédéral pour tout ce qui a trait aux questions relatives aux Autochtones<sup>1418</sup> en fait le principal responsable du financement des services de santé et des services sociaux offerts aux Autochtones résidant dans des communautés non conventionnées<sup>1419</sup>. En vertu de cette compétence, le gouvernement fédéral assure aussi le financement du Programme de services de santé non assurés pour les membres des Premières Nations inscrits au Registre des Indiens et les Inuit reconnus habitant en dehors de leur communauté ou village d'appartenance<sup>1420</sup>.

<sup>1412</sup> *Loi constitutionnelle de 1867, op. cit.*, art. 92(7) et 92(16).

<sup>1413</sup> Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2016). *Processus de gouvernance en santé et en services sociaux des Premières Nations du Québec. Portrait des droits, des lois, des politiques et des ententes sur les services de santé et les services sociaux auprès des Autochtones du Canada*. Wendake, Québec : CSSSPNQL, p. 2.

<sup>1414</sup> *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, L. C. 1996, ch. 19.

<sup>1415</sup> Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2016), *op. cit.*, p. 3.

<sup>1416</sup> *Loi canadienne sur la santé*, L.R.C. 1985, ch. C-6.

<sup>1417</sup> *Id.*, art. 10.

<sup>1418</sup> *Loi constitutionnelle de 1867, op. cit.*, art. 91(24) et 92(7).

<sup>1419</sup> À l'exception des soins médicaux qui sont couverts par la Régie de l'assurance maladie du Québec. *Prestation et financement des services de santé et des services sociaux destinés aux Autochtones*, pièce P-086 (CERP), p. 7.

<sup>1420</sup> *Id.*, p. 11.

Les détails relatifs à l'organisation et à l'offre des services qui en découlent sont présentés plus loin dans ce chapitre. Il importe toutefois de savoir que la complexité engendrée par le partage des compétences, particulièrement en matière de financement, a mené la Chambre des communes à adopter le principe de Jordan en décembre 2007<sup>1421</sup>.

Selon ce principe, l'accès des enfants autochtones aux soins et aux services de santé doit avoir préséance sur tout conflit relatif au paiement des soins entre les paliers de gouvernement<sup>1422</sup>. Il constitue aujourd'hui une obligation juridique qu'une succession de jugements émanant du Tribunal canadien des droits de la personne est venu préciser<sup>1423</sup>. À titre d'exemple, une décision rendue en 2017 rappelle que, selon le principe de Jordan, «dans les cas où un service gouvernemental est offert à tous les autres enfants, mais qu'un conflit de compétence surgit entre le Canada et une province ou un territoire ou encore entre différents ministères concernant les services fournis à l'enfant d'une Première Nation, le premier ministère contacté est celui qui paie pour les services et peut demander un remboursement à l'autre ministère ou gouvernement, une fois que l'enfant a reçu lesdits services»<sup>1424</sup>.

On peut également y lire que :

Le principe de Jordan est un principe qui place l'intérêt de l'enfant en priorité et qui s'applique également à tous les enfants des Premières Nations, qu'ils vivent dans une réserve ou non. Il ne s'applique pas seulement aux enfants qui sont en situation de déficience ou qui ont, à court terme, des affections médicales particulières suscitant des besoins critiques à recevoir des services de santé et des services sociaux ou ayant une incidence sur leurs activités de la vie quotidienne<sup>1425</sup>.

[...]

Il peut notamment répondre aux lacunes dans la prestation des services de santé mentale, d'éducation spécialisée, de soins dentaires, de kinésithérapie, d'orthophonie et de physiothérapie, ainsi que dans l'obtention d'équipement médical<sup>1426</sup>.

[...]

Lorsqu'un service gouvernemental, y compris une évaluation de service, n'est pas nécessairement offert à tous les autres enfants ou qu'il excède la norme en matière de soins, le ministère contacté en premier doit évaluer les besoins particuliers de l'enfant afin de déterminer si le service demandé devrait être offert dans le but de s'assurer que les services offerts à l'enfant répondent au

<sup>1421</sup> Il est possible de prendre connaissance des détails de l'événement ayant mené à l'adoption de cette motion par le gouvernement fédéral au chapitre 3 du présent rapport. *Chambre des Communes, 39<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, 12 décembre 2007*, pièce P-772-4 (CERP).

<sup>1422</sup> Témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 45, lignes 5-12; témoignage de Sébastien Grammond, notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 194, lignes 6-15.

<sup>1423</sup> *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al. c. Procureur Général du Canada (pour le MAINC)*, 2016 TCDP 2, pièce P-772-9 (CERP); 2016 TCDP 10, pièce P-772-10 (CERP); 2016 TCDP 16, pièce P-772-11 (CERP); 2017 TCDP 14, pièce P-772-12 (CERP); 2018 TCDP 4, pièce P-772-14 (CERP).

<sup>1424</sup> Pièce P-772-12 (CERP), *op. cit.*, p. 3, paragr. 2.

<sup>1425</sup> *Id.*, p. 56, paragr. 135 Bi.

<sup>1426</sup> *Id.*, p. 57, paragr. 135 Bii.

principe de l'égalité réelle et qu'ils sont adaptés sur le plan culturel et/ou de protéger l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>1427</sup>.

Dès la première décision rendue en la matière par le Tribunal canadien des droits de la personne en 2016, une table de concertation régionale a été mise en place au Québec et des coordonnateurs de services locaux ont été embauchés pour chacune des communautés<sup>1428</sup>. Le gouvernement du Québec n'a toutefois pas adopté de motion en faveur du principe de Jordan<sup>1429</sup>.

### **Compétence provinciale**

Comme énoncé précédemment, la santé est d'abord et avant tout une compétence provinciale<sup>1430</sup>. Sur le terrain, cette responsabilité se matérialise à travers une panoplie de services de santé offerts à l'ensemble de la population. Au fil des décennies, les services sociaux se sont aussi ajoutés à l'équation. L'ensemble s'organise pour former ce que l'on appelle communément le « panier de services ». À l'instar des autres provinces et territoires, le Québec est donc pourvoyeur de services en santé et services sociaux.

En raison de la complexité et de l'étendue des interventions effectuées par l'État en santé et services sociaux, quelque 35 lois et presque autant de règlements régissent l'offre publique de soins et de services<sup>1431</sup>. C'est le cas notamment de la *Loi sur l'assurance-hospitalisation*<sup>1432</sup>, de la *Loi sur l'assurance maladie*<sup>1433</sup>, de la *Loi sur la santé publique*<sup>1434</sup>, de la *Loi concernant le partage de certains renseignements en santé*<sup>1435</sup> et de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services notamment l'abolition des agences régionales*<sup>1436</sup> évoquées dans le cadre des travaux. Je n'ai pas jugé opportun de présenter ici le contenu de chacun de ces textes législatifs. Leur portée sera plutôt explicitée lorsque nécessaire.

Parce qu'elle constitue la pierre d'assise du système de santé, j'ai toutefois fait une exception pour la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS)<sup>1437</sup>. La LSSSS définit entre autres les objectifs poursuivis par le régime public de santé et de services sociaux ainsi que les lignes directrices devant guider la gestion et la prestation des services de santé et de services sociaux dans la province.

<sup>1427</sup> *Id.*, p. 75, paragr. 135 Biv.

<sup>1428</sup> *Mandat de la table de concertation régionale*, pièce P-772-3-2 (CERP).

<sup>1429</sup> *Lettre concernant l'adoption par le Québec du Principe de Jordan*. Ministère de la Santé et des Services sociaux, (2009), pièce P-772-26 (CERP).

<sup>1430</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, *op. cit.*, art. 92(7).

<sup>1431</sup> La liste exhaustive des lois et règlements applicables en santé et services sociaux au Québec est disponible à l'annexe 26.

<sup>1432</sup> *Loi sur l'assurance-hospitalisation*, RLRQ, c. A-28.

<sup>1433</sup> *Loi sur l'assurance maladie*, RLRQ, c. A-29.

<sup>1434</sup> *Loi sur la santé publique*, RLRQ, c. S-2.2.

<sup>1435</sup> *Loi sur le partage de certains renseignements de santé*, RLRQ, c. P-9.0001.

<sup>1436</sup> *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services notamment l'abolition des agences régionales*, RLRQ, c. O-7.2.

<sup>1437</sup> *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ, c. S-4.2

On peut entre autres y lire que le régime public vise à « agir sur les facteurs déterminants pour la santé et le bien-être »<sup>1438</sup>, « favoriser le recouvrement de la santé et du bien-être des personnes »<sup>1439</sup> et « atteindre des niveaux comparables de santé et de bien-être au sein des différentes couches de la population et des différentes régions »<sup>1440</sup>.

Afin de permettre la réalisation de ces objectifs, la *Loi* prévoit notamment qu'il faut « tenir compte des particularités géographiques, linguistiques, socioculturelles, ethnoculturelles et socio-économiques des régions »<sup>1441</sup> et « favoriser, compte tenu des ressources, l'accessibilité à des services de santé et des services sociaux dans leur langue, pour les personnes des différentes communautés culturelles du Québec »<sup>1442</sup>. On y précise aussi que « l'usager doit, dans toute intervention, être traité avec courtoisie, équité et compréhension, dans le respect de sa dignité, de son autonomie, de ses besoins et de sa sécurité »<sup>1443</sup>.

Une section entière de la *Loi* est en outre consacrée aux droits des usagers, dont le consentement aux soins<sup>1444</sup>, le droit de participer à toute décision affectant son état de santé ou de bien-être<sup>1445</sup>, le droit d'être accompagné ou assisté d'une personne de son choix pour obtenir des informations ou entreprendre une démarche de soins<sup>1446</sup> et le droit pour toute personne de recevoir des services en langue anglaise lorsqu'il s'agit de sa langue d'expression<sup>1447</sup>.

Afin de favoriser le respect des droits des usagers, la LSSSS oblige d'ailleurs tous les établissements de santé et de services sociaux à se doter d'une procédure d'examen des plaintes<sup>1448</sup>. Cette procédure doit notamment permettre à l'usager de formuler une plainte écrite ou verbale<sup>1449</sup>. Son application est sous la responsabilité d'un commissaire local aux plaintes et à la qualité des services nommé par le conseil d'administration de l'établissement et occupant exclusivement cette fonction<sup>1450</sup>. Ce dernier reçoit et examine toute plainte émanant d'un usager<sup>1451</sup>. Il doit en tirer des conclusions et faire les recommandations appropriées au conseil d'administration de même qu'à la direction ou au responsable du service mis en cause dans la plainte<sup>1452</sup>.

<sup>1438</sup> *Id.*, art. 1(2).

<sup>1439</sup> *Id.*, art. 1(3).

<sup>1440</sup> *Id.*, art. 1(7).

<sup>1441</sup> *Id.*, art. 2(5).

<sup>1442</sup> *Id.*, art. 2(7).

<sup>1443</sup> *Id.*, art. 3(3).

<sup>1444</sup> *Id.*, art. 9.

<sup>1445</sup> *Id.*, art. 10.

<sup>1446</sup> *Id.*, art. 11.

<sup>1447</sup> *Id.*, art. 15.

<sup>1448</sup> *Id.*, art. 29.

<sup>1449</sup> *Id.*, art. 34.

<sup>1450</sup> *Id.*, art. 30.

<sup>1451</sup> *Id.*, art. 33.

<sup>1452</sup> *Ibid.*

En soutien au processus, chaque établissement du réseau doit aussi se doter d'un comité des usagers ou d'un comité des résidents lorsqu'il offre des services à des usagers hébergés<sup>1453</sup>. Le comité des usagers est composé d'au moins cinq personnes élues parmi les usagers de l'établissement et d'un représentant désigné parmi les comités de résidents existants<sup>1454</sup>. Le mandat de ses membres ne peut excéder trois ans<sup>1455</sup>. Leur rôle consiste à renseigner les usagers sur leurs droits et obligations, défendre leurs droits et intérêts et, sur demande, les accompagner dans leurs démarches visant à déposer une plainte<sup>1456</sup>.

Rappelons en terminant que la LSSSS encadre les services offerts à l'ensemble de la population québécoise, incluant les populations autochtones. Comme explicité plus loin, l'organisation et le financement des services diffèrent cependant selon le lieu de résidence et le statut conventionné ou non du peuple en cause.

### **Champs d'action des autorités autochtones**

La *Loi sur les Indiens* autorise les conseils de bande des Premières Nations à adopter des « mesures relatives à la santé des habitants de la réserve »<sup>1457</sup>.

Grâce à la Politique de transfert des services de santé<sup>1458</sup> du gouvernement fédéral, les conseils de bande ou les conseils tribaux peuvent de plus conclure des ententes leur permettant de prendre en charge l'offre et la gestion de ces services pour leur population<sup>1459</sup>. La plupart des communautés autochtones non conventionnées du Québec bénéficient de ce type d'entente<sup>1460</sup>. Cela se reflète dans l'organisation des services, comme il en sera fait état plus loin dans ce chapitre.

Par ailleurs, en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) et de la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ), les Eeyou (Cris), les Inuit et les Naskapis disposent de pouvoirs plus étendus dans ces domaines. De manière plus précise, le chapitre 14 de la CBJNQ a mené à la création du Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James<sup>1461</sup>. Entièrement géré par les autorités eeyou (cries), cet organisme est responsable de l'administration des services de santé et des services sociaux dispensés à toute personne résidant en territoire eeyou (cri). La mesure est aussi assortie d'une *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris*<sup>1462</sup>.

<sup>1453</sup> *Id.*, art. 209.

<sup>1454</sup> *Id.*, art. 209.

<sup>1455</sup> *Id.*, art. 209.1.

<sup>1456</sup> *Id.*, art. 212.

<sup>1457</sup> *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5, art. 81(1) a).

<sup>1458</sup> Santé Canada. (2005). Dix ans de transfert du contrôle des programmes de santé aux communautés des Premières nations et des Inuits. Repéré à <https://www.canada.ca/fr/services-autochtones-canada/services/sante-premieres-nations-inuits/rapports-publications/financement/ans-transfert-contrôle-programmes-sante-communautés-premieres-nations-inuits-sante-canada-1999.html>.

<sup>1459</sup> Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2016), *op. cit.*, p. 10.

<sup>1460</sup> Pièce P-086 (CERP), *op. cit.*, p. 9.

<sup>1461</sup> *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, *op. cit.*, art. 14.0.2.

<sup>1462</sup> *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les Autochtones cris*, RLRQ, c. S-5.

Le chapitre 15 de la CBJNQ prévoit la création d'un organisme similaire pour les Inuit, soit le Conseil Kativik des services de santé et des services sociaux dont les fonctions furent transférées en 1996 à la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik (RRSSSN)<sup>1463</sup>. La RRSSSN est assujettie à la LSSSS<sup>1464</sup>. Il en va de même du CLSC Naskapi créé dans la foulée de la signature de la Convention du Nord-Est québécois et qui relève du réseau québécois de santé et de services sociaux<sup>1465</sup>.

#### 5.4.2 Organisation et offre de services pour tous

Depuis 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*<sup>1466</sup> en 2015, le réseau de la santé et des services sociaux peut compter sur la présence de 34 établissements, dont 13 centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) et 9 centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS) répartis sur l'ensemble du territoire québécois<sup>1467</sup>. S'ajoutent à cela cinq établissements desservant une population nordique et autochtone, soit le CLSC Naskapi, le Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie James, le Centre de santé Inuulitsivik situé dans la baie d'Hudson, le Centre de santé Tulattavik de l'Ungava ainsi que le Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James (CCSSSJ)<sup>1468</sup>.

L'offre de services publics en santé et services sociaux est par ailleurs complétée par sept établissements non fusionnés à vocation universitaire qui sont responsables d'offrir des soins de troisième ligne ou surspécialisés à l'ensemble de la population du Québec<sup>1469</sup>. Il s'agit par exemple de l'Institut de cardiologie de Montréal, du CHU de Québec-Université Laval et du Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine spécialisé en soins pédiatriques<sup>1470</sup>. Une multitude d'autres organismes gravitent par ailleurs autour d'eux. C'est le cas notamment des groupes de médecine familiale et des cliniques médicales privées présents partout sur le territoire. Le réseau peut aussi compter sur la présence d'entreprises d'économie sociale, d'organismes et de pharmacies communautaires, de ressources intermédiaires ou de type familial (familles d'accueil) et d'établissements ou ressources privés (centres d'hébergement et de soins de longue durée, centres de désintoxication, etc.)<sup>1471</sup>.

<sup>1463</sup> Institut national de santé publique du Québec. (2008). Étude contextuelle sur les services de santé mentale au Nunavik. Repéré à [https://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/868\\_SanteMentalNunavik.pdf](https://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/868_SanteMentalNunavik.pdf), p. 3.

<sup>1464</sup> *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, op. cit., art. 15.0.1

<sup>1465</sup> *Convention du Nord-Est québécois*, op. cit., art. 10.1.

<sup>1466</sup> *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, RLRQ, c. O-7.2.

<sup>1467</sup> Témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 78, lignes 20-22; *Présentation du ministère de la Santé et des Services sociaux*, pièce P-011 (CERP), p. 5.

<sup>1468</sup> Témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 78-79, lignes 22-3; pièce P-011 (CERP), op. cit., p. 5.

<sup>1469</sup> Témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 79, lignes 12-18.

<sup>1470</sup> Pièce P-011 (CERP), op. cit., p. 5.

<sup>1471</sup> Témoignage d'Yves Desjardins, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 124-125, lignes 4-5; *Présentation du Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue*, pièce P-012 (CERP), p. 11.



En dépit de tous ces intervenants, on peut affirmer que les CISSS et les CIUSSS forment le cœur du réseau public de santé et services sociaux québécois. Ces établissements ont la responsabilité de s'assurer que l'ensemble de la population présente sur leur territoire reçoit les soins et les services dont elle a besoin<sup>1472</sup>. Ils doivent aussi agir en prévention et mettre en place les mesures visant la protection de la santé publique ainsi que la protection sociale des individus des familles et des groupes<sup>1473</sup>. Ils sont également les maîtres d'œuvre des ententes régionales et interrégionales conclues avec d'autres établissements ou partenaires du réseau pour répondre aux besoins de leur population<sup>1474</sup>. Il peut s'agir de l'un ou l'autre des organismes mentionnés précédemment ou encore de tout partenaire public : école, municipalité, service de garde, etc.<sup>1475</sup>.

Par ailleurs, il importe de savoir que les services offerts à la population par le CISSS et les CIUSSS correspondent généralement aux cinq grandes missions définies par la LSSSS, à savoir les services communautaires, les services hospitaliers, les services d'hébergement et de soins de longue durée, les services de protection de l'enfance et de la jeunesse ainsi que les services de réadaptation<sup>1476</sup>. Ils peuvent à ce titre exploiter un centre local de services communautaires (CLSC), un centre hospitalier (CH), un centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ) et un centre de réadaptation (CR).

La mission d'un CLSC consiste à offrir à la population des services de santé et psychosociaux courants, tant à domicile – par exemple en offrant des soins à la maison après une intervention chirurgicale – que dans ses locaux<sup>1477</sup>. Les CLSC sont aussi responsables de certaines activités de santé publique, dont la vaccination<sup>1478</sup>.

La mission des centres hospitaliers englobe pour sa part les services d'urgence et d'hospitalisation à proprement parler, mais aussi tous les soins et les services diagnostics (radiographie, imagerie médicale, laboratoires médicaux, etc.) et les interventions spécialisées telles que la chirurgie ou l'oncologie pour ne nommer que celles-là<sup>1479</sup>.

---

1472 Témoignage d'Yves Desjardins, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 104-105, lignes 18-2; pièce P-012 (CERP), *op. cit.*, p. 4.

1473 Témoignage d'Yves Desjardins, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 105, lignes 7-19; pièce P-012 (CERP), *op. cit.*, p. 4.

1474 Témoignage d'Yves Desjardins, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 106, lignes 4-15; pièce P-012 (CERP), *op. cit.*, p. 4.

1475 Pièce P-012 (CERP), *op. cit.*, p. 11.

1476 *Id.*, p. 5; Témoignage d'Yves Desjardins, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 107, lignes 3-17; *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ, c. S-4.2, art. 79.

1477 Témoignage d'Yves Desjardins, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 107-108, lignes 22-9; pièce P-012 (CERP), *p. cit.*, p. 6; *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ, c. S-4.2, art. 80.

1478 Pièce P-012 (CERP), *op. cit.*, p. 6; *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ, c. S-4.2, art. 80.

1479 Témoignage d'Yves Desjardins, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 108-109, lignes 10-9; pièce P-012 (CERP), *op. cit.*, p. 6; *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ, c. S-4.2, art. 81.

Viennent ensuite les CHSLD, dont la mission consiste pour l'essentiel à offrir, de façon temporaire ou permanente, un milieu de vie alternatif à des gens dont l'état de santé rend impossible le maintien à domicile<sup>1480</sup>.

Un CISSS ou un CIUSSS peut aussi exploiter un ou plusieurs centres de réadaptation dont la mission consiste à offrir des services d'adaptation, de réadaptation et d'intégration sociale aux personnes aux prises avec une déficience physique ou intellectuelle ou encore avec une dépendance que ce soit à l'alcool, aux drogues ou aux jeux de hasard et d'argent. Les services offerts englobent l'accompagnement et le soutien à l'entourage<sup>1481</sup>. Il en va de même pour la mission de protection de l'enfance et de la jeunesse dont il est fait état en détail dans une autre section de ce chapitre<sup>1482</sup>.

### 5.4.3 Organisation et offre de services pour les peuples autochtones

L'organisation et le financement des services offerts aux peuples autochtones diffèrent selon leur lieu de résidence et leur statut conventionné ou non. Cela dit, peu importe leur statut ou leur lieu de résidence, les membres des Premières Nations et les Inuit sont couverts par l'assurance maladie et l'assurance-hospitalisation du Québec<sup>1483</sup>. Ils ne bénéficient cependant pas du régime général d'assurance médicaments du Québec<sup>1484</sup>.

#### ***En dehors des communautés des Premières Nations et des villages inuit***

L'organisation des services de santé et des services sociaux offerts aux membres des Premières Nations et aux Inuit vivant à l'extérieur d'une communauté des Premières Nations ou d'un village inuit est la même que pour le reste de la population québécoise. C'est donc dire qu'à l'instar de tous les citoyens québécois, ils sont desservis par les 34 établissements publics de santé répartis sur le territoire et par les organismes avec lesquels ces derniers ont conclu des ententes de partenariat.

Les coûts engendrés par les soins et les services qui leur sont offerts sont assumés par la province, sauf en ce qui a trait aux services de santé non assurés (SSNA) financés, pour leur part, par le gouvernement fédéral<sup>1485</sup>. Pour les personnes inscrites au Registre des Indiens, les SSNA se superposent au panier de services de base et incluent les médicaments d'ordonnance et les produits pharmaceutiques, les soins dentaires et de la vue, l'équipement et les fournitures médicales, le *counselling* en santé mentale ainsi que le transport médical qui ne sont pas couverts par des régimes privés d'assurance ou

<sup>1480</sup> Témoignage d'Yves Desjardins, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 109-110, lignes 10-5; pièce P-012 (CERP), *op. cit.*, p. 7; *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ, c. S-4.2, art. 83.

<sup>1481</sup> Témoignage d'Yves Desjardins, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 110, lignes 6-25; pièce P-012 (CERP), *op. cit.*, p. 7; *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ, c. S-4.2, art. 84.

<sup>1482</sup> Voir p. 193.

<sup>1483</sup> Témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 86, lignes 9-19.

<sup>1484</sup> Pièce P-086 (CERP), *op. cit.*, p. 12; *Règlement sur le régime général d'assurance médicaments*, RLRQ, c. A-29.01, r. 4, art. 1.

<sup>1485</sup> Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2016), *op. cit.*, p. 11.

par les régimes et programmes publics en place dans la province<sup>1486</sup>. Les fournisseurs de services qui sont enregistrés avec le programme des SSNA peuvent y acheminer directement leurs factures, ce qui évite aux usagers de payer au point de service<sup>1487</sup>. Ils peuvent aussi payer directement les frais engagés et demander un remboursement par la suite<sup>1488</sup>. Pour être admissibles au programme de remboursement, les Autochtones doivent absolument être inscrits au Registre des Indiens ou être des Inuit reconnus<sup>1489</sup>.

Au Québec, sur le plan administratif, c'est la Direction des affaires autochtones du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) qui coordonne les dossiers en lien avec les peuples autochtones et qui s'assure de la cohérence des orientations et des actions effectuées à l'égard de ces populations aux plans national, régional et local<sup>1490</sup>. À ce titre, elle agit comme agent de liaison auprès des différentes directions du ministère lui-même (services sociaux, réadaptation, etc.), mais aussi vis-à-vis des partenaires extérieurs, dont les autres ministères québécois, le gouvernement fédéral et les organismes de représentation autochtones<sup>1491</sup>.

Le MSSS peut aussi compter sur un réseau de responsables du dossier autochtone dans chaque établissement<sup>1492</sup>. Ils ont pour tâche de faciliter l'échange d'information entre le Ministère et les établissements, mais aussi à l'inverse de partager les observations ou préoccupations des établissements aux autorités du Ministère<sup>1493</sup>.

Depuis peu, et de leur propre initiative, certains établissements du réseau de santé se sont aussi dotés d'un poste d'agent de liaison autochtone, responsable de faire le pont avec les peuples autochtones du territoire<sup>1494</sup>.

Sur le plan de la langue, certains établissements sont désignés par décret comme devant offrir des services bilingues (anglais/français)<sup>1495</sup>. Un plan régional de services en anglais doit aussi être élaboré pour chaque région sociosanitaire. L'étendue de celui-ci est toutefois laissée à la discrétion du CISSS/CIUSSS responsable<sup>1496</sup>. Selon les informations fournies par les services publics en cours d'enquête, l'accès aux services en une langue autochtone

---

1486 Gouvernement du Canada. (2019). Information sur les prestations – Programme de services de santé non assurés. Repéré à <https://www.canada.ca/fr/services-autochtones-canada/services/sante-premieres-nations-inuits/services-sante-non-assures/information-prestations.html>.

1487 *Id.*, Remboursement aux clients.

1488 *Ibid.*

1489 *Id.*, Clients admissibles.

1490 Témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 80, lignes 3-10; pièce P-011 (CERP), *op. cit.*, p. 6.

1491 Témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 80-81, lignes 11-4; témoignage de Martin Rhéaume, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 11-12, lignes 11-7.

1492 Témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 82, lignes 10-12.

1493 *Id.*, p. 82, lignes 12-17; témoignage de Martin Rhéaume, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 49-50, lignes 7-1.

1494 Témoignage de Martin Rhéaume, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 95-96, lignes 23-16.

1495 La liste des établissements désignés peut être consultée à l'annexe 27.

1496 Pièce PD-15 (CERP), *op. cit.*, p. 24.

peut aussi être possible en milieu allochtone, à condition toutefois que les programmes d'accès régionaux le permettent<sup>1497</sup>.

### **Nations non conventionnées**

Les services de santé offerts dans les postes de soins ou les centres de santé situés dans les communautés non conventionnées s'apparentent à ceux offerts par les CLSC tels que la vaccination, les soins infirmiers, la planification des naissances et la prévention de l'alcoolisme et des toxicomanies<sup>1498</sup>. Dans certaines communautés plus éloignées, des services d'urgence sont aussi accessibles jour et nuit, sept jours sur sept<sup>1499</sup>. Sept centres de traitement des toxicomanies, financés par Santé Canada, sont aussi à la disposition des communautés non conventionnées. Il s'agit, pour la clientèle adulte, du Wanaki Centre (Maniwaki), du Mawiomi Treatment Services de Gesgapegiag, du Centre de réadaptation Wapan à La Tuque, du Centre de réadaptation Miam Uapukun de Uashat mak Mani-Utenam et du Onen'tó:kon Healing Lodge situé à Kanehsatà:ke. Les adolescents peuvent quant à eux bénéficier des services du Walgwan Centre de Gesgapegiag<sup>1500</sup>.

Les services sociaux offerts en communautés non conventionnées s'apparentent également à ceux proposés par les CLSC et s'adressent tant aux enfants qu'aux adultes et familles<sup>1501</sup>. Un certain nombre de maisons d'hébergement pour femmes victimes de violence et leurs enfants sont aussi disponibles, de même que des foyers de groupe pour les jeunes en difficulté et des centres d'hébergement pour les personnes en perte d'autonomie<sup>1502</sup>.

L'élaboration des programmes ainsi que l'organisation des services de santé et de services sociaux pour les communautés non conventionnées relèvent du gouvernement fédéral ou des instances autochtones lorsqu'elles sont signataires d'ententes leur attribuant cette responsabilité<sup>1503</sup>. En l'absence d'une telle entente, c'est le gouvernement fédéral qui assure la prestation des services et Santé Canada qui supervise le personnel en place<sup>1504</sup>.

De façon générale, «les établissements provinciaux de santé n'offrent pas de services sur les territoires des communautés autochtones non conventionnées, à moins d'une entente avec les instances locales (conseil de bande ou conseil tribal) ou le gouvernement fédéral»<sup>1505</sup>. Les soins spécialisés, notamment les soins qui nécessitent une hospitalisation ou encore un hébergement de soins de longue durée, demeurent majoritairement offerts

---

<sup>1497</sup> *Ibid.*

<sup>1498</sup> Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2016), *op. cit.*, p. 9; pièce P-086 (CERP), *op. cit.*, p. 7.

<sup>1499</sup> Pièce P-086 (CERP), *op. cit.*, p. 7.

<sup>1500</sup> Services aux Autochtones Canada. (2019). Traitement des toxicomanies pour les Premières Nations et les Inuit. Centres de traitement du Québec. Repéré à <https://www.canada.ca/fr/services-autochtones-canada/services/traitement-toxicomanies-pour-premieres-nations-et-inuits.html#a6>.

<sup>1501</sup> Pièce P-086 (CERP), *op. cit.*, p. 8.

<sup>1502</sup> *Ibid.*

<sup>1503</sup> *Id.*, p. 7.

<sup>1504</sup> *Id.*, p. 9.

<sup>1505</sup> *Ibid.*; témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 86, lignes 20-24.

à l'extérieur des communautés par les établissements du réseau québécois<sup>1506</sup>. En 2014, les communautés non conventionnées ne comptaient que sept centres d'hébergement et de soins de longue durée sur leur territoire et deux maisons des Aînés<sup>1507</sup>.

Le financement, lui, relève toujours du gouvernement fédéral, sauf pour les soins médicaux couverts par la Régie de l'assurance maladie du Québec<sup>1508</sup>.

Les nations non conventionnées ne sont pas soumises à l'application de la *Charte de la langue française* sur le territoire des communautés<sup>1509</sup>. Les services peuvent donc y être offerts dans la langue de leur choix.

### **Nations conventionnées**

Comme mentionné précédemment, les nations signataires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et de la Convention du Nord-Est québécois, c'est-à-dire les Eeyou (Cris), les Inuit et les Naskapis, ont acquis des pouvoirs particuliers en santé et services sociaux<sup>1510</sup>. En vertu des conventions, ces nations assurent elles-mêmes le déploiement et la gestion des services de santé et des services sociaux offerts sur leurs territoires respectifs<sup>1511</sup>.

Cette offre de services se matérialise à travers les établissements desservant les populations autochtones présentés précédemment. En vertu des conventions signées, elle est majoritairement financée par le gouvernement provincial, exception faite de certains programmes offerts par Santé Canada, dont celui des soins à domicile<sup>1512</sup>. Le financement obtenu de la part du gouvernement provincial permet notamment de couvrir les coûts inhérents à l'offre de services de santé et de services sociaux, mais aussi aux infrastructures requises dans les communautés<sup>1513</sup>. Il inclut donc un budget de fonctionnement de l'établissement en plus d'un volet de services de santé non assurés dont la couverture de frais de transport pour obtenir des services hors régions ou encore de soins dentaires et d'optométrie qui ne sont pas à proprement parler inclus au panier de service de base du réseau public de santé et de services sociaux du Québec<sup>1514</sup>. Des sommes sont aussi prévues pour le développement de nouveaux services<sup>1515</sup>.

---

<sup>1506</sup> Pièce P-086 (CERP), *op. cit.*, p. 8.

<sup>1507</sup> *Mémoire sur les ressources d'hébergement et de soins de longue durée*, pièce P-065 (CERP), p. 25, annexe 1.

<sup>1508</sup> Pièce P-086 (CERP), *op. cit.*, p. 7.

<sup>1509</sup> Pièce PD-15 (CERP), *op. cit.*, p. 25.

<sup>1510</sup> Témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 82, lignes 20-25.

<sup>1511</sup> *Id.*, p. 82-83, lignes 25-7.

<sup>1512</sup> Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2016), *op. cit.*, p. 11; pièce P-086 (CERP), *op. cit.*, p. 10-11.

<sup>1513</sup> Témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 83, lignes 4-7.

<sup>1514</sup> *Id.*, p. 83, lignes 8-19.

<sup>1515</sup> *Id.*, p. 83-84, lignes 19-9.

Les ententes de financement sont signées sur la base de la planification quinquennale des établissements et de plans annuels détaillant les besoins relatifs au fonctionnement de base et au développement<sup>1516</sup>.

Les organismes de santé créés en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (la RRSSN, le CCSSBJ) ont le droit d'utiliser la langue de leur choix dans les territoires visés. Ils ne sont pas soumis à l'application de la *Charte de la langue française* dans leurs activités. Cependant, ces organismes ont le devoir d'introduire le français dans leurs administrations respectives, afin de communiquer avec le réseau de santé québécois et leurs administrés non bénéficiaires des conventions<sup>1517</sup>.

## 5.5. Les services de protection de la jeunesse

### 5.5.1 Le cadre normatif

#### **Compétence fédérale**

Le gouvernement fédéral a compétence pour tout ce qui a trait aux questions relatives aux Autochtones<sup>1518</sup>. À ce titre en juin 2019, le Parlement canadien adoptait la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*<sup>1519</sup>. Sorte de loi-cadre en matière de services à l'enfance et à la famille, ce nouveau texte de loi a pour objectif « d'affirmer le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale »<sup>1520</sup> des peuples autochtones dans ce domaine et « d'énoncer des principes applicables à la fourniture de services à l'enfant et à la famille à l'égard des enfants autochtones, et ce, à l'échelle nationale »<sup>1521</sup>.

La *Loi* avance trois principes fondamentaux dans l'offre de services aux enfants autochtones et à leurs familles<sup>1522</sup>. Le premier de ces principes est l'intérêt de l'enfant, pris sous l'angle de l'identité culturelle et de sa préservation<sup>1523</sup>. Le second principe a trait à la continuité culturelle et à l'importance que les services offerts ne contribuent pas à l'assimilation du groupe, de la collectivité ou du peuple dont l'enfant fait partie<sup>1524</sup>. Le troisième et dernier principe est quant à lui en lien avec l'égalité réelle et vise à ce que les droits et les besoins particuliers des enfants autochtones soient pris en compte<sup>1525</sup>.

<sup>1516</sup> *Id.*, p. 84, lignes 10-25.

<sup>1517</sup> Pièce PD-15 (CERP), *op. cit.*, p. 25.

<sup>1518</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, *op. cit.*, art. 91(24) et 92(7).

<sup>1519</sup> *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, L.C., c. 24.

<sup>1520</sup> *Id.*, art. 8.

<sup>1521</sup> *Ibid.*

<sup>1522</sup> *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, *op. cit.*, art. 9(1)-9(3).

<sup>1523</sup> *Id.*, art. 9(1).

<sup>1524</sup> *Id.*, art. 9(2).

<sup>1525</sup> *Id.*, art. 9(3).

Au-delà des principes, la *Loi* vient aussi baliser les règles de placement des enfants autochtones. À ce titre, elle prévoit que le placement des enfants se fasse, par ordre de priorité, tout d'abord auprès des parents immédiats (père ou mère), d'un autre membre de la famille, d'un adulte appartenant à son peuple, d'un adulte appartenant à un autre peuple autochtone et finalement, en dernier recours auprès de tout autre adulte<sup>1526</sup>.

Elle vient aussi confirmer la possibilité pour les autorités autochtones d'exercer leur compétence en matière de services à l'enfance et à la famille après en avoir avisé le ministre fédéral et le gouvernement provincial concerné<sup>1527</sup>. Ce dernier pan de la *Loi* pourrait venir renforcer un mouvement déjà amorcé au Québec dont il sera question plus loin dans ce chapitre. Au moment de terminer le rapport, la *Loi* n'était cependant pas encore en vigueur.

### **Compétence provinciale**

Indépendamment de cette loi-cadre, à l'heure actuelle et depuis 1951, date à laquelle la *Loi sur les Indiens* a été remaniée en profondeur<sup>1528</sup>, ce sont les lois provinciales qui s'appliquent en matière de protection de la jeunesse partout au pays<sup>1529</sup>.

Au Québec, la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) s'applique à tous les enfants âgés de moins de 18 ans dont la sécurité ou le développement est ou peut être considéré comme compromis<sup>1530</sup>. Cette loi encadre les services de protection offerts aux enfants et aux parents tant allochtones qu'autochtones. Elle définit les pouvoirs, les rôles et les fonctions des personnes autorisées par le directeur de la protection de la jeunesse (DPJ) à assumer des responsabilités. Elle établit également les droits des enfants et des parents ainsi que les principes directeurs des interventions effectuées en matière de protection de la jeunesse, qu'elles soient faites sur une base volontaire ou par décision de la Chambre de la Jeunesse de la Cour du Québec<sup>1531</sup>. Elle est assortie d'un certain nombre des règlements, dont le *Règlement instituant le registre sur les enfants ayant fait l'objet d'un signalement*<sup>1532</sup> et le *Règlement sur la révision de la situation d'un enfant*<sup>1533</sup> pour n'en nommer que deux.

---

<sup>1526</sup> *Id.*, art. 16(1).

<sup>1527</sup> *Id.*, art. 20(1).

<sup>1528</sup> *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5, art. 88; pièce P-086 (CERP), *op. cit.*, p. 6.

<sup>1529</sup> Sigouin, E. (2006). *Les mécanismes de protection de la jeunesse autochtone au regard de la théorie libérale de Will Kymlicka* (Mémoire de maîtrise, Université de Montréal). Repéré à <https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/2411>, p. 23-24; Sinha, V. et Kozlowski, A. (2013). The Structure of Aboriginal Child Welfare in Canada. *The International Indigenous Policy Journal*, 4(2), p. 3-4. DOI : 10.18548/iipj.2013.4.2.2; témoignage de Sébastien Grammond, notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 105, lignes 8-25; *La protection de la jeunesse et les peuples autochtones*, pièce P-084 (CERP), p. 5. Un projet de loi déposé par le gouvernement, fédéral à l'hiver 2019 pourrait changer les choses, notamment en confiant plus de responsabilités aux communautés autochtones. Au moment de terminer le rapport, le projet de loi n'était cependant pas adopté.

<sup>1530</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 2.

<sup>1531</sup> *Id.*, art. 2.2 à 11.3.

<sup>1532</sup> *Règlement instituant le registre sur les enfants ayant fait l'objet d'un signalement*, c. P-34.1, r. 7.

<sup>1533</sup> *Règlement sur la révision de la situation d'un enfant*, c. P-34.1, r. 8.



## **Pouvoirs, rôles et fonctions**

Dans son application, la LPJ vise à protéger les enfants, dont la sécurité ou le développement est, ou peut être considéré, comme compromis<sup>1534</sup>. À cette fin, toute intervention du DPJ doit viser à mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant et éviter que cette situation ne se reproduise<sup>1535</sup>. Cela dit, elle ne vise pas toutes les situations où les enfants peuvent avoir besoin d'aide ou de services spécifiques<sup>1536</sup>. L'intervention en protection de la jeunesse est une intervention d'autorité dans la vie des enfants et des familles<sup>1537</sup>. Elle est donc réservée aux situations jugées graves et exceptionnelles<sup>1538</sup>. Elle doit aussi viser des buts précis et se dérouler à l'intérieur d'une période de temps limitée. Cette période de temps est établie à partir des modalités propres aux ententes sur mesures volontaires ou à la suite de décisions judiciaires<sup>1539</sup>. Six principales situations sont énumérées dans la *Loi*, soit celles où l'enfant se retrouve « dans une situation d'abandon, de négligence, de mauvais traitements psychologiques, d'abus sexuels ou d'abus physiques ou lorsqu'il présente des troubles de comportement sérieux »<sup>1540</sup>.

## **Principes généraux et droits**

La LPJ est balisée par un certain nombre de principes généraux et de droits. L'article 5 de la *Loi* précise d'ailleurs que « les personnes à qui la présente loi confie des responsabilités envers l'enfant doivent l'informer aussi complètement que possible, ainsi que ses parents, des droits que leur confère la présente loi »<sup>1541</sup>.

Au chapitre des droits, la *Loi* reconnaît notamment aux enfants et à leurs parents le droit à des services de santé, des services sociaux et des services d'éducation adéquats à la fois sur les plans scientifique, humain et social<sup>1542</sup>. Le texte de loi prévoit aussi que ces services soient offerts en continu et de façon personnalisée à l'intérieur des limites des ressources humaines, matérielles et financières disponibles<sup>1543</sup>.

1534 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 2; témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 18, lignes 3-9; témoignage de Sylvain Plouffe, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 113, lignes 8-10; *Offre de service, Loi sur la protection de la jeunesse et Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, pièce P-014 (CERP), p. 2; *Présentation Loi sur la protection de la jeunesse*, pièce P-122 (CERP), p. 8.

1535 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1., art. 2.3; témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 18, lignes 3-9; pièce P-122 (CERP), *op. cit.*, p. 9; témoignage de Sylvain Plouffe, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 113-114, lignes 22-1; pièce P-014 (CERP), *op. cit.*, p. 4.

1536 Témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 17-18, lignes 22-2.

1537 Témoignage de Sylvain Plouffe, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 113, lignes 10-14.

1538 Témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 17, lignes 8-12; pièce P-014 (CERP), *op. cit.*, p. 2.

1539 Témoignage de Sylvain Plouffe, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 113, lignes 14-21; pièce P-014 (CERP), *op. cit.*, p. 2.

1540 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 38-38.3; témoignage de Marlene Gallagher, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 37-54, lignes 15-21; pièce P-122 (CERP), *op. cit.*, p. 27-32.

1541 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 5; pièce P-122 (CERP), *op. cit.*, p. 19.

1542 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 8.

1543 *Ibid.*

La *Loi* reconnaît en outre aux enfants et aux parents le droit d'être informés. On y souligne notamment que l'enfant et les parents doivent être traités avec « courtoisie, équité et compréhension », tout en s'assurant que les explications et les informations qui leur sont données soient bien comprises<sup>1544</sup>.

Corollaire important au droit à l'information, la *Loi* prévoit aussi pour les enfants et leurs parents le droit d'être entendus et consultés quant aux orientations à prendre<sup>1545</sup>. Ils ont également le droit de refuser ou de contester une mesure ou une décision prise<sup>1546</sup>. Les enfants et les parents ont par exemple le droit de contester les décisions du DPJ quant aux motifs de compromission, les conclusions de l'évaluation et de l'orientation les concernant, la prolongation d'un hébergement en milieu substitut ainsi que toutes mesures proposées afin de mettre fin à la situation de compromission identifiée. Ils peuvent de plus refuser de signer une entente sur des mesures volontaires proposées par le DPJ<sup>1547</sup>. En vertu de la *Loi*, les enfants, comme les parents, jouissent aussi du droit d'être représentés par un avocat<sup>1548</sup> et d'être accompagnés ou assistés par une personne de leur choix tout au long du processus<sup>1549</sup>.

Par ailleurs, les droits des enfants et de leurs parents ne s'éteignent pas en contexte de milieux de vie substitut (famille d'accueil de proximité, famille d'accueil, centre de réadaptation). La *Loi* prévoit notamment que, lorsqu'il est placé en milieu substitut, l'enfant a le droit d'être hébergé dans un lieu approprié à ses besoins et au respect de ses droits<sup>1550</sup>. Elle stipule également que l'enfant et ses parents ont le droit d'être consultés lorsqu'un transfert est effectué dans un autre lieu d'hébergement<sup>1551</sup> et que l'enfant a le droit de recevoir l'information et la préparation nécessaires à son transfert<sup>1552</sup>. Finalement, l'enfant hébergé a le droit de communiquer en toute confidentialité avec ses parents, frères et sœurs, à moins que le tribunal n'en décide autrement<sup>1553</sup>.

Le DPJ a aussi plusieurs principes à respecter. Le premier de ces principes est l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect de ses droits<sup>1554</sup>. Cela suppose que si le droit d'un parent entre en conflit avec celui d'un enfant, c'est le droit de l'enfant qui aura priorité, compte tenu de son intérêt supérieur<sup>1555</sup>. La *Loi* précise aussi que les besoins moraux, intellectuels,

---

1544 *Id.*, art. 2.4; témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 20-21, lignes 25-9 et p. 30-31, lignes 15-7; pièce P-122 (CERP), *op. cit.*, p. 13 et 19.

1545 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 2.4 et 6; témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 21, lignes 12-17; pièce P-122 (CERP), *op. cit.*, p. 14.

1546 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 47, 47.2, 52, 53.1, 74.2, 87, 99-114 et 115-129.

1547 *Id.*, art. 52.

1548 *Id.*, art 5.

1549 *Id.*, art 8.

1550 *Id.*, art. 11.1.

1551 *Id.*, art. 7.

1552 *Ibid.*

1553 *Id.*, art. 9.

1554 *Id.*, art. 3; témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 19-20, lignes 23-1; pièce P-122 (CERP), p. 12; pièce P-014 (CERP), p. 6.

1555 Témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 20, lignes 4-7; pièce P-122 (CERP), p. 12.

affectifs et physiques de l'enfant, son âge, sa santé, son caractère, son milieu familial et les autres aspects de sa situation doivent être pris en compte<sup>1556</sup>. L'adoption du projet de loi n° 99 modifiant la LPJ en octobre 2017 a par ailleurs introduit la nécessité de prendre en compte la préservation de l'identité culturelle lorsqu'il s'agit d'enfants autochtones<sup>1557</sup>.

Vient ensuite l'idée que la responsabilité de prendre soin et d'assurer l'éducation et la surveillance d'un enfant incombe en premier lieu à ses parents<sup>1558</sup>. Cela présuppose que les intervenants de la protection de la jeunesse doivent d'abord travailler avec les parents pour corriger les situations problématiques et s'assurer, comme le veulent les éléments précédemment évoqués, qu'ils soient informés de leurs droits, qu'ils aient bien compris la situation et qu'ils soient consultés sur les moyens pris pour y remédier<sup>1559</sup>.

Le cadre législatif en vigueur précise aussi que toute décision prise en vertu de la LPJ doit «tendre à maintenir l'enfant dans son milieu familial»<sup>1560</sup>. Lorsqu'un tel maintien n'est pas possible, la décision prise doit viser à lui assurer des soins continus et des liens stables avec des personnes qui lui sont les plus significatives, notamment les grands-parents et les autres membres de la famille élargie<sup>1561</sup>.

Toute intervention doit en outre être effectuée de façon diligente afin d'éviter qu'une situation préjudiciable se reproduise ou que des dommages irréversibles soient causés<sup>1562</sup>. À ce titre, la *Loi* prévoit des délais maximaux d'hébergement. En fonction de ces délais, un enfant âgé de moins 2 ans peut être retiré de son milieu familial pour une période maximale de 12 mois, tandis que cette période ne peut dépasser les 18 mois pour un enfant âgé de 2 à 5 ans et 24 mois pour les enfants âgés de 6 ans et plus<sup>1563</sup>.

À l'expiration de ces délais, le DPJ doit envisager un projet de vie permanent. Même s'il peut s'établir à l'extérieur de la famille élargie ou du réseau de personnes significatives, le projet

1556 Témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 16, lignes 8-16; pièce P-122 (CERP), p. 6.

1557 Projet de loi n° 99, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*, 41<sup>e</sup> lég. (Qc), 1<sup>re</sup> sess., 2017, c. 18, art. 3.

1558 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 2.2; témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 20, lignes 14-20; pièce P-122 (CERP), *op. cit.*, p. 13; pièce P-014 (CERP), *op. cit.*, p. 7.

1559 Témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 20-21, lignes 15-11; pièce P-014 (CERP), *op. cit.*, p. 8-9; pièce P-122 (CERP), *op. cit.*, p. 13.

1560 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 4; témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 22, lignes 15-17; pièce P-122 (CERP), *op. cit.*, p. 15; pièce P-014 (CERP), *op. cit.*, p. 10.

1561 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 4; témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 23, lignes 4-24; pièce P-122 (CERP), *op. cit.*, p. 16; pièce P-014 (CERP), *op. cit.*, p. 11.

1562 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 2.4(5); témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 31-32, lignes 22-8; pièce P-122 (CERP), *op. cit.*, p. 20; pièce P-014 (CERP), *op. cit.*, p. 15-16.

1563 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 53.0.1 et 91.1; témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 27, lignes 13-21; pièce P-122 (CERP), *op. cit.*, p. 17; pièce P-014 (CERP), *op. cit.*, p. 12.

de vie envisagé doit assurer la continuité des soins et la stabilité des liens, en plus d'assurer à l'enfant des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge. La *Loi* prévoit toutefois que la décision doit être prise en tenant compte de la proximité de la ressource choisie, des caractéristiques des communautés culturelles et des caractéristiques propres aux communautés autochtones, notamment la tutelle et l'adoption coutumières autochtones<sup>1564</sup>.

Finalement, un des aspects importants du cadre normatif en matière de protection de la jeunesse est la confidentialité dans le partage des informations. À moins qu'il s'agisse d'un professionnel, d'un organisme ou d'un établissement appelé à agir dans le cadre de la LPJ, le partage d'information concernant un enfant et sa famille est interdit sans obtenir le consentement de l'enfant s'il est âgé de plus de 14 ans, de l'un de ses parents s'il est âgé de moins de 14 ans, ou sur l'ordre d'un tribunal<sup>1565</sup>. L'adoption du projet de loi n° 99 modifiant la LPJ a cependant assoupli un peu les choses en prévoyant que la personne responsable de la protection de la jeunesse dans une communauté autochtone soit informée si le retrait d'un enfant de sa famille est envisagé<sup>1566</sup>.

### 5.5.2 Organisation et offre de services pour tous

L'offre de services et les interventions effectuées en matière de protection de la jeunesse suivent un processus préétabli dans la *Loi*<sup>1567</sup>. Ce processus va de la réception et du traitement d'un signalement<sup>1568</sup> à l'évaluation de la situation jusqu'à l'orientation vers l'une ou l'autre des mesures prévues par la *Loi* s'il est établi que la sécurité de l'enfant est compromise<sup>1569</sup>. Parmi les mesures possibles, on retrouve le maintien ou le retour dans le milieu familial avec un accompagnement psychosocial, de même que diverses formes de placement dans des milieux de vie substituts: famille d'accueil de proximité, famille d'accueil, centre de réadaptation (unités à l'interne ou à l'externe), etc. Les mesures mises en place auprès des enfants et des parents peuvent être soit volontaires ou ordonnées par la Cour du Québec, Chambre de la Jeunesse (mesures judiciaires). Des mesures de protection immédiates peuvent aussi être prises en attente d'une décision finale lorsque la gravité de la situation l'exige<sup>1570</sup>.

À toutes les étapes du processus, un certain nombre de facteurs sont pris en compte pour orienter les décisions. Ce sont la nature, la gravité, la chronicité et la fréquence des faits à signaler, l'âge et les caractéristiques personnelles de l'enfant, la capacité et la volonté des parents de mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement

<sup>1564</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 2.4(5); témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 32, lignes 9-16; pièce P-122 (CERP), *op. cit.*, p. 21; pièce P-014 (CERP), *op. cit.*, p. 16-18.

<sup>1565</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 72.5.

<sup>1566</sup> *Ibid.*, art. 72.6.0.1; pièce P-122 (CERP), *op. cit.*, p. 55.

<sup>1567</sup> Pièce P-122 (CERP), *op. cit.*, p. 36; pièce P-012 (CERP), *op. cit.*, p. 9.

<sup>1568</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 45-45.2; témoignage de Sylvain Plouffe, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 117-118, lignes 22-25.

<sup>1569</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 49-56; témoignage de Sylvain Plouffe, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 119-121, lignes 1-19; pièce P-122 (CERP), *op. cit.*, p. 37-47.

<sup>1570</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 46 à 48.1; pièce P-122 (CERP), *op. cit.*, p. 42.

de l'enfant, ainsi que les ressources du milieu pour venir en aide à l'enfant et à ses parents, que ce soit dans la famille proche ou dans les services communautaires<sup>1571</sup>.

Sur le plan de l'organisation des services, les pouvoirs et les responsabilités en lien avec la protection de la jeunesse ne sont pas confiés à des établissements ou à des organisations, mais plutôt à des personnes physiques<sup>1572</sup>. Ce sont les directeurs de la protection de la jeunesse (DPJ)<sup>1573</sup>. Le Québec en compte dix-neuf<sup>1574</sup>. Bien que les DPJ soient ultimement responsables de l'application de la LPJ, les services à proprement parler sont toutefois assurés par les centres de protection de l'enfance et de la jeunesse qui font partie intégrante des CISSS et des CIUSSS présents un peu partout sur le territoire québécois<sup>1575</sup>.

La situation est cependant un peu différente en ce qui a trait au financement et à l'offre de services de protection de la jeunesse destinés aux membres des Premières Nations et aux Inuit<sup>1576</sup>. Ces responsabilités interpellent en effet différents paliers de gouvernement selon le lieu de résidence des Autochtones, soit dans les communautés non conventionnées, dans les communautés conventionnées et les villages inuit ou hors communauté<sup>1577</sup>. Le texte qui suit vise à rendre compte de ces particularités.

### 5.5.3 Organisation et offre de services pour les peuples autochtones

#### *Nations non conventionnées*

En matière de protection de la jeunesse, les nations non conventionnées reçoivent du financement du gouvernement fédéral (Services aux Autochtones Canada), via le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations<sup>1578</sup>. À cette fin, le gouvernement fédéral s'est doté de règles afin de déterminer s'il doit couvrir les frais engagés pour les services en vertu de la LPJ. Le statut autochtone de l'enfant (ou l'admissibilité de l'enfant à ce statut) et son lieu de résidence principal (le premier

1571 Témoignage de Sylvain Plouffe, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 114, lignes 1-15; témoignage de Philippe Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 68, lignes 12-21; pièce P-014 (CERP), *op. cit.*, p. 4; *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 38.2.

1572 Témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 18, lignes 18-22; témoignage de Sylvain Plouffe, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 112, lignes 20-24; pièce P-014 (CERP), *op. cit.*, p. 1; pièce P-122 (CERP), *op. cit.*, p. 10.

1573 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 31; témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 18, lignes 22-25; pièce P-014 (CERP), *op. cit.*, p. 1.

1574 Témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 18, lignes 22-25.

1575 Avant la fusion des établissements, imposée par 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, c. O-7.2), les centres jeunesse assumaient cette responsabilité. Témoignage d'Yves Desjardins, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 107, lignes 3-13; témoignage de Sylvain Plouffe, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 12, lignes 2-16; *Le réseau de la santé et des services sociaux. Organisation et offres de services à la population autochtone*, pièce P-013 (CERP), p. 3; pièce P-012 (CERP), *op. cit.*, p. 8.

1576 *Un pas de plus vers l'autodétermination et le respect des droits des enfants et des familles des Premières Nations. Processus de consultation pour la réforme du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN), juin 2017*, pièce P-075 (CERP).

1577 Pièce P-086 (CERP), *op. cit.*, p. 6.

1578 Services aux Autochtones Canada. (2019). Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations. Repéré à <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1100100035204/1533307858805>.

signalement doit avoir été fait lorsque la famille résidait dans la communauté) sont pris en compte<sup>1579</sup>. Bien que la responsabilité financière relève généralement du gouvernement fédéral en vertu du partage des compétences constitutionnelles, l'ensemble des services en protection de la jeunesse doit être rendu dans le respect de la LPJ quelle que soit l'organisation responsable d'offrir les services. Cela dit, le financement et la prestation des services de protection de la jeunesse se déclinent de différentes manières selon le type d'entente conclue<sup>1580</sup>. Si certaines communautés non conventionnées n'assument aucune responsabilité en matière de protection de la jeunesse, plusieurs travaillent dans un contexte de responsabilité partagée. Seule la nation atikamewk nehirowisiw est parvenue à une entente lui permettant d'assumer l'entièreté des responsabilités en protection de la jeunesse pour sa population.

### ***Prise en charge complète des services par le réseau public de santé et services sociaux***

Un certain nombre de communautés non conventionnées n'assument aucune responsabilité sur le plan de la prestation de services en vertu de la LPJ. Dans ces cas, des ententes tripartites sont signées directement entre les communautés visées, les CISSS/CIUSSS et le ministère fédéral des Services aux Autochtones Canada<sup>1581</sup>. Les services sont entièrement fournis par les CISSS ou les CIUSSS, si bien que ces communautés n'ont pas d'Agence des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations comme c'est le cas dans les communautés où il y a partage de responsabilités<sup>1582</sup>. Les établissements provinciaux facturent alors directement le gouvernement fédéral pour les services fournis en vertu de la LPJ<sup>1583</sup>.

Alors que certains intervenants relevant des CISSS/CIUSSS ont leur port d'attache directement dans les communautés<sup>1584</sup>, d'autres se déplacent uniquement lorsque des rencontres sont nécessaires avec les enfants et les familles<sup>1585</sup>.

Les familles d'accueil situées dans la communauté doivent signer des ententes spécifiques avec l'établissement présent dans leur région. Elles sont donc évaluées par les établissements provinciaux et doivent composer avec les implications légales et administratives liées au statut de travailleur autonome. Elles ne bénéficient cependant pas de la même rémunération que celles situées hors communauté qui sont encadrées par une convention collective. C'est plutôt le gouvernement fédéral qui les compense financièrement pour les services rendus.

1579 Dans les cas où les enfants n'ont pas de statut indien ou résident hors communauté lors du premier signalement, la province est responsable financièrement.

1580 Témoignage de Sylvain Plouffe, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 115-116, lignes 24-6.

1581 Pièce P-086 (CERP), *op. cit.*, p. 10.

1582 Témoignage de Sylvain Plouffe, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 117, lignes 5-21.

1583 Pièce P-086 (CERP), *op. cit.*, p. 10.

1584 C'est le cas notamment des communautés de Lac Simon et de Pikogan. Témoignage de Sylvain Plouffe, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 117, lignes 10-14; pièce P-013 (CERP), *op. cit.*, p. 7-8.

1585 C'est le cas de Kitcisakik, Timiskaming, Long Point (Winneway) et Kebaowek (Kipawa); pièce P-013 (CERP), *op. cit.*, p. 7-8.

Au total, huit communautés des Premières Nations non conventionnées n'exercent aucune responsabilité en protection de la jeunesse. Il s'agit, chez les Anishnabek, des communautés de Barriere Lake (Rapid Lake), Lac Simon, Kitcisakik, Pikogan, Kebaowek (Kipawa), Long Point (Winneway) et Timiskaming; et de la communauté de Kanehsatà:ke chez les Mohawks<sup>1586</sup>.

Même si les communautés de Lac Simon, Kitcisakik et Pikogan n'ont actuellement pas de responsabilités autorisées, entre 1997 et 2002, elles ont toutefois assumé certains services en protection de la jeunesse par l'entremise des Services sociaux Minokin<sup>1587</sup>. Des difficultés financières, humaines et matérielles ont engendré la fermeture des services<sup>1588</sup>, mais au moment de la rédaction du rapport ces communautés étaient en discussion avec le CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue et le gouvernement fédéral pour la négociation d'une nouvelle entente.

### **Partage partiel de responsabilités avec les communautés**

Dans la majorité des communautés non conventionnées, ce sont les agences des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations qui assurent une partie de la gestion et de la prestation de services de protection de la jeunesse en vertu de la LPJ<sup>1589</sup>. Cette prise en charge partielle par les agences est possible grâce à des ententes bipartites signées avec les CISSS ou les CIUSSS<sup>1590</sup>. Ces ententes détaillent les modalités convenues sur le plan des responsabilités autorisées par le DPJ, de la prestation et du financement des services en vertu de la LPJ, de la LSSSS et de la LSJPA<sup>1591</sup>. Les établissements provinciaux facturent par la suite les conseils de bande ou les conseils tribaux pour la prestation de services qu'ils continuent d'assumer, y compris le coût de l'hébergement<sup>1592</sup>. Jusqu'à tout récemment, certaines responsabilités ne pouvaient être assumées par les communautés autochtones dans le cadre de ces ententes<sup>1593</sup>. Toutefois, des modifications apportées à la LPJ<sup>1594</sup> pourraient permettre aux communautés qui le souhaitent de négocier des autorisations supplémentaires, notamment de statuer sur la sécurité et le développement

<sup>1586</sup> *Recension des écrits secteur Protection de la jeunesse rédigé par Christiane Guay et Lisa Ellington dans le cadre de la CERP*, pièce PD-5 (CERP), p. 10.

<sup>1587</sup> Témoignage d'Alice Jérôme, notes sténographiques du 22 janvier 2018, p. 87-94, lignes 11-3; témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 18 avril 2018, p. 137-139, lignes 23-12.

<sup>1588</sup> *Rapport, conclusions d'enquête et recommandations, janvier 2003. Les services de protection offerts aux enfants algonquins dans les communautés du Lac Simon, de Pikogan et du Grand Lac Victoria*, pièce P-452 (CERP); témoignage d'Alice Jérôme, notes sténographiques du 22 janvier 2018, p. 95-110, lignes 16-18.

<sup>1589</sup> Pièce P-075 (CERP), *op. cit.*

<sup>1590</sup> La majorité des ententes ont été signées avec les centres jeunesse avant la constitution des établissements en CISSS et CIUSSS.

<sup>1591</sup> Pièce P-086 (CERP), *op. cit.*, p. 10.

<sup>1592</sup> *Ibid.*

<sup>1593</sup> Des communautés ayant signé des ententes bipartites avant les modifications survenues à la LPJ en 2007 ont pu continuer à exercer certaines fonctions, telles que l'orientation et la révision des situations (art. 32 LPJ). En effet, avant ces modifications législatives, ces fonctions n'étaient pas expressément considérées comme des responsabilités exclusives du DPJ. C'est le cas pour les communautés suivantes : Opitciwan, Wemotaci, Manawan et Kahnawà:ke.

<sup>1594</sup> Projet de loi n° 99, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*, 41<sup>e</sup> lég. (Qc), 1<sup>re</sup> sess., 2017, c. 18.



de l'enfant et de procéder à la révision de la situation<sup>1595</sup>. Les communautés atikamekw nehirowisiw de Manawan et Wemotaci ainsi que la communauté de Kahnawà:ke possèdent depuis plusieurs années de telles autorisations, notamment parce qu'elles ont signé des ententes bipartites que l'on appelle « intérimaires » en vue de la signature d'une entente selon l'article 37.5. J'y reviendrai plus loin.

Par ailleurs, la majorité des agences des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations assument la gestion<sup>1596</sup> des familles d'accueil et de proximité. La très grande majorité de ces familles d'accueil ne sont pas représentées par une association et ne sont pas visées par les ententes collectives qui ont été signées suivant l'adoption de la *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant*<sup>1597</sup> (LRR). Elles sont plutôt rémunérées sur la base d'une entente conclue entre l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador et le gouvernement fédéral. Certaines agences des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations gèrent également des unités de réadaptation ou des foyers de groupe. C'est le cas pour le Gignu Group Home (Listuguj), le Foyer Mamo (géré par le Conseil de la Nation Atikamekw), l'Akwesasne Adolescent Group Home (Akwesasne), le Centre de réadaptation Pishimuss et le Centre de réadaptation Mishta-An Auass (Uashat mak Mani-Utenam)<sup>1598</sup>.

### **Prise en charge complète des services par les communautés**

En juin 2001, en réponse aux demandes répétées des Premières Nations, particulièrement de la nation atikamekw nehirowisiw<sup>1599</sup>, le gouvernement du Québec a introduit l'article 37.5 dans la LPJ<sup>1600</sup>. Cette disposition permet l'élaboration de régimes particuliers de protection de la jeunesse et donne la possibilité aux communautés, nations et organisations autochtones (conventionnées ou non) de signer une entente avec le gouvernement du Québec afin de se voir confier une partie ou la totalité des responsabilités normalement dévolues au DPJ<sup>1601</sup>. L'objectif de ces ententes est de permettre aux communautés d'exercer ces responsabilités en pleine autorité (avec leur propre DPJ, par exemple), tout en permettant l'adaptation des interventions aux réalités autochtones.

La conclusion de telles ententes est doublée d'un certain nombre de conditions. Premièrement, les motifs d'intervention doivent être les mêmes que ceux prévus à la

<sup>1595</sup> Pièce PD-5 (CERP), *op. cit.*, p. 7.

<sup>1596</sup> Il est question ici notamment du recrutement, de l'évaluation des postulants, de la gestion administrative et du suivi des enfants autochtones placés.

<sup>1597</sup> *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant*, RLRQ, c. R-24.0.2.

<sup>1598</sup> Il est possible de connaître les détails de chacune des ententes de partage partiel de responsabilités liant les communautés autochtones non conventionnées et les CISSS/CIUSSS en consultant l'annexe 28.

<sup>1599</sup> Témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 41, lignes 2-14.

<sup>1600</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 37.5.

<sup>1601</sup> *Lignes directrices permettant d'établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les Autochtones*, pièce P-085 (CERP), p. 1; *Le système d'intervention d'autorité atikamekw (SIAA). Ses origines, son implantation et son fonctionnement*, pièce P-441 (CERP), p. 39.

LPJ<sup>1602</sup>. Les interventions effectuées doivent aussi être conformes aux principes généraux et aux droits prévus dans la *Loi*<sup>1603</sup>. Les régimes particuliers de protection mis en place par les nations autochtones doivent également respecter la compétence de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse<sup>1604</sup>. Toute entente conclue entre le gouvernement et une nation autochtone au regard de la mise en place d'un régime de protection particulier doit en outre définir clairement le bénéficiaire et le territoire sur lequel les services seront organisés et offerts<sup>1605</sup>. Elle doit aussi identifier les personnes ou les instances qui assumeront les responsabilités dévolues au directeur de la protection de la jeunesse dans la *Loi* et convenir des dispositions de reprise en charge<sup>1606</sup>.

Le gouvernement provincial justifie ces exigences en affirmant qu'il demeure imputable des services offerts par les communautés signataires et qu'il a « le devoir et l'obligation de s'assurer que tous les enfants du Québec, y compris les enfants autochtones, reçoivent les services nécessaires si leur sécurité ou leur développement est ou peut être compromis »<sup>1607</sup>.

Pour mettre en œuvre des régimes particuliers de protection de la jeunesse, les communautés, nations ou villages autochtones doivent entre autres faire la démonstration qu'ils peuvent :

- assurer la prise en charge préalable des services sociaux courants de première ligne<sup>1608</sup>;
- établir des mécanismes de collaboration avec les partenaires au niveau des communautés<sup>1609</sup>;
- établir des mécanismes de collaboration avec les partenaires locaux et régionaux, dont les centres intégrés<sup>1610</sup>;
- offrir de la formation et du soutien clinique aux intervenants<sup>1611</sup>;

<sup>1602</sup> Pièce P-441 (CERP), *op. cit.*, p. 47; témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 169, lignes 1-12.

<sup>1603</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 37.5; pièce P-441 (CERP), *op. cit.*, p. 41 et 46; témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 169, lignes 13-15 et p. 171-172, lignes 16-6.

<sup>1604</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 37.5; pièce P-441 (CERP), *op. cit.*, p. 41; témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 169, lignes 15-18.

<sup>1605</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 37.5; pièce P-441 (CERP), *op. cit.*, p. 41 et 48; témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 169, lignes 18-24; *Guide pratique à l'intention des communautés et des organisations des Premières Nations qui souhaitent conclure une entente en vertu de l'article 37.5 de la Loi sur la protection de la jeunesse*, pièce P-070 (CERP), p. 8.

<sup>1606</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 37.5; pièce P-441 (CERP), *op. cit.*, p. 41 et 49; témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 169, lignes 18-24; pièce P-070 (CERP), *op. cit.*, p. 9.

<sup>1607</sup> Pièce P-085 (CERP), *op. cit.*, p. 2.

<sup>1608</sup> Pièce P-085 (CERP), *op. cit.*, p. 20; pièce P-070 (CERP), *op. cit.*, p. 4.

<sup>1609</sup> Pièce P-085 (CERP), *op. cit.*, p. 16; pièce P-070 (CERP), *op. cit.*, p. 12.

<sup>1610</sup> Pièce P-085 (CERP), *op. cit.*, p. 17; pièce P-070 (CERP), *op. cit.*, p. 12.

<sup>1611</sup> Pièce P-085 (CERP), *op. cit.*, p. 19; pièce P-070 (CERP), *op. cit.*, p. 14.

- prévoir des dispositions concernant la protection des renseignements personnels<sup>1612</sup>;
- utiliser un système d'exploitation des données<sup>1613</sup>;
- prévoir un mécanisme de traitement des plaintes<sup>1614</sup>;
- prévoir un mécanisme pour assurer l'autonomie clinique des toutes les personnes responsables de la protection des enfants<sup>1615</sup>;
- prévoir des mesures d'évaluation de l'application du régime<sup>1616</sup>.

Depuis l'introduction de l'article 37.5 à la LPJ en 2001, une seule entente a été conclue. Elle lie le gouvernement du Québec et le Conseil de la Nation Atikamekw. Signée le 29 janvier 2018, alors que nos travaux étaient toujours en cours, cette entente survient un peu plus de 16 ans après le projet pilote initial du Système d'intervention d'autorité atikamekw (SIAA) et 8 ans après le début des négociations<sup>1617</sup>.

En vertu de cette entente, le directeur de la protection sociale du Conseil de la Nation Atikamekw exerce toutes les responsabilités habituellement dévolues au directeur de la protection de la jeunesse en matière de protection, d'adoption et de tutelle<sup>1618</sup>. Il est aussi responsable du recrutement, de l'évaluation des familles d'accueil et de la gestion de l'ensemble de leurs activités<sup>1619</sup>. En ce qui concerne la LSJPA, il exerce les responsabilités en matière de sanctions extrajudiciaires, de rédaction des rapports prédécisionnels et des suivis probatoires<sup>1620</sup>. Tous les enfants et les jeunes atikamekw nehirowisiw membres des communautés de Manawan et de Wemotaci pourront bénéficier de cette entente, et ce, qu'ils habitent sur le territoire de ces communautés ou hors communauté<sup>1621</sup>.

Le financement du SIAA est assuré par le gouvernement du Québec pour tous les bénéficiaires résidant sur le territoire visé par l'entente, et ce, même si les parents n'y

<sup>1612</sup> Pièce P-085 (CERP), *op. cit.*, p. 18; pièce P-070 (CERP), *op. cit.*, p. 13.

<sup>1613</sup> Pièce P-441 (CERP), *op. cit.*, p. 49; témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 175, lignes 16-21; pièce P-085 (CERP), *op. cit.*, p. 19; pièce P-070 (CERP), *op. cit.*, p. 14.

<sup>1614</sup> Pièce P-441 (CERP), *op. cit.*, p. 49; témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 188, lignes 19-20; pièce P-085 (CERP), *op. cit.*, p. 18.

<sup>1615</sup> Pièce P-085 (CERP), *op. cit.*, p. 16; pièce P-070 (CERP), *op. cit.*, p. 11.

<sup>1616</sup> Pièce P-441 (CERP), *op. cit.*, p. 49; témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 170, lignes 3-4; pièce P-070 (CERP), *op. cit.*, p. 15.

<sup>1617</sup> *Entente visant à établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les membres des communautés de Manawan et Wemotaci*, pièce P-445 (CERP); témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 11-12, lignes 24-10; pièce P-441 (CERP), *op. cit.*, p. 53; témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 177, lignes 19-23.

<sup>1618</sup> Pièce P-445 (CERP), *op. cit.*, art. 10-13; témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 184, lignes 10-19; pièce P-441 (CERP), *op. cit.*, p. 57.

<sup>1619</sup> Pièce P-445 (CERP), *op. cit.*

<sup>1620</sup> *Id.*, art. 12m; pièce P-441 (CERP), *op. cit.*, p. 57.

<sup>1621</sup> Pièce P-445 (CERP), *op. cit.*, art. 2-4; témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 182, lignes 13-24; pièce P-441 (CERP), *op. cit.*, p. 55.

résident pas<sup>1622</sup>. Le gouvernement finance également les services offerts par les familles d'accueil mises à contribution hors réserve selon les coûts reconnus au Québec<sup>1623</sup>.

La communauté mohawk de Kahnawà:ke a engagé des négociations allant dans le même sens<sup>1624</sup>. Au moment de produire le rapport, aucune entente n'avait toutefois été officiellement conclue.

### **Nations conventionnées**

En ce qui concerne les nations conventionnées du Québec (Eeyous (Cris), Naskapis et Inuit) c'est le gouvernement provincial qui assume le financement des services sociaux incluant la protection de la jeunesse. Chez les Eeyou (Cris) et les Inuit, cette situation prévaut depuis la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois en 1975<sup>1625</sup>. La même entente a été établie avec les Naskapis en 1978 dans le cadre de la Convention du Nord-Est québécois<sup>1626</sup>. Ces deux traités constituent un cadre qui définit les droits et les responsabilités de ces trois nations. Elles mettent en place des institutions locales et régionales qui s'intègrent dans le réseau québécois de la santé<sup>1627</sup>.

Au Nunavik, la gestion des services en protection de la jeunesse des quatorze villages inuit est sous la responsabilité de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik (RRSSSN). Le territoire est organisé autour de deux directions de la protection de la jeunesse : un DPJ pour la baie d'Ungava (qui relève du Centre de santé Tulattavik, considéré comme un établissement provincial) et un DPJ pour la baie d'Hudson (qui relève du Centre de santé Innulitsivik, également considéré comme établissement provincial). La RRSSSN administre également un centre de réadaptation régional pour jeunes en difficultés d'adaptation à Salluit, un foyer de groupe à Puvirnituk et un autre à Kuujjuaq<sup>1628</sup>.

En territoire Eeyou Istchee (territoire cri), l'administration des services de protection de la jeunesse, des neuf communautés eeyou (cries) est assumée par le Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James (CCSSSBJ)<sup>1629</sup>. Dans chacune des communautés, le CCSSSBJ opère un Centre Miyupimaatisiun communautaire (CMC)<sup>1630</sup>. On y offre des services médicaux, paramédicaux et infirmiers en plus des services sociaux, dont ceux relatifs à la

<sup>1622</sup> Pièce P-445 (CERP), *op. cit.*, art.24a); témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 189-190, lignes 17-4; pièce P-441 (CERP), *op. cit.*, p. 62.

<sup>1623</sup> Pièce P-441 (CERP), *op. cit.*, p. 62.

<sup>1624</sup> Témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 198, lignes 6-14.

<sup>1625</sup> Pièce P-086 (CERP), *op. cit.*, p. 10-11; témoignage de Jean-François Arteau, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 176, lignes 13-18.

<sup>1626</sup> Pièce P-086 (CERP), *op. cit.*, p. 10-11.

<sup>1627</sup> *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, *op. cit.*

<sup>1628</sup> Pièce PD-5 (CERP), *op. cit.*, p. 13.

<sup>1629</sup> Pour la nation eeyou (crie), la *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les Autochtones cris* (RLRQ, c. S-5) remplace la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (RLRQ, c. S-4.2).

<sup>1630</sup> *Services de santé et services sociaux : défis et enjeux de leur organisation pour une offre adaptée aux besoins de la clientèle des Terres-Cries-de-la-Baie James (CCSSSBJ)*, pièce P-017 (CERP), p. 5; Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James. (2018), *Rapport annuel 2017-2018*, Repéré à <http://www.creehealth.org/sites/default/files/CCSSSBJ%20RA%202017-2018%20FINAL%20FR.pdf>, p. 6.

protection de la jeunesse<sup>1631</sup>. Des équipes d'intervenants sociaux œuvrant en protection de la jeunesse sont d'ailleurs présentes localement<sup>1632</sup>. Contrairement au reste de la province qui peut compter sur des équipes distinctes pour assumer les fonctions d'évaluation des signalements et d'application des mesures, ce sont les mêmes intervenants qui assument ces deux fonctions en Eeyou Istchee<sup>1633</sup>. Le CCSSSBJ exploite également deux foyers de groupe : Upaachikush à Mistissini et Weesapou à Chisasibi, ainsi qu'un centre de réadaptation pour jeunes, le Youth Healing Services à Mistissini<sup>1634</sup>. Afin d'informer la population eeyou (crie) de l'application de la LPJ et des responsabilités du DPJ, le CCSSSBJ a adopté un règlement le 31 mars 2017<sup>1635</sup>. Ce règlement établit notamment que la protection des enfants est une responsabilité collective et que le DPJ doit limiter ses interventions aux motifs de protection évoqués à l'article 38 de la LPJ et orienter ensuite l'enfant et sa famille vers les autres services existants. Au moment des audiences de la Commission, un plan d'action pour les services de protection de la jeunesse était également en cours d'élaboration<sup>1636</sup>.

À Kawawachikamach, les services en protection de la jeunesse sont assurés par la Direction de la protection de la jeunesse du CISSS de la Côte-Nord. La communauté dispose également du CLSC Naskapi, qui est considéré comme étant un établissement provincial et qui relève directement du MSSS.

Tout comme les communautés non conventionnées, les communautés conventionnées peuvent signer des ententes en vertu de l'article 37.5 de la LPJ. Le 21 mars 2018, le RRSSSN a émis un communiqué de presse soulignant son intention d'entamer les démarches en vue de conclure une telle entente, en incluant l'ensemble des villages et organisations régionales inuit dans le projet<sup>1637</sup>.

### ***En dehors des communautés des Premières Nations et des villages inuit***

Les services de protection de la jeunesse offerts aux populations autochtones résidant en dehors de leur communauté ou de leur village d'appartenance sont les mêmes que pour le reste de la population québécoise<sup>1638</sup>. Ils sont financés à même le budget du MSSS, sauf lorsque le premier signalement a été fait au moment où la famille résidait dans une communauté. Dans ce cas, le gouvernement fédéral assure le financement des services. Les droits, pouvoirs et principes de la LPJ s'appliquent de façon intégrale.

---

<sup>1631</sup> Pièce P-017 (CERP), p. 5.

<sup>1632</sup> *Id.*, p. 19.

<sup>1633</sup> *Audit on Youth Protection Resources/Report*, pièce P-110 (CERP), p. 7.

<sup>1634</sup> Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James. (2018), *op. cit.*, p. 32.

<sup>1635</sup> Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James. (2017). *Board of directors by-law n° 12 : By-Law on youth protection and on the application of the Youth Protection Act (Section 37)*, resolution No. 01-157-17.

<sup>1636</sup> Pièce P-017 (CERP), *op. cit.*, p. 15; témoignage de Rober Auclair, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 179, lignes 9-14.

<sup>1637</sup> Régie régionale de la santé et des services sociaux Nunavik. (2018). Réformes majeures des services jeunesse au Nunavik. [Communiqué de presse]. Repéré à [https://nrhss.ca/sites/default/files/press\\_release\\_youth\\_services\\_nunavik\\_fr.pdf](https://nrhss.ca/sites/default/files/press_release_youth_services_nunavik_fr.pdf).

<sup>1638</sup> Pièce P-086 (CERP), *op. cit.*, p. 11.

La *Loi sur la protection de la jeunesse* ne comporte aucune exigence précise quant à l'accès à des services dans une langue autre que le français, à un interprète ou à des documents traduits. Cela dit, les tribunaux considèrent comme inhérent à l'obligation de se faire comprendre le besoin d'adapter linguistiquement la transmission d'informations aux parents visés par la *Loi*<sup>1639</sup>. Ajoutons à cela que les centres de protection de la jeunesse et de l'enfance relèvent des CISSS et des CIUSSS et doivent à ce titre se conformer aux exigences imposées aux établissements du réseau de la santé et des services.

---

<sup>1639</sup> *Protection de la jeunesse* — 1884, 2018 QCCQ 248; *Protection de la jeunesse* - 06518, 2006 QCCQ 15081; *Protection de la jeunesse* — 179297, 2017 QCCQ 18852.





The background of the entire page is a dense, abstract pattern of organic, flowing shapes in three colors: red, orange, and black. These shapes are scattered across the white background, creating a vibrant and textured effect. In the center, there is a white rectangular area containing the title and subtitle.

## PARTIE II

CE QUE NOS TRAVAUX NOUS ONT APPRIS



En vertu du décret adopté par le gouvernement du Québec en décembre 2016<sup>1640</sup>, la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès ne pouvait se prononcer sur la responsabilité civile, pénale ou criminelle de quiconque. Cette règle valait tant pour les individus que pour les organisations. En d'autres termes, la Commission ne pouvait se substituer au travail d'une cour de justice ou à celui de tout autre organisme de régulation.

Ma tâche consistait plutôt à tirer des conclusions de faits et à formuler des opinions, mais aussi et surtout à suggérer des actions qui permettront d'éviter que des histoires similaires se répètent. Le décret commandait des « actions concrètes, efficaces et durables »<sup>1641</sup>. J'ai aussi souhaité que les actions proposées soient réalistes et tiennent compte de l'environnement tant politique qu'économique et social à l'intérieur duquel elles devront être mises en œuvre.

Porté par les notions d'écoute et de réconciliation inscrites au cœur de mon mandat, j'ai en outre fait en sorte de laisser le plus de latitude possible aux citoyens et aux représentants des services publics dans l'expression de leur réalité. Pour y parvenir, j'ai notamment fait le choix de laisser les témoins entendus raconter les faits tels qu'ils les avaient vécus ou perçus en dehors des règles habituelles d'interrogatoires et de contre-interrogatoires<sup>1642</sup>. Cette décision s'est imposée d'elle-même en raison de la sensibilité particulière des événements ayant donné lieu à la mise en place de la Commission, de leur caractère hautement émotif et des risques bien réels de victimiser à nouveau des gens déjà extrêmement fragilisés.

En d'autres termes, j'ai usé des prérogatives qui étaient les miennes en matière de processus et d'administration de la preuve pour faciliter la mise en lumière de certains événements et comprendre leurs effets sur les personnes concernées. Sorte de main tendue – que j'aime à considérer comme une prémisse à la réconciliation –, cette orientation s'est reflétée dans la manière dont notre enquête a été menée, dans l'accompagnement offert aux personnes venues témoigner, mais aussi en salle d'audience. Rappelée à de nombreuses reprises dans le cadre de nos travaux<sup>1643</sup>, l'approche invitait à l'expression équitable des différents points de vue en cause dans la mesure où elle a été mise en œuvre tant auprès des citoyens autochtones que des intervenants des services publics. Elle s'est aussi avérée d'une aide précieuse lors de

---

<sup>1640</sup> *Décret concernant la constitution de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès*, (2016) 1095 G.O.Q. II, art. 24. Le texte entier du décret est disponible à l'annexe 1.

<sup>1641</sup> *Id.*

<sup>1642</sup> Voir les articles 59 à 71 des Règles de procédures et de fonctionnement de la Commission qui peuvent être consultés à l'annexe 2.

<sup>1643</sup> Témoignage de Perty Tookalook, notes sténographiques du 12 novembre 2018, p. 13, lignes 1-3; témoignage de Fanny Bacon, notes sténographiques du 16 mai 2018, p. 11, lignes 8-13; témoignage de Marie-Louise Hervieux, notes sténographiques du 23 octobre 2018, p. 8, lignes 16-23; témoignage à huis clos HC-60, notes sténographiques du 14 juin 2018, p. 12, lignes 10-15; témoignage de Clifford Loon, notes sténographiques du 13 juin 2018, p. 7, lignes 6-11; témoignage à huis clos HC-62, notes sténographiques du 19 juin 2018, p. 81, lignes 6-11; témoignage de Cécile Mark et Max Mitchell, notes sténographiques du 23 mai 2018, p. 104, lignes 6-10; témoignages à huis clos HC-20, notes sténographiques du 5 avril 2018, p. 139, lignes 22-25; témoignage à huis-clos HC-21, notes sténographiques du 5 avril 2018, p. 172, lignes 14-18; témoignages de Florence Dubé, Sylvain Dubé et Nathalie Dubé, notes sténographiques du 20 mars 2018, p. 162-163, lignes 23-2; témoignages de Sipi Flamand et Konik Flamand, notes sténographiques du 20 mars 2018, p. 239, lignes 11-14.

l'analyse qui a suivi en raison de la richesse des témoignages recueillis, de leur multiplicité et de l'éclairage unique que les histoires relatées ont fourni sur le climat ambiant.

Les pages qui suivent présentent les constats tirés de nos travaux, tant de façon transversale que pour chacun des services sous enquête. Les éléments d'enquête documentés et présentés en audience ainsi que les travaux de recherche effectués par la Commission sont à la base des appels à l'action qui ont été élaborés. Ces derniers tiennent aussi compte des travaux effectués et des conclusions établies par l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées<sup>1644</sup>. J'ai de plus pris acte des actions prévues au Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuits 2017-2022<sup>1645</sup> rendu public le 28 juin 2017, ainsi que des différentes mesures mises en place depuis les enquêtes du Service de police de la Ville de Montréal sur des allégations d'inconduite de la part de policiers envers des personnes autochtones au Québec. Les propos avancés par certaines commissions antérieures en lien avec les peuples autochtones ont également nourri mes réflexions, dont ceux de la Commission de vérité et de réconciliation du Canada<sup>1646</sup> et de la Commission royale sur les peuples autochtones<sup>1647</sup>.

Par ailleurs, parce que je suis convaincu qu'un changement véritable sera le fait d'une action collective, le terme appel à l'action a été privilégié plutôt que recommandation, le plus souvent associé à l'action gouvernementale traditionnelle.

---

<sup>1644</sup> Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées. (2019). *Réclamer notre pouvoir et notre place. Rapport complémentaire – Québec*. Ottawa, Ontario : ENFFADA.

<sup>1645</sup> *Faire plus, faire mieux. Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuits 2017-2022*, pièce P-199 (CERP)

<sup>1646</sup> Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015). *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir. Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et de réconciliation du Canada*. Montréal, Québec et Kingston, Ontario : McGill-Queen's University Press.

<sup>1647</sup> Commission royale sur les peuples autochtones. (1996). *Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones*. Ottawa, Ontario : Groupe Communication Canada (PDF en ligne).





# CHAPITRE 6

## CONSTATS GÉNÉRAUX

Afin de répondre aux questions sous-jacentes au mandat qui m'a été confié, il m'était essentiel de statuer sur une définition du concept de discrimination. Les nombreuses années passées sur le banc m'ont tout naturellement mené vers l'interprétation qu'en font les tribunaux. Comme l'a si habilement résumé la professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université McGill, Colleen Sheppard, lors de son passage devant la Commission, les tribunaux reconnaissent généralement trois types de discrimination : la discrimination directe, la discrimination indirecte et la discrimination systémique.

La discrimination directe se définit par le traitement différencié d'une personne sur la base de son appartenance à un groupe particulier de la société et des biais, préjugés ou stéréotypes véhiculés, consciemment ou non, à l'égard de ce groupe<sup>1648</sup>. La discrimination indirecte fait référence pour sa part aux effets préjudiciables que peut avoir l'application de lois, de politiques, de normes ou de pratiques institutionnelles d'apparence neutre sur une personne ou un groupe de personnes<sup>1649</sup>. Cumul de ces deux types de discrimination, la discrimination systémique a pour caractéristique d'être largement répandue, voire institutionnalisée dans les pratiques, les politiques et les cultures ayant cours dans une société. La discrimination systémique peut entraver le parcours d'un individu tout au long de sa vie et même avoir des effets négatifs sur plusieurs générations<sup>1650</sup>.

C'est donc avec cette définition en tête que j'ai analysé l'ensemble des témoignages entendus et des preuves déposées au cours des travaux de la Commission.

Au terme de l'exercice, il me semble impossible de nier la discrimination systémique dont sont victimes les membres des Premières Nations et les Inuit dans leurs relations avec les services publics ayant fait l'objet de l'enquête.

Si les problèmes ne sont pas toujours érigés en système, une certitude se dégage en effet des travaux de la Commission : les structures et les processus en place font montre d'une absence de sensibilité évidente aux réalités sociales, géographiques et culturelles des peuples autochtones. Résultat : en dépit de certains efforts d'adaptation et d'une volonté manifeste de favoriser l'égalité des chances, de nombreuses lois, politiques, normes ou pratiques institutionnelles en place sont source de discrimination et d'iniquité au point d'entacher sérieusement la qualité des services offerts aux Premières Nations et aux Inuit. Dans certains cas, ce manque de sensibilité se solde même par l'absence pure et simple de service, laissant des populations entières face à elles-mêmes et sans possibilité d'agir pour remédier à la situation. Plus encore que leurs droits, c'est la dignité de milliers de gens

---

<sup>1648</sup> Témoignage de Colleen Sheppard, notes sténographiques du 7 juin 2018, p. 13, lignes 7-17.

<sup>1649</sup> *Id.*, p. 14, lignes 17-22.

<sup>1650</sup> *Id.*, p. 18, lignes 2-15.



qui est ainsi spoliée, parce qu'ils sont maintenus dans des conditions de vie déplorables, en marge de leurs propres référents culturels. Dans une société développée comme la nôtre, ce constat est tout simplement inacceptable.

## 6.1. Les causes

Pour comprendre comment nous en sommes collectivement arrivés à cette situation, il importe de prendre un pas de recul sur les événements.

### 6.1.1 Un héritage colonialiste

Le premier élément de réponse se trouve du côté de l'histoire. Il suffit en effet de prendre connaissance des principaux événements qui ont jalonné les relations entre les peuples autochtones et les services publics pour mesurer l'ampleur des effets dévastateurs qu'ont eus les politiques colonialistes mises de l'avant par les gouvernements qui se sont succédé, tant à l'échelle fédérale que provinciale depuis 150 ans<sup>1651</sup>. Les pertes subies par les Premières Nations et les Inuit ont laissé dans leur sillage des stigmates indélébiles, que ce soit sur le plan du territoire, avec notamment la création des réserves et la sédentarisation, ou encore sur le plan culturel avec l'éducation et l'évangélisation forcées, incarnées par les pensionnats autochtones<sup>1652</sup>. Impossible également de passer sous silence les atteintes connues et documentées à l'identité ainsi qu'à l'organisation sociale, économique et politique de ces peuples, dépeintes en détail par plusieurs des témoins entendus<sup>1653</sup>. Tel que l'a souligné le témoin Charlie Watt en référence à cette période lors de son passage devant la Commission, « les autorités gouvernementales voulaient le territoire, mais pas ses habitants »<sup>1654</sup>.

<sup>1651</sup> Témoignage de Marie-José Thomas, notes sténographiques du 13 septembre 2018, p. 25, lignes 11-19. Les principaux événements marquants de l'histoire des relations entre les peuples autochtones et les services publics sont présentés dans le chapitre 3 du présent rapport.

<sup>1652</sup> *Les relations entre les Autochtones et les services de justice du Québec : une recension des écrits*, pièce PD-11 (CERP), p. 18-19; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 136-137, lignes 25-5; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 26 septembre 2017, p. 47-48, lignes 20-7; témoignage de David Kistabish, notes sténographiques du 6 juin 2017, p. 92-93, lignes 18-9; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 5 juin 2017, p. 57, lignes 6-13; témoignage de Clifford Moar, notes sténographiques du 16 novembre 2017, p. 13-14, lignes 20-5; témoignage de Roméo Saganash, notes sténographiques du 27 octobre 2017, p. 136-137, lignes 21-12; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2016, p. 24, lignes 4-15; *Perspectives historiques autochtones : entrevues*, pièce PD-16 (CERP), p. 49; témoignage de Marie-José Thomas, notes sténographiques du 13 septembre 2018, p. 82, lignes 8-16; témoignage de Sébastien Grammond, notes sténographiques du 22 septembre 2017 p. 125, lignes 7-24.

<sup>1653</sup> Témoignage de Pierre Lepage, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 45, lignes 2-14; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 78, lignes 7-24, p. 89, lignes 8-14 et p. 94, lignes 12-23; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 32, lignes 6-11; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 46, lignes 1-11; pièce PD-16 (CERP), *op cit.*, p. 79; témoignage de Pierre Picard, notes sténographiques du 21 novembre 2017, p. 37, lignes 4-22; témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 145-146, lignes 23-19, p. 147-148, lignes 19-6 et p. 149, lignes 9-19; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 5 juin 2017, p. 58-59, lignes 10-3; témoignage de Daniel Salée, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 189, lignes 1-6.

<sup>1654</sup> Témoignage de Charlie Watt, notes sténographiques du 23 novembre 2018, p. 100, lignes 14-18.

La conclusion, elle, est sans équivoque. Les rapports inégaux instaurés ont dépossédé les peuples autochtones des moyens susceptibles de leur permettre d'assumer leur propre destin et ont nourri au passage une méfiance certaine envers les services publics. La méfiance exprimée est d'autant plus vive que certains des événements en cause appartiennent à un passé très récent. C'est le cas par exemple des pensionnats autochtones, dont le dernier a fermé ses portes en 1991 au Québec<sup>1655</sup>, ou encore de l'abattage massif des chiens d'attelage survenu dans les années 1950 et 1960 au Nunavik et dont bon nombre d'Inuit toujours vivants ont été témoins et ont subi les effets<sup>1656</sup>, comme l'a narré avec émotion Charlie Arngak devant la Commission :

Mon cousin, mon ami et moi étions sur une grosse maison, sur le toit, près de la côte, et on a vu... qu'on a apporté les chiens le long de la côte pour être tués, et on a vu nos oncles [...] amener leurs chiens à la côte pour qu'ils soient massacrés. On avait peur, alors on se cachait sur les toits... On s'étendait sur notre ventre et on les observait, et on observait nos parents, les gens qui amenaient leurs chiens à la côte et on a vu que... on a vu qu'ils ont été massacrés; on a tiré dessus. [...] On est allé à la côte pour voir les chiens qui étaient massacrés avant qu'ils soient nés, j'ai vu des... des piles entières de chiens... [...] La police les a brûlés le soir, sur la rive, et après le massacre, nos vies ont été changées. Ils ne pouvaient plus aller chasser; il n'y avait pas de skidoo, de motoneiges pour aller chasser. Leurs vies ont été complètement changées, et ils ont... ils se sont tournés vers l'alcool<sup>1657</sup>.

Loin d'être désincarnés, ces événements font partie de l'héritage culturel des peuples autochtones et placent encore aujourd'hui leurs membres et leurs communautés dans des situations de grande vulnérabilité culturelle, relationnelle, sociale et économique<sup>1658</sup>. Il suffit de prendre conscience de l'écart important qui les sépare du reste de la population en matière de conditions de vie et de conditions de santé pour s'en convaincre<sup>1659</sup>.

<sup>1655</sup> Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015d). *Rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada, Pensionnats du Canada : Enfants disparus et lieux de sépulture non marqués*. Volume 4. Montréal, Québec et Kingston, Ontario : McGill-Queen's University Press, p. 164.

<sup>1656</sup> Témoignage de Davidee Nivaxie, notes sténographiques du 12 novembre 2018, p. 56-57, lignes 11-7; *Déclaration statutaire* PI-274, pièce P-1291 (CERP), p. 3; témoignage de Sarah Tuckatuck Bennett, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 277, lignes 3-4; témoignage de Louisa Cookie-Brown, notes sténographiques du 15 novembre 2018, p. 116, lignes 14-18 et p. 119-120, lignes 12-8; témoignage de Tunu Napartuk, notes sténographiques du 19 novembre 2018, p. 33, lignes 12-25 et p. 34, lignes 13-23; témoignage de Phoebe Atagotaaluk, notes sténographiques du 16 novembre 2018, p. 93, lignes 8-15 et p. 99, lignes 5-9; témoignage de Charlie Arngak, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 241-242, lignes 20-3.

<sup>1657</sup> Témoignage de Charlie Arngak notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 240-241, lignes 22-25.

<sup>1658</sup> Témoignage de Pierre Picard, notes sténographiques du 21 novembre 2017, p. 45, lignes 8-16; témoignage de Donat Savoie, notes sténographiques du 24 novembre 2017, p. 179-180, lignes 20-16; témoignage de Pierre Lepage, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 73-74, lignes 21-22; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 171-172, lignes 14-18; témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 104-106, lignes 22-8; témoignage de David Kistabish, notes sténographiques du 6 juin 2017, p. 97-98, lignes 25-6 et p. 98-99, lignes 20-15; témoignage de Phoebe Atagotaaluk, notes sténographiques du 16 novembre 2018, p. 95-96, lignes 10-6; témoignage de Jesse A. Thistle, notes sténographiques du 22 août 2018, p. 15, lignes 13-20; témoignage de Mélissa Saganash, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 49-50, lignes 13-11.

<sup>1659</sup> Le chapitre 4 de ce rapport présente un portrait des Premières Nations et des Inuit et de leur situation sur le plan sociodémographique, géopolitique ainsi qu'en ce qui a trait à la santé, la justice, le correctionnel et la protection de la jeunesse.

Le lien de cause à effet a d'ailleurs été souligné tant par le Syndicat des agents de la paix en services correctionnels au Québec que par les directeurs et directrices de la protection de la jeunesse du Québec et le gouvernement du Québec dans les mémoires qu'ils ont déposés à la Commission<sup>1660</sup>.

Par conséquent, il n'est pas étonnant que ces épisodes malheureux de notre histoire commune soient évoqués par les membres des Premières Nations et les Inuit pour expliquer leur réticence à l'égard de l'offre de services publics<sup>1661</sup>. Le gouvernement du Québec en a convenu lui-même dans le cadre de ses observations finales<sup>1662</sup>. C'est le cas également de l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec (APPPQ):

[L]es Autochtones ont été soumis à différentes lois, les obligeant à demeurer sur une ou des réserves, interdisant les danses et religions traditionnelles, interdisant les langues autochtones, interdisant la consommation d'alcool, interdisant ou limitant la chasse et la pêche, etc. Les relations entre les Autochtones et les policiers, chargés de prévenir et de réprimer les infractions à ces lois, ont donc été fondées sur des bases extrêmement négatives.

[...]

À la lumière de ces éléments généraux, et sans avoir détaillé les différentes mesures prises par les gouvernements visant l'assimilation des Premiers Peuples à l'époque, la méfiance [de] ceux-ci envers les corps de police chargés d'appliquer les lois et de réprimer les infractions est compréhensible<sup>1663</sup>.

Ajoutons à cela le fait que les politiques colonialistes ont pavé la voie à la mise en place de systèmes et d'organisations dominés par une volonté de normalisation qui ont très peu à voir avec les savoirs et les traditions autochtones<sup>1664</sup>. En fait, non seulement cette façon de construire et de gérer l'offre de services aux populations a-t-elle contribué à établir une distance avec les Premières Nations et les Inuit, mais elle a aussi fait en sorte de désavouer socialement et politiquement leurs pratiques et savoirs millénaires. Tout comme bon nombre d'intervenants entendus au cours des travaux de la Commission, citoyens, experts ou autres<sup>1665</sup>, je crois que l'absence de sensibilité à cet égard trouve

<sup>1660</sup> Mémoire du gouvernement du Québec. (2018, 30 novembre). *Vivre ensemble, faire ensemble*, pièce P-1170 (CERP), mémoire M-029, p. 2; Mémoire du Syndicat des agents de la paix en services correctionnels du Québec. (2018, 10 octobre), *Réalités autochtones en milieu carcéral québécois : Un système juste et équitable pour toutes et tous?*, pièce P-1159 (CERP), mémoire M-017, p. 16; Mémoire des directeurs et directrices de la protection de la jeunesse du Québec. (2018, 30 novembre). Pièce P-1169 (CERP), mémoire M-028, p. 11-12.

<sup>1661</sup> Témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 5 juin 2017, p. 61, lignes 13-22.

<sup>1662</sup> Mémoire du gouvernement du Québec. (2018, 30 novembre), *op. cit.*, p. 29.

<sup>1663</sup> Mémoire de l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec. (2018, 30 novembre). Pièce P-1166 (CERP), mémoire M-025, p. 9.

<sup>1664</sup> Témoignage de Pierre Picard, notes sténographiques du 21 novembre 2017, p. 62, lignes 13-24; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 5 juin 2017, p. 65, lignes 15-24; témoignage d'Annie Baron, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 130-131, lignes 23-2; Mémoire du gouvernement du Québec. (2018, 30 novembre), *op. cit.*, p. 36.

<sup>1665</sup> Témoignage de Pierre Lepage, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 27-28, lignes 22-13 et p. 111, lignes 11-14; témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 134-135, lignes 22-2 et p. 151-152, lignes 22-4; témoignage d'Éric Cardinal, notes sténographiques du 7 juin 2018, p. 170, lignes 3-7; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 5 juin 2017, p. 59-60, lignes 25-2; témoignage d'Alex Cheezo, notes sténographiques du 24 octobre 2017, p. 40, lignes 8-21; Mémoire du gouvernement du Québec. (2018, 30 novembre). *Op. cit.*, p. 14; témoignage de Marie-José Thomas, notes sténographiques du 13 septembre 2018, p. 80-81, lignes 24-18.

sa source dans la méconnaissance généralisée qu'entretient la population à l'égard des peuples autochtones. Il s'agit d'ailleurs selon moi de l'un des enjeux les plus importants à prendre en considération pour comprendre l'origine de la discrimination systémique dans les services publics.

### 6.1.2 Une méconnaissance généralisée

Pire que l'ignorance, la méconnaissance vient avec son lot de préjugés et de stéréotypes; des stéréotypes qui ont contribué à cristalliser les relations entre les Autochtones et les services publics. La professeure à l'Institut national de la recherche scientifique (INRS) et directrice du réseau de recherche et de connaissances DIALOG<sup>1666</sup>, Carole Lévesque, a d'ailleurs affirmé devant la Commission que «trop souvent, dans la tête du grand public, les peuples autochtones sont vus à travers le prisme de l'incapacité, de la marge de relance, comme s'ils ne composaient pas des groupes sociaux organisés et des sociétés à part entière»<sup>1667</sup>.

Désorganisés, incapables de prendre en charge leur famille et leurs enfants, dépourvus de connaissance, violents, dépendants, négligents quant à leur santé et à leurs biens, privilégiés parce qu'exemptés de payer des taxes et des impôts... Avouons-le, la liste des préjugés à l'égard des Premières Nations et des Inuit s'étend sur un continuum fort étendu allant de l'infériorité à la position de privilège. Plusieurs des témoins autochtones qui ont partagé leurs histoires personnelles en audience ont d'ailleurs affirmé avoir senti un tel jugement à leur égard<sup>1668</sup>. C'est notamment le cas de cette mère venue témoigner à huis clos de ses rapports avec les services de protection de la jeunesse:

[Avec] les intervenantes de la DPJ [...] en partant, je suis une Autochtone, j'étais toxicomane, j'étais alcoolique, puis à la limite joueuse compulsive, joueuse pathologique [...] C'était même pas vrai. J'étais même pas capable de me défendre. [...] Ils disaient qu'il allait y avoir une aide-conseil suivie, pour voir si le bébé était en sécurité, afin de savoir si on apportait les soins nécessaires à son bon développement, puis voir si notre logement est adéquat, puis si y a

<sup>1666</sup> Le réseau de recherche et de connaissances DIALOG traite des questions relatives aux peuples autochtones.

<sup>1667</sup> Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 124, lignes 2-6.

<sup>1668</sup> Témoignage de Pauline Diamond, notes sténographiques du 8 juin 2018, p. 145-146, lignes 15-3; témoignage de Sylvanne Bellefleur par témoin rapporteur, notes sténographiques du 23 octobre 2018, p. 53, lignes 19-21 et p. 54, lignes 12-24; témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 7 juin 2017, p. 35-36, lignes 25-5 et p. 62, lignes 9-14; témoignage d'Yvette Wabanonik, notes sténographiques du 23 août 2018, p. 145-146, ligne 18-2; témoignage de Pauline Diamond, notes sténographiques du 8 juin 2018, p. 151, lignes 18-20, p. 153, lignes 21-22 et p. 158, ligne 19; témoignage de Natasia Mukash, notes sténographiques du 16 octobre 2017, p. 28-29, lignes 25-14 et p. 52-53, lignes 25-8; témoignage à huis clos HC-6, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 76-77, lignes 3-6; témoignage à huis clos HC-17, notes sténographiques du 16 mars 2018, p. 264-265, lignes 19-24; témoignage à huis clos HC-21, notes sténographiques du 5 avril 2018, p. 189-190, lignes 12-1 et p. 190-191, lignes 19-11; témoignage à huis clos HC-13, notes sténographiques du 15 mars 2018, p. 15-16, lignes 25-5; témoignage à huis clos HC-26, notes sténographiques du 17 avril 2018, p. 24-26, lignes 20-15; témoignage à huis clos HC-37, notes sténographiques du 16 mai 2018, p. 109, lignes 4-22, p. 115, lignes 5-10, p. 140-141, lignes 13-25, p. 149-150, lignes 4-20 et p. 152, lignes 3-5; témoignage de Nakuset, notes sténographiques du 21 février 2018, p. 59-60, lignes 12-2; témoignage à huis clos HC-63, notes sténographiques du 20 août 2018, p. 15-16, lignes 25-9 et p. 21, lignes 10-17; témoignage à huis clos HC-75, notes sténographiques du 13 septembre 2018, p. 215, lignes 16-22; témoignage à huis clos HC-10, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 208, lignes 14-25; témoignage à huis clos HC-4, notes sténographiques du 23 février 2018, p. 173-175, lignes 1-24.

pas du speed, de la coke, de l'alcool ou je sais pas. [...] J'étais jugée comme une Autochtone, fait que c'est sûr que je prenais toutes les drogues qu'il y avait au monde. Mais j'étais cotée A-1 au niveau de mes assurances-vie. T'sé, ça marche pas là. Je prends pas de drogues, je prends rien<sup>1669</sup>.

Fondées ou non, ces impressions témoignent du mur d'incompréhension mutuelle qui sépare aujourd'hui les peuples autochtones des principaux prestataires de services publics au Québec.

Plus important encore au regard du mandat de cette Commission, la multiplicité de témoignages entendus illustre comment cette incompréhension peut avoir pour effet de limiter l'accès aux soins, voire de mettre la sécurité ou la vie de certains individus en jeu. Je citerai à ce propos l'histoire d'Edmond Moar décédé des suites d'un cancer diagnostiqué, mais non traité, monsieur Moar ayant refusé d'être hospitalisé après avoir eu des expériences difficiles avec le personnel en fonction<sup>1670</sup>. Et que dire de l'histoire tragique de cette autre patiente du Nunavik décédée des suites d'un cancer et pour laquelle la simple prise de médicament antidouleur a été suggérée pendant une longue période, le personnel traitant étant convaincu qu'elle souhaitait uniquement aller à Montréal aux frais du dispensaire<sup>1671</sup>.

S'il est impossible de faire de ces cas d'exemple une généralité ou encore d'affirmer que les situations décrites sont l'apanage des peuples autochtones, il est à tout le moins aisé de conclure que ces expériences non sécurisantes peuvent accroître la méfiance déjà présente dans la population autochtone envers les services publics. Plus important encore, en raison de la fragilité du lien de confiance, de telles situations peuvent entraîner une sous-utilisation des services pour l'ensemble de la population autochtone, ce qui alourdit et augmente les situations de crise, retarde le dépistage et entrave la prestation de soins ou l'intervention dans le cas de violence conjugale par exemple.

Or, pour être en mesure de sécuriser une personne en besoin de soins ou vulnérable – ce qui est le lot de la quasi-totalité des gens qui interagissent avec les services publics –, il faut savoir décoder l'attitude et le comportement de l'autre. La méconnaissance actuelle à l'égard des Premières Nations et des Inuit rend cet objectif difficile à atteindre. Ce point de vue est soutenu par le gouvernement du Québec lui-même dans le mémoire qu'il a produit à l'intention de la Commission, de même que par le Syndicat des agents de la paix en services correctionnels du Québec<sup>1672</sup>. Il a aussi été relaté en audience par un policier ayant déjà travaillé au Nunavik :

Pour quelqu'un qui arrive du Sud, quelqu'un qui arrive au [nord] du 55<sup>e</sup> parallèle, c'est très difficile de comprendre, un, la différence culturelle, et pourquoi ça fonctionne comme ça et pourquoi ça se produit. Pourquoi il y a une telle violence

<sup>1669</sup> Témoignage à huis clos HC-37, notes sténographiques du 16 mai 2018, p. 121-122, lignes 16-2 et p. 149, lignes 4-17.

<sup>1670</sup> Témoignage de Louise Moar et Francine Moar, notes sténographiques du 7 septembre 2018, p. 12 à 40, lignes 1-3.

<sup>1671</sup> Témoignage d'Élizabeth Williams, rapporté par Marie-Hélène Francoeur-Malouin, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 169-188, lignes 1-10.

<sup>1672</sup> Mémoire du gouvernement du Québec. (2018, 30 novembre). *Op. cit.*, p. 14; Mémoire du Syndicat des agents de la paix en services correctionnels du Québec. (2018, 10 octobre). *Op. cit.*, p. 28.

et pourquoi il y a un tel niveau d'agressivité, là, dans certaines interventions en fait. Donc, c'est ça quand on commence comme policier. Non, ça vient pas avec un manuel sur comment gérer cette problématique-là chez les Inuit ni sur le territoire<sup>1673</sup>.

Force est aussi de constater que les intervenants sociaux, médecins, infirmiers, policiers et procureurs œuvrant au sein des services publics disposent rarement des outils et des ressources nécessaires pour faire les choses autrement<sup>1674</sup>. Élaborés autour des concepts d'universalité et d'égalité pour tous, par des décideurs tout aussi en marge des réalités, enjeux, trajectoires et valeurs autochtones, les services n'ont en effet pas été pensés pour tenir compte de la différence et des besoins particuliers inhérents aux Premières Nations et aux Inuit<sup>1675</sup>. Faisant référence à la surjudiciarisation des itinérants autochtones de Val-d'Or, dans son mémoire, l'APPQ reconnaît d'ailleurs que « les alternatives à l'émission de constat d'infraction, à la détention ou à l'arrestation étaient très limitées, voire inexistantes »<sup>1676</sup>.

L'absence de formation a aussi été mentionnée par la quasi-totalité des intervenants comme étant une lacune de premier plan lorsque vient le temps d'offrir des services sécurisants sur le plan culturel<sup>1677</sup>.

À ce chapitre, je me refuse toutefois à rendre les employeurs exclusivement responsables. La connaissance de l'autre, de ses différences et de sa culture est l'affaire de tous et peut se développer à la faveur de différentes sources et initiatives. De mon point de vue, les médias ont d'ailleurs un rôle important à jouer à ce niveau. Plus qu'un rôle, c'est une responsabilité qui leur incombe : celle d'informer adéquatement la population sur les réalités multiples des peuples autochtones, sur leur histoire, leurs cultures et leurs initiatives.

### 6.1.3 Une image publique tronquée

De fait, pour une grande majorité des Québécois, les médias, qu'ils soient écrits ou électroniques, constituent la principale source d'information sur les peuples autochtones. Ainsi, selon le traitement qu'ils leur réservent, les médias peuvent contribuer à réduire la méconnaissance à l'égard des Autochtones ou, au contraire, faire en sorte de cristalliser l'image négative qui leur est associée.

La difficulté, selon l'expert en communication et spécialiste des questions autochtones, Éric Cardinal, venu témoigner dans le cadre des audiences, c'est que les journalistes sont eux-mêmes aux prises avec un déficit de connaissance à l'égard des peuples autochtones :

<sup>1673</sup> Témoignage de Jean-Mathieu Lafleur, notes sténographiques du 21 novembre 2018, p. 182, lignes 12-23.

<sup>1674</sup> Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 152, lignes 5-21.

<sup>1675</sup> Témoignage de Daniel Salée, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 193, lignes 10-20.

<sup>1676</sup> Mémoire de l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec. (2018, 30 novembre). *Op. cit.*, p. 26.

<sup>1677</sup> Mémoire du Réseau universitaire intégré de santé McGill. (2018, 15 octobre). *Portant sur améliorer l'accessibilité, la qualité, la continuité et la sécurisation culturelle des services offerts aux autochtones*, pièce P-1162 (CERP), mémoire M-020, p. 5-6; Mémoire du Syndicat des agents de la paix en services correctionnels du Québec. (2018, 10 octobre). *Op. cit.*, p. 29; Mémoire du Directeur des poursuites criminelles et pénales. (2018, 29 novembre); pièce P-1168 (CERP), mémoire M-027, p. 11, paragr. 42; Mémoire de la Fédération de la santé et des services sociaux. (2018, 19 septembre). *Défis et perspectives en matière de services sociaux et de santé offerts aux Premières Nations du nord du Québec*, pièce P-1158 (CERP), mémoire M-016, p. 21.



La majorité des journalistes sont des Québécois n'ayant pas, ou très peu, eu la chance d'en apprendre sur les Autochtones. Pendant de très nombreuses années, ce que l'école enseignait au sujet des Autochtones était extrêmement insuffisant. Pour les plus âgés des journalistes, c'est même une image très péjorative des Autochtones, voire carrément raciste, qui leur était présentée à l'école<sup>1678</sup>.

Cette vision des choses a également été soutenue par l'anthropologue Serge Bouchard lors de son témoignage alors qu'il affirmait que « même les journalistes, qui sont des relayeurs stratégiques d'information, sont à défaut sur les questions des réalités autochtones »<sup>1679</sup>.

Si on ajoute à cela la complexité que peuvent présenter certains enjeux politiques et juridiques propres aux peuples autochtones, notamment lorsqu'il est question de droits ancestraux, il n'est pas très étonnant de constater que, dans les médias, comme ailleurs, la méconnaissance est visible et s'exprime, comme l'a illustré monsieur Cardinal, « par des erreurs de fait »<sup>1680</sup>, « de choix de reportage ou même dans la préparation d'un reportage »<sup>1681</sup>.

Outre les erreurs commises de bonne foi, plusieurs témoins entendus dans le cadre des audiences ont déploré la teneur des propos de certains chroniqueurs et éditorialistes. Des propos polarisants, qu'ils n'ont pas hésité à qualifier de tendancieux et qui se caractérisent par une généralisation à outrance, l'expression de préjugés racistes et un ton volontairement sensationnaliste<sup>1682</sup>.

La difficulté, c'est que même si le traitement réservé à l'information, lui, tend à s'améliorer, certains biais idéologiques – renforcés selon plusieurs par les événements d'Oka au début des années 1990 – demeurent perceptibles<sup>1683</sup>. Il suffit de se remémorer les propos tenus par certains animateurs de radio dans la foulée des « événements de Val-d'Or » et la décision du Conseil de presse qui s'en est suivi pour s'en convaincre.

[L]e Conseil estime que les propos tenus par l'animateur sont extrêmement dégradants, méprisants et viennent encourager les préjugés envers les femmes des Premières Nations.

Sans constituer directement une incitation à la violence, de tels propos sont néanmoins susceptibles de la banaliser, ce qui de l'avis du Conseil est tout aussi déplorable.

<sup>1678</sup> Cardinal, Éric. (juin 2018, 7). *Les Autochtones dans l'espace médiatique québécois*, pièce P-618 (CERP), mémoire M-010, p. 8-9; témoignage d'Éric Cardinal, notes sténographiques du 7 juin 2018, p. 179-180, lignes 12-4.

<sup>1679</sup> Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 26 septembre 2017, p. 60-61, lignes 11-19.

<sup>1680</sup> Témoignage d'Éric Cardinal, notes sténographiques du 7 juin 2018, p. 175-176, lignes 24-4.

<sup>1681</sup> Témoignage d'Éric Cardinal, notes sténographiques du 7 juin 2018, p. 176, lignes 13-23.

<sup>1682</sup> Cardinal, Éric. (juin 2018, 7). *Op. cit.*, p. 15; témoignage de Pierre Trudel, notes sténographiques du 22 novembre 2017, p. 92-93, lignes 20-11; témoignage d'Éric Cardinal, notes sténographiques du 7 juin 2018, p. 186-187, lignes 20-19; p. 190, lignes 4-18; témoignage d'Ellen Gabriel Katsisakwas, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 207-208, lignes 9-2.

<sup>1683</sup> *Id.*, p. 13; témoignage de Pierre LePage, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 12, lignes 6-16; p. 13, lignes 10-20 et p. 105-107, lignes 10-22; témoignage d'Éric Cardinal, notes sténographiques du 7 juin 2018, p. 191, lignes 14-23.



Le Conseil estime que le mépris dont il est question est d'autant plus répréhensible qu'une telle situation commandait au contraire une grande sensibilité<sup>1684</sup>.

Inversement, il est rare que des informations positives en lien avec les peuples autochtones soient publiées<sup>1685</sup>. La principale raison qui explique cette situation selon Éric Cardinal tient à la nature même des médias d'information :

Que ce soit pour les Autochtones comme pour d'autres sujets, les médias sont d'abord intéressés par des sujets qui vont retenir l'attention de leurs publics. Les belles histoires ne font souvent pas de bonnes nouvelles. C'est vrai de manière générale, mais c'est encore plus présent au niveau autochtone<sup>1686</sup>.

Conséquence de cette approche, en dehors des périodes de crise – si l'on fait exception de la chaîne spécialisée Espaces Autochtones au menu de Radio-Canada.ca et de l'Aboriginal People's Television Network (APTN) – et bien qu'encore une fois il importe de préciser que les choses tendent à s'améliorer, les réalités autochtones sont très peu représentées dans les médias<sup>1687</sup>.

En sélectionnant et en présentant des informations jugées d'intérêt public, tout comme en commentant l'actualité aux moyens d'éditoriaux et de chroniques, les médias participent à la construction de l'opinion publique<sup>1688</sup>. Or, c'est de cette même opinion publique que s'inspirent les gouvernements dans l'élaboration de leurs politiques et la conception de leurs services publics. La présidente de Femmes Autochtones du Québec (FAQ) admettait d'ailleurs elle-même lors de ses observations finales devant la Commission que les médias sont « la meilleure arme » pour dénoncer et faire bouger les choses<sup>1689</sup>.

De fait, qu'on le veuille ou non, devant la multitude de besoins et d'actions gouvernementales que commande une population comme celle du Québec, la priorisation passe le plus souvent par la capacité à se faire entendre. À ce chapitre, en raison du traitement médiatique qui leur est trop souvent réservé, les peuples autochtones apparaissent au mieux nettement défavorisés, au pire présentés comme des cas désespérés pour lesquels aucune solution n'est envisageable.

#### 6.1.4 Des actions gouvernementales morcelées et non pérennes

Cette observation me mène à aborder un quatrième et dernier élément susceptible d'expliquer selon moi la discrimination systématique vécue par les peuples autochtones au regard des services publics, à savoir l'absence d'une action gouvernementale pérenne et représentative des réels besoins exprimés par les peuples autochtones.

<sup>1684</sup> Conseil de presse du Québec. *Décision D2016-11-060*. Repéré à <https://conseildepresse.qc.ca/decisions/d2016-11-060/>. Il est possible d'en savoir plus sur le contexte médiatique entourant les « événements de Val-d'Or » en prenant connaissance du chapitre 1 de ce rapport.

<sup>1685</sup> Témoignage de Stanley Volant, notes sténographiques du 17 novembre 2017, p. 72, lignes 17-21; témoignage d'Éric Cardinal, notes sténographiques du 7 juin 2018, p. 201, lignes 14-19.

<sup>1686</sup> Cardinal, Éric. (juin 2018, 7). *Op. cit.*, p. 27.

<sup>1687</sup> Témoignage de Pierre Picard, notes sténographiques du 21 novembre 2017, p. 58-59, lignes 17-14.

<sup>1688</sup> Témoignage d'Éric Cardinal, notes sténographiques du 7 juin 2018, p. 174, lignes 22-25.

<sup>1689</sup> Témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 14 décembre 2018, p. 119, lignes 12-15.

Dès le début des travaux en janvier 2017, nous avons constaté l'étendue des discussions ayant déjà eu cours sur les questions relatives aux peuples autochtones au Québec et au Canada. Que ce soit au moyen de commissions d'enquête, de commissions parlementaires, de forums socioéconomiques ou de groupes de travail ciblés, les services ayant fait l'objet de notre enquête ont tous, à un moment ou l'autre, donné lieu à des réflexions entre les représentants des services publics ou les élus et les autorités autochtones. À chaque fois, une pléthore de recommandations et de pistes d'action a été identifiée pour remédier aux problèmes. Lors de son premier passage devant la Commission, la présidente de FAQ, Viviane Michel, avouait d'ailleurs ressentir une certaine saturation quant aux exercices de consultation de ce type et en appelait à une mise en œuvre réelle des recommandations proposées<sup>1690</sup>. Elle n'est pas la seule à exprimer un tel souhait. Déjà en 1992, lors de la première série d'audiences publiques de la Commission royale sur les peuples autochtones, le leader autochtone Elijah Harper exprimait le désir que cette commission soit la dernière<sup>1691</sup>. Nul besoin de préciser que son souhait n'a pas été réalisé.

Si madame Michel, comme d'autres représentants des milieux autochtones, insiste tant sur l'importance d'agir, c'est qu'en dépit de toutes les solutions identifiées et des plans d'action adoptés, les changements perceptibles sur le terrain, eux, demeurent faibles, voire inexistants. À preuve, bon nombre de problématiques identifiées antérieurement ont de nouveau été soulevées dans le cadre des travaux de la Commission. C'est le cas par exemple de la surreprésentation des Autochtones dans les services de justice et correctionnel, du manque d'interprètes et de documentation traduits dans la majorité des services publics, des délais considérables subis en matière de justice – particulièrement en régions éloignées –, des transferts à répétition vers le Sud des contrevenants du Nunavik, des conditions de détention déplorables au nord du 55<sup>e</sup> parallèle, de l'absence de services de santé et psychosociaux de proximité pour les Premières Nations et les Inuit ou encore de la non-adéquation des principes de protection de la jeunesse en contexte autochtone. Et la vérité, c'est que bon nombre d'autres éléments pourraient s'ajouter à cette liste déjà bien fournie, ce qui nuit au rétablissement du lien de confiance des Autochtones envers les services publics.

L'accumulation d'exemples avancés en ce sens à la Commission tend à leur donner raison. Le dossier relatif au transport aéromédical d'enfants non accompagnés en est une illustration probante, bien que des mesures aient été annoncées au cours de mon mandat<sup>1692</sup>. C'est le cas également de l'absence d'investigation sur les corps policiers autochtones évoquée par Isabelle Parent, ex-inspectrice au ministère de la Sécurité publique<sup>1693</sup>; ou encore du manque de volonté gouvernementale à partager les informations de santé publique décrié par Marie-Noëlle Caron de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador<sup>1694</sup>.

<sup>1690</sup> Témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 5 juin 2017, p. 79, lignes 4-12.

<sup>1691</sup> Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. (1992). *Audiences publiques. Document de réflexion n° 1. Les questions en jeu*. Ottawa, Ontario : Groupe Communication Canada, p. 13 de 66 (PDF en ligne).

<sup>1692</sup> Témoignage de Samir Shaheen-Hussain, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 182-183, lignes 18-2 et p. 229-231, lignes 5-25; témoignage de Samir Shaheen-Hussain, notes sténographiques du 18 octobre 2018, p. 289-290, lignes 3-6.

<sup>1693</sup> Témoignage d'Isabelle Parent, notes sténographiques du 20 novembre 2017, p. 42-46, lignes 8-18.

<sup>1694</sup> Témoignage de Marie-Noëlle Caron, notes sténographiques du 4 septembre 2018, p. 244-245, lignes 16-22; *La liste des obstacles depuis 2012 aux démarches de la CSSS PNQL afin d'obtenir des données sur la santé publique sur les Premières Nations*, pièce P-777 (CERP).

Dans certains cas, l'inaction ou l'absence d'orientations gouvernementales a même été confirmée par les représentants des services publics eux-mêmes. Pensons entre autres à la question de la formation aux réalités autochtones du personnel œuvrant dans le réseau de la santé et des services sociaux pour laquelle, de l'aveu même de Martin Rhéaume, directeur des affaires autochtones au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) lors de son passage en audience, aucune orientation claire n'a été fournie aux établissements du réseau<sup>1695</sup>. Même chose en ce qui a trait au partage de données et de renseignements qui, selon Luc Castonguay, sous-ministre au MSSS, n'a fait l'objet d'aucune demande de modification législative bien qu'elle pose problème<sup>1696</sup>.

Cela dit, il serait faux de prétendre qu'aucune mesure concrète n'a été mise de l'avant pour faciliter les rapports entre les peuples autochtones et les services publics au cours des quinze dernières années. Dans son mémoire, le gouvernement du Québec affirme à ce sujet que plus de 11,9 milliards de dollars ont été consentis aux organisations offrant des services aux peuples autochtones du Québec entre 2005 et 2015<sup>1697</sup>. En vérité, lorsqu'on y regarde de plus près, la somme évoquée inclut les montants versés aux nations conventionnées en vertu des diverses ententes conclues avec elles, dont la Paix des Braves et l'entente Sanarrutik<sup>1698</sup>, ainsi que les sommes liées à l'attribution de contrats<sup>1699</sup>. Une large part des sommes en cause n'est donc pas liée aux services visés par le mandat de la Commission. Reste donc le Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuits adopté en 2017 et sa centaine de mesures assorties à un budget de 30 millions de dollars sur cinq ans<sup>1700</sup>.

À mon avis, le véritable problème réside plutôt dans le fait que la majorité des solutions mises de l'avant prennent la forme de projets pilotes ou de programmes dont le maintien dépend, année après année, des sommes disponibles. Difficile dans un tel contexte de construire sur du long terme, d'opérer un changement véritable et encore moins d'en ressentir les effets positifs. La précarité à laquelle sont exposés les corps policiers autochtones, forcés de négocier périodiquement leurs conditions d'existence et leur budget avec le ministère de la Sécurité publique et le gouvernement fédéral, illustre d'ailleurs parfaitement selon moi les limites de l'approche à la pièce. Et que dire des initiatives prometteuses qui ont avorté faute de moyens, comme le projet Wigobisan développé dans la communauté de Lac Simon pour intervenir auprès des enfants victimes d'abus sexuels<sup>1701</sup>.

La lenteur avec laquelle certaines mesures, au demeurant fort intéressantes, ont été concrétisées nuit également à la réconciliation et à l'avancement des relations. Pensons notamment aux seize ans qui ont été nécessaires à la nation atikamekw nehirowisiw pour

<sup>1695</sup> Témoignage de Martin Rhéaume, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 67, lignes 4-15.

<sup>1696</sup> Témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 129-130, lignes 17-9.

<sup>1697</sup> Mémoire du gouvernement du Québec. (2018, 30 novembre). *Op. cit.*, p. 12-13.

<sup>1698</sup> Ces ententes visaient à préciser et à faciliter la mise en œuvre de certains aspects de la Convention de la Baie James et du Nord du Québec.

<sup>1699</sup> *Id.*, p. 13, note 25.

<sup>1700</sup> Pièce P-199 (CERP), *op. cit.*

<sup>1701</sup> Témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 18 avril 2018, p. 15-16, lignes 1-2; témoignage de Judith Morency, notes sténographiques du 18 avril 2018, p. 28 lignes 8-12 et p. 125-126, lignes 3-14.

en arriver à une entente avec le gouvernement du Québec sur la mise en place d'un régime particulier de protection de la jeunesse pourtant prévu à la loi. Témoin expert dans le cadre des travaux de la Commission, Sébastien Grammond, maintenant juge à la Cour fédérale, n'hésite pas à parler « d'obstacles bureaucratiques » dès que l'on cherche véritablement à « mettre en place quelque chose qui reflète davantage les valeurs de la communauté, ses façons de faire, que celles des non-autochtones »<sup>1702</sup>.

En d'autres termes, les mesures mises de l'avant trahissent encore l'idée que l'État québécois sait mieux que les nations elles-mêmes ce dont elles ont besoin ou les responsabilités qu'elles sont aptes à assumer.

Interrogés sur les mesures prises et à prendre pour améliorer la situation, les représentants des services publics entendus en audience ont évoqué de nombreux obstacles au changement, dont les ressources financières et humaines limitées dont ils disposent et le nécessaire respect du partage des compétences imposé par le cadre constitutionnel canadien. De mon point de vue, aucun de ces arguments ne rend acceptable l'inadéquation des moyens pris par les gouvernements successifs pour répondre aux besoins exprimés par les peuples autochtones.

Lorsque les ressources sont limitées et que les contraintes sont nombreuses, la solution passe invariablement par la priorisation. Or, force est d'admettre qu'en dehors de quelques épisodes de crise, la qualité des services offerts aux peuples autochtones n'a jamais été véritablement priorisée. Pire, construites autour d'une vision étriquée de l'égalité, les structures en place ont empêché les Premières Nations et les Inuit d'agir eux-mêmes pour répondre adéquatement aux besoins de leurs populations. Il s'agit selon moi d'une erreur grossière à laquelle il est urgent de remédier en mettant un terme au statu quo et en favorisant un nouvel équilibre des forces.

## 6.2. Les principes essentiels à la réconciliation

Quatre grands principes sont selon moi susceptibles de mener à la réconciliation et au progrès souhaités. Ils sont à la base de chacun des appels à l'action proposés dans ce rapport.

### 6.2.1 Reconnaître le statut particulier des Premières Nations et des Inuit

Les Premières Nations et les Inuit sont porteurs de cultures distinctes et non homogènes entre elles. Ces particularités culturelles posent la question de la différenciation, voire de la pertinence des services publics mis à leur disposition. Toutefois, lorsque vient le temps d'avancer des solutions tenant compte de certaines spécificités culturelles, que ce soit dans le corpus législatif ou dans le fonctionnement des organisations publiques, la crainte du précédent est rapidement évoquée. Résultat : de débats en représentations, les institutions publiques en appellent le plus souvent à la prudence. À la lumière des propos entendus dans le cadre des audiences, force est de constater que cette prudence est souvent mère d'inaction.

---

<sup>1702</sup> Témoignage de Sébastien Grammond, notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 179, lignes 10-22.

Or, si la possibilité de voir d'autres groupes réclamer une meilleure prise en compte de leurs besoins est bien réelle, il ne justifie en rien l'inaction au regard des Premières Nations et des Inuit. Leur présence millénaire et antérieure à la nôtre sur le territoire rend impossible la comparaison avec tout autre groupe culturel présent au Québec. J'ai voulu tenir compte de cette réalité historique particulière et des traumatismes vécus par la colonisation dans l'élaboration de mes appels à l'action. Comme le soulignaient, à juste titre, Daniel Salée, professeur titulaire en sciences politiques à l'Université Concordia et Carole Lévesque lors de leur passage devant la Commission, la quête poursuivie ici n'en est pas une d'égalité, mais plutôt d'équité et de justice sociale<sup>1703</sup>.

## 6.2.2 Favoriser l'autodétermination

Le droit à l'autodétermination a été présenté par de nombreuses personnes entendues en audience comme l'une des clés de voûte de la réconciliation avec les peuples autochtones. Ce discours a non seulement été véhiculé par les autorités autochtones<sup>1704</sup>, mais aussi par des intervenants de divers horizons<sup>1705</sup>. Il est également au cœur de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones,<sup>1706</sup> ratifiée depuis par le gouvernement canadien<sup>1707</sup> ainsi que des 15 principes adoptés par le Conseil des ministres du Québec en février 1983<sup>1708</sup> et reconfirmés par voie de motion à l'Assemblée nationale en 1985<sup>1709</sup>.

Lorsque définie par les Nations Unies, l'autodétermination signifie le droit pour les peuples autochtones d'assurer «librement leur développement économique, social et culturel»<sup>1710</sup>. Transposée dans le cadre du mandat de la Commission, elle suppose de permettre aux représentants des Premières Nations et des Inuit de définir la manière dont leurs peuples pourront bénéficier d'un service dit public, la façon dont il sera organisé, voire le lieu où il sera dispensé.

Ce principe repose sur l'idée que les Premières Nations et les Inuit sont les mieux placés pour savoir quels sont les besoins de leurs communautés et les solutions les plus appropriées pour y répondre. Il ouvre la porte à une offre de services différenciée, tantôt offerte en collaboration avec les organisations et services publics existants, tantôt de manière autonome, selon la volonté et les ressources dont disposent les différentes communautés et nations.

<sup>1703</sup> Témoignage de Daniel Salée, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 201-202, lignes 24-5; témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 131, lignes 10-16 et p. 165-166, lignes 16-6.

<sup>1704</sup> Témoignage de Richard Gray, notes sténographiques du 21 septembre 2017, p. 62, lignes 11-13; témoignage de Véronique Larouche, notes sténographiques du 16 novembre 2017, p. 81-82, lignes 1-18; témoignage de Lucien Wabanonik, notes sténographiques du 24 octobre 2017, p. 44-45, lignes 25-2.

<sup>1705</sup> Témoignage de Daniel Salée, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 162-174, lignes 22-14; témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 168-170, lignes 18-4; témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 23 octobre 2017, p. 98-100, lignes 4-7.

<sup>1706</sup> *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, 13 septembre 2007, Rés. A.G. 61/295.

<sup>1707</sup> Gouvernement du Canada. (2016, 10 mai). *Discours livré à l'instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones*, New York. [Notes d'allocation]. Repéré à <http://www.canada.ca/fr/affaires-autochtones-nord/nouvelles/2016/05/discours-livre-a-l-instance-permanente-des-nations-unies-sur-les-questions-autochtones-new-york-le-10-mai-2016.html>.

<sup>1708</sup> *SAA, quinze principes adoptés par le Conseil des ministres le 9 février 1983*, pièce P-805-17 (CERP).

<sup>1709</sup> *Résolution de l'Assemblée nationale du Québec du 20 mars 1985 sur la reconnaissance des droits des Autochtones et résolution du 30 mai 1989 sur la reconnaissance de la nation malécite*, pièce P-805-18 (CERP).

<sup>1710</sup> *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, op. cit., art. 3.

À travers l'histoire qui nous lie aux peuples autochtones, l'autodétermination a permis des avancées notables. À titre d'exemple, la signature de traités modernes par les Eeyou (Cris), les Naskapis et les Inuit a permis à ces nations de redéfinir, dans une certaine mesure, l'organisation des services de santé et d'éducation offerts à leur population, mais aussi d'agir en maîtres d'œuvre au regard du développement de leur territoire. Si l'approche n'est pas parfaite, selon plusieurs intervenants entendus en audience, elle offre généralement l'avantage d'une plus grande sécurisation culturelle et d'une collaboration accrue entre les nations<sup>1711</sup>. Pour toutes ces raisons, j'ai fait de l'autodétermination l'un des principes de base de mes appels à l'action.

### **6.2.3 Agir de manière systémique et concertée**

Les travaux de la Commission ont permis d'établir le caractère systémique de la discrimination dans les relations entre les peuples autochtones et les services publics. Un problème systémique commande des actions systémiques. J'ai donc privilégié les appels à l'action agissant sur les institutions elles-mêmes et les valeurs qu'elles véhiculent. Dit autrement, les réformes structurantes, qui changeront les pratiques à long terme, seront préférées aux mesures temporaires, trop souvent mises en place en réaction à des événements malheureux avant d'être progressivement délaissées.

Par ailleurs, nourris par un profond désir d'ouverture, les appels à l'action mis de l'avant encourageront, aussi souvent que possible, les actions concertées entre les acteurs des mondes autochtones et des services publics. Ils privilégieront également le dialogue. Il ne s'agit pas de mettre de l'avant des solutions pour les peuples autochtones, mais plutôt de collaborer avec eux à la mise en place de façons de faire respectueuses à la fois des droits individuels et ancestraux.

### **6.2.4 Intervenir en amont**

La complexité des situations mises au jour commande un regard large sur la situation. Il est inutile d'imaginer une mesure précise et d'espérer des résultats concrets, si en amont, les causes du problème n'ont pas été prises en compte. Inversement, je suis convaincu de l'impact positif que peuvent avoir des actions s'attaquant aux causes premières d'un problème.

Je propose donc de remonter à la source, aussi souvent que cela est possible, et ce, même si les domaines d'intervention concernés me mènent aux limites de mon mandat. La discrimination systémique mise au jour a des racines profondes et commande selon moi une action à large portée.

---

<sup>1711</sup> Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 104-108, lignes 1-20; témoignage de Roméo Saganash, notes sténographiques du 27 octobre 2017, p. 155-163, lignes 10-24; témoignage de Donald Nicholls, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 78-79, lignes 25-25; témoignage d'Abel Bossum, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 41, lignes 11-14 et p. 44, lignes 18-25; témoignage de Paul John Murdoch, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 56-60, lignes 12-2; témoignage de Bill Namagoose et John Hurley, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 122-165, lignes 24-13; témoignage de Jobie Tukkiapik, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 152-153, lignes 16-4; p. 159-160, lignes 5-25; p. 162, lignes 3-20.

## 6.3. Les appels à l'action transversaux

Forts de ces principes, les appels à l'action transversaux ont été pensés comme un ensemble cohérent de mesures susceptibles de se renforcer mutuellement lors de leur mise en œuvre. Ils découlent de constats communs à tous les services qui ont fait l'objet d'une enquête dans le cadre de la Commission et sont pour moi le point de départ d'un changement en profondeur. Ce changement s'étend de la reconnaissance du caractère distinct des peuples autochtones à l'instauration de pratiques et d'interventions respectueuses de cette différence et des savoirs qui l'accompagnent. Ils ont pour principal objectif de rétablir les liens de confiance avec les peuples autochtones et de permettre une réelle prise en compte de leurs besoins. Ils s'inscrivent dans une quête de justice sociale, permettant à tous de bénéficier d'une réelle égalité des chances.

### 6.3.1 Reconnaître les erreurs

L'objectif poursuivi par le gouvernement lors de la mise en place de la Commission était certes d'évaluer la présence de pratiques discriminatoires à l'encontre des Premières Nations et des Inuit, mais aussi, et surtout d'établir les bases d'une réconciliation véritable avec les peuples autochtones eu égard à l'offre de services publics. Si, à la suite des dernières élections, le Québec s'est doté d'un nouveau gouvernement, les objectifs poursuivis au départ transcendent la partisanerie et demeurent par conséquent inchangés. Il suffit de prendre conscience des effets dévastateurs qu'ont eus et qu'ont toujours certaines politiques publiques sur les conditions de vie et l'exercice des droits des Premières Nations et des Inuit pour se convaincre de la pertinence de garder le cap.

Je ne le répéterai jamais assez, que ce soit en matière de santé physique, de santé mentale, de justice, d'espérance de vie, de parentalité, de logement ou encore de revenus, les difficultés vécues par les peuples autochtones du Québec font la démonstration claire de la faillite du système public à répondre à leurs besoins. De cela, nous sommes collectivement responsables. Tantôt, parce que nous avons laissé les préjugés et la peur de l'autre prendre le pas sur notre humanité. Tantôt parce que nous avons préféré détourner le regard en constatant les effets délétères de certaines de nos actions.

Si les constats établis sur le terrain confirment qu'il est minuit moins une sur la grande horloge des enjeux sociaux, les gens bienveillants et profondément engagés que les travaux de la Commission m'ont permis de rencontrer me laissent tout de même croire que le changement est possible. La résilience dont ont historiquement fait preuve les peuples autochtones face à l'adversité est incomparable et ouvre la porte à un monde de possibilités. Il en va de même du mouvement d'affirmation culturelle et économique en marche chez les Premières Nations et les Inuit. Il est cependant urgent d'agir et par-dessus tout d'envoyer un message clair quant à la nature des relations passées et futures avec les peuples autochtones.

Envisager une réconciliation sans au préalable reconnaître les faux pas qui ont contribué à creuser l'écart de perceptions et de réalités qui caractérisent aujourd'hui les relations entre les prestataires de services publics et les peuples autochtones est impossible. Plusieurs



témoins citoyens et experts sont venus souligner l'importance qu'un tel message soit porté par les plus hautes autorités politiques au Québec<sup>1712</sup>. Je partage ce point de vue.

Je crois en effet, tout comme l'a affirmé l'anthropologue Serge Bouchard lors de son passage devant la Commission, que «l'être humain est un être symbolique»<sup>1713</sup>. D'autres États l'ont compris. À titre d'exemple, au début des années 2000, le gouvernement australien a reconnu publiquement le fait que ses politiques publiques avaient contribué et contribuaient encore aux écarts existants entre les peuples autochtones et le reste de la population, notamment en matière de santé<sup>1714</sup>. Ce geste public et hautement symbolique a par la suite mis la table à une transformation en profondeur des services publics de concert avec les autorités autochtones<sup>1715</sup>. Les constats établis dans le cadre des travaux de la Commission nous mènent face à la même nécessité. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n°1**

**Présenter des excuses publiques aux membres des Premières Nations et aux Inuit du Québec pour les préjudices causés par les lois, les politiques, les normes ou les pratiques des services publics à leur encontre.**

### **6.3.2 Poser les bases d'un espace de collaboration de nation à nation**

Au-delà des excuses, la réconciliation ne peut se faire sans la réalisation d'actions concrètes. Le premier geste à poser en ce sens est la reconnaissance des différences culturelles et des savoirs existants.

Comme affirmé au chapitre 3 de ce rapport, pendant des millénaires, les peuples autochtones ont pu compter sur leurs propres systèmes politiques, des traditions juridiques bien ancrées ainsi que sur des savoirs développés, notamment en matière de santé et de petite enfance<sup>1716</sup>. L'imposition de structures de gouvernance et de façons de

<sup>1712</sup> Témoignage de Paul-Yves Weizineau, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 194-195, lignes 22-12; témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 150-151, lignes 20-19 et p. 166, lignes 19-22; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 5 juin 2017, p. 80, lignes 7-14; témoignage d'Armand MacKenzie, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 187, lignes 5-14; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 143, lignes 3-23; témoignage de Daniel Salée, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 189, ligne 1-18; témoignage de Virginie Michel, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 61, lignes 10-23; témoignage de Pierre Rousseau, notes sténographiques du 25 janvier 2018, p. 238, lignes 8-25.

<sup>1713</sup> Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 26 septembre 2017, p. 73-74, lignes 14-10.

<sup>1714</sup> Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 164, lignes 6-10.

<sup>1715</sup> *Id.*, p. 164, lignes 10-14.

<sup>1716</sup> Témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 29-30, lignes 23-15; témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 43, lignes 2-9; témoignage de Nadine Vollant, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 77, lignes 5-14; pièce PD-11 (CERP), *op. cit.*, p. 14-15; témoignage de Lucy Grey, notes sténographiques du 23 novembre 2018, p. 14-15, lignes 22-24; témoignage de Paul John Murdoch, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 21, lignes 14-18; témoignage de Val Napoleon, notes sténographiques du 4 décembre 2017, p. 20, lignes 11-23; témoignage de Hadley Friedland, notes sténographiques du 4 décembre 2017, p. 28-29, lignes 12-16; témoignage de Jessyka Boulanger, notes sténographiques du 14 juin 2018, p. 82, lignes 18-23.

faire occidentales a malheureusement contribué à l'effritement de ces savoirs et de ces repères culturels<sup>1717</sup>.

Les sociétés autochtones ne sont pas pour autant demeurées passives. Comme en ont témoigné plusieurs intervenants entendus en audience, les peuples autochtones ont multiplié les efforts pour favoriser leur développement<sup>1718</sup>. À cet égard, tel que mentionné précédemment, et bien que l'approche n'ait pas permis de résoudre tous les problèmes, l'expérience vécue par les nations conventionnées au Québec<sup>1719</sup> a confirmé que les communautés autochtones qui disposent d'une plus grande autonomie dans leur gouvernance interne s'en sortent mieux, à tout le moins sur le plan socioéconomique, que celles qui en sont dépourvues<sup>1720</sup>. Les experts entendus en audience ont aussi insisté sur le fait que les peuples autochtones ayant davantage d'autonomie développent des systèmes de soutien originaux, conformes à leurs valeurs et à leurs pratiques culturelles. Ces systèmes sont généralement plus efficaces que ceux imposés et offrent à terme de meilleures perspectives d'avenir<sup>1721</sup>.

Comme le rappellent les ministères et organismes gouvernementaux dans leur mémoire déposé à la Commission en décembre 2018, au fil des décennies, l'État québécois ne s'est pas montré insensible à ces arguments<sup>1722</sup>. Avec la signature de la Convention de la

<sup>1717</sup> Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 125, lignes 6-14, p. 145-146, lignes 23-7 et p. 148-149, lignes 24-8; témoignage de Prudence Hannis, notes sténographiques du 25 octobre 2017, p. 41, lignes 11-22; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 65, lignes 1-20; témoignage à huis clos HC-18, notes sténographiques du 3 avril 2018, p. 51-52, lignes 20-16; témoignage à huis clos HC-19, notes sténographiques du 3 avril 2018, p. 69, lignes 4-12 et p. 101, lignes 6-19; témoignage de Jeanette Brazeau, notes sténographiques du 12 avril 2018, p. 89-91, lignes 10-1; témoignage à huis clos HC-32, notes sténographiques du 10 mai 2018, p. 189, lignes 5-15 et p. 196, lignes 1-18; pièce P-1166 (CERP), mémoire M-025, *op. cit.*, p. 9.

<sup>1718</sup> Témoignage de Marjolaine Sioui, notes sténographiques du 21 septembre 2017, p. 15-16, lignes 19-22; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 136-137, lignes 25-10; témoignage de Daniel Salée, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 238, lignes 10-15; témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 125-126, lignes 22-1; témoignage de Pierre Lepage, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 98, lignes 2-18.

<sup>1719</sup> Eeyou (Cris), Inuit et Naskapis.

<sup>1720</sup> Témoignage de Roméo Saganash, notes sténographiques du 27 octobre 2017, p. 155-163, lignes 10-24; témoignage de Donald Nicholls, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 78-79, lignes 25-25; témoignage d'Abel Bosum, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 41, lignes 11-14 et p. 44, lignes 18-25; témoignage de Paul John Murdoch, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 56-60, lignes 12-2; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 104-108, lignes 23-20; témoignage de Bill Namagoose et John Hurley, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 122-162, lignes 40-7; témoignage de Jobie Tukkiapik, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 152-153, lignes 16-4; p. 159, lignes 5-25; p. 160, lignes 16-25 et p. 162, lignes 3-20.

<sup>1721</sup> Témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 23 octobre 2017, p. 69-70, lignes 24-22; témoignage de Mina Beaulne, notes sténographiques du 21 novembre 2018, p. 64, lignes 4-17; témoignage de Daniel Salée, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 165, lignes 15-23, p. 168-169, lignes 14-4 et p. 171-172, lignes 20-7; Blackstock, C., Trocmé, N. et Bennett, M. (2004). Child Maltreatment Investigations among Aboriginal and Non-Aboriginal Families in Canada, *Violence against women* 10(8), 901-916; Fournier, A. (2016). De la Loi sur la protection de la jeunesse au Système d'intervention d'autorité atikamekw (SIAA) – La prise en charge d'une nation pour assurer le bien-être de ses enfants *Enfance, Familles et Générations*, 25 (1), 1-27, pièce P-171 (CERP).

<sup>1722</sup> Pièce P-1170 (CERP), mémoire M-029, *op. cit.*, p. 2-5.

Baie James et du Nord québécois (CBJNQ)<sup>1723</sup> et de la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ)<sup>1724</sup>, le Québec a en effet donné naissance dans les années 1970 à une nouvelle approche en matière de protection et de reconnaissance des droits autochtones<sup>1725</sup>. Ces ententes, qualifiées de traités modernes, ont redonné aux nations eeyou (crie), inuit et naskapie des droits et des avantages définis, des terres et une certaine emprise sur les services offerts à leur population en matière d'éducation<sup>1726</sup>, de santé et de services sociaux<sup>1727</sup>. Ils ont aussi établi des responsabilités gouvernementales et prévu que le financement nécessaire à leur concrétisation soit assuré par le partage des revenus tirés de l'exploitation des ressources du territoire.

En 1983, dans la foulée du rapatriement de la Constitution canadienne, le gouvernement du Québec adoptait également quinze principes devant guider ses relations avec les Premières Nations et les Inuit<sup>1728</sup>. Deux ans plus tard, ces principes ont inspiré une résolution de l'Assemblée nationale reconnaissant l'existence de dix nations autochtones distinctes ainsi que de leurs droits ancestraux et issus de traités<sup>1729</sup>. La nation malécite sera quant à elle reconnue comme onzième nation autochtone du Québec en 1989.

Si tout cela est vrai, il est aussi de notoriété publique que la mise en œuvre des conventions a posé d'importants défis. À ce jour, 24 conventions complémentaires ont en effet été nécessaires pour préciser certains aspects de la Convention de la Baie James et du Nord québécois<sup>1730</sup>, dont l'une des plus connues demeure assurément l'entente dite de la Paix des Braves signée en 2002<sup>1731</sup>. La Convention du Nord-Est québécois a pour sa part nécessité la signature de trois ententes complémentaires<sup>1732</sup>.

1723 *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, Grand Council of the Crees (of Québec), Northern Québec Inuit Association, gouvernement du Canada, Société d'énergie de la Baie James, Société de développement de la Baie James, Commission hydroélectrique du Québec et gouvernement du Québec, 11 novembre 1975.

1724 *Convention du Nord-Est québécois*, Membres de la bande des Naskapis de Schefferville, gouvernement du Québec, Société d'énergie de la Baie James, Société de développement de la Baie James, Grand Council of the Crees, Northern Québec Inuit Association et gouvernement du Canada, 31 janvier 1978.

1725 Témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 128, lignes 19-25.

1726 *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, *op. cit.*, ch. 16 et 17; *Convention du Nord-Est québécois*, *op. cit.*, ch. 11.

1727 *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, *op. cit.*, ch. 14.0 et ch. 15; *Convention du Nord-Est québécois*, *op. cit.*, ch. 10; *Cree Nation Governance Today*, pièce P-663 (CERP), p. 9

1728 Pièce P-805-17 (CERP), *op. cit.*

1729 Pièce P-805-18 (CERP), *op. cit.*

1730 Brief of the Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee)/Cree Nation Government, (2017, 14 juin). *Initial Brief*, pièce P-010 (CERP), mémoire M-001, p. 12, parag. 56.

1731 *Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec*, gouvernement du Québec, Cris du Québec, 7 février 2002. Repéré à [http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations\\_autochtones/ententes/cris/entente\\_cris\\_20020207.pdf](http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/cris/entente_cris_20020207.pdf).

1732 Publications du Québec. (2012). *Convention consolidée et conventions complémentaires*. Repéré à : <http://www3.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/produits/conventions/lois/loi1/pages/page1.fr.html>.

Quant aux principes, les représentants gouvernementaux eux-mêmes admettent dans leur mémoire que «tous n'ont pas encore été réalisés intégralement»<sup>1733</sup>, mais servent «toujours de boussole à l'action du gouvernement du Québec»<sup>1734</sup> et «guident ses interventions»<sup>1735</sup>.

En d'autres termes, la reconnaissance accordée aux peuples autochtones n'a que difficilement dépassé le stade symbolique. Elle passe le plus souvent – encore aujourd'hui – par des actions morcelées et variables selon les époques, les partis au pouvoir, le statut des nations (conventionnées ou non), voire l'actualité et le niveau de sensibilité de l'opinion publique aux questions autochtones.

Adoptée en septembre 2007 par l'Assemblée générale des Nations Unies, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones opte pour une tout autre approche<sup>1736</sup>. Elle propose de reconnaître de façon concrète, et d'inscrire dans la législation en vigueur, les droits des Premières Nations et des Inuit sur le plan individuel, mais aussi dans les sphères sociales, politiques, économiques et culturelles<sup>1737</sup>. Le Canada a annoncé son adhésion pleine et entière à la Déclaration en mai 2016<sup>1738</sup>. Un projet de loi rendant sa mise en œuvre effective au pays a par la suite été déposé et adopté par la Chambre des communes en 2018<sup>1739</sup>. Présenté comme «une pièce à réconciliation» par le député fédéral de la circonscription Abitibi-Baie James-Nunavik-Eeyou, Roméo Saganash, lors de son passage en audience<sup>1740</sup>, ce projet de loi est mort au feuillet à l'été 2019. Indépendamment du sort réservé au projet de loi fédéral, de l'avis de nombreux experts entendus dans le cadre des audiences, l'adoption de la Déclaration s'impose tout de même comme la voie à suivre pour le Québec<sup>1741</sup>. Je suis du même avis.

1733 Pièce P-1170 (CERP), mémoire M-029, *op. cit.*, p. 2.

1734 *Id.*, p. 3.

1735 *Ibid.*

1736 Il est possible de prendre connaissances des événements importants qui ont ponctué les relations entre les services publics et les Autochtones avant l'adoption de la Déclaration au chapitre 3 de ce rapport.

1737 *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, 13 septembre 2007, Rés. A.G. 61/295; témoignage de Sébastien Grammond, notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 171, lignes 11-18.

1738 Gouvernement du Canada. (2016, 10 mai), *op. cit.*

1739 Projet de loi C-262, *Loi visant à assurer l'harmonie des lois fédérales avec la Déclaration des Nations Unies sur le droit des peuples autochtones*, 42<sup>e</sup> lég. (Can.), 1<sup>re</sup> sess., 2016.

1740 Témoignage de Roméo Saganash, notes sténographiques du 27 octobre 2017, p. 172, lignes 3-7.

1741 *Id.*, p. 184, lignes 8-11; témoignage d'Aimée Craft, notes sténographiques du 15 janvier 2018, p. 209, lignes 13-21; témoignage de Paul-Mathieu Grondin, notes sténographiques du 19 avril 2018, p. 152, lignes 7-14; témoignage de Béatrice Vaugrante, notes sténographiques du 29 septembre 2017, p. 212-213, lignes 20-1; témoignage de Manon Jeannotte, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 57-58, lignes 11-9; témoignage de Martin Papillon, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 211, lignes 11-16; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 81, lignes 5-11; témoignage de Ghislain Picard, notes sténographiques du 13 décembre 2018, p. 30, lignes 5-11; mémoire du Barreau du Québec. (2018, 19 avril). *Le système de justice et les peuples autochtones du Québec : des réformes urgentes et nécessaires*, pièce P-556 (CERP), mémoire M-008, p. 18-22; mémoire d'Amnistie internationale Canada francophone. (29 septembre 2017); pièce P-113 (CERP), mémoire M-003, p. 26; mémoire de la Ligue des droits et libertés. (24 octobre 2017); pièce P-1156 (CERP), mémoire M-014, p. 6-8; pièce P-618 (CERP), mémoire M-010, *op. cit.*, p. 29; mémoire de l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador. (2018, 30 novembre); Écoute, réconciliation, progrès?, pièce P-1171 (CERP), mémoire M-030, p. 25-27; mémoire de Femmes Autochtones du Québec. (2018, 30 novembre); pièce P-1172 (CERP), mémoire M-031, p. 39 sur 41 (PDF en ligne).

Non seulement la Déclaration s'inscrit dans la suite logique des principes déjà adoptés par le gouvernement du Québec, mais elle offre une occasion unique de les concrétiser. Par-dessus tout, son application permet d'aménager un véritable espace de collaboration de nation à nation; un espace pérenne et dont pourront bénéficier tous les peuples autochtones du Québec, nonobstant leur poids démographique, leur pouvoir économique et leur capacité de représentation.

Inscrit noir sur blanc dans la Déclaration, le droit des peuples autochtones à l'autodétermination ainsi que celui de développer, de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, économiques et sociales portent à un autre niveau le dialogue établi entre les Autochtones et les gouvernements.

Prise sous l'angle du mandat qui m'a été confié, la Déclaration ouvre en fait la porte à la véritable autonomie des peuples autochtones au regard de l'organisation des services à offrir à leurs populations. Tous secteurs confondus, la mise œuvre de la Déclaration permettrait en outre la pleine participation des peuples autochtones à la conception et au déploiement sur le terrain des lois et des politiques publiques. Elle constituerait également un moyen d'assurer un financement durable, global et équitable des programmes et services développés en collaboration avec les Premières Nations et les Inuit de partout au Québec et répondant à leurs besoins.

Résumée plus simplement, la Déclaration donne aux peuples autochtones toute la latitude requise pour agir au bénéfice de leurs populations et dans le respect de leur culture. Elle répond aux demandes historiques des Premiers Peuples. Le grand chef du Conseil de la Nation Atikamewk, Constant Awashish, l'a d'ailleurs habilement exprimé lors de son passage devant la Commission :

Nous vous demandons un plus grand respect de nos institutions [...], un plus grand respect de nos valeurs, de nos approches et nous voulons une reconnaissance, que ça soit en services sociaux, que ça soit en justice, que ça soit en santé, que ça soit en éducation, [...] Un respect également de nos droits et de notre droit inhérent à notre autonomie gouvernementale par rapport à ces services-là<sup>1742</sup>.

La Déclaration répond également à la volonté énoncée par les représentants des services gouvernementaux dans leur mémoire de dépasser les discussions en lien avec les revendications territoriales et les redevances sur les ressources naturelles pour accorder «une plus grande importance aux besoins sociaux et culturels des Premières Nations et des Inuit»<sup>1743</sup>.

Bien sûr, l'aventure est complexe et n'est pas dépourvue d'écueils. Certains évoqueront notamment les limites constitutionnelles et le fait que toute question relative aux Autochtones relève du gouvernement fédéral. D'autres insisteront sur l'impossibilité pour le Québec, comme province, de mettre en œuvre une déclaration internationale. Il s'en trouvera aussi pour évoquer, les «risques» qu'un tel outil confère aux peuples autochtones un droit de veto sur tous projets envisagés au Québec.

<sup>1742</sup> Témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 39, lignes 6-16.

<sup>1743</sup> Pièce P-1170 (CERP), mémoire M-029, *op. cit.*, p. 13.

La vérité, c'est que ces questions ont déjà fait l'objet d'analyses approfondies. La réponse aux deux premiers éléments énoncés est claire. Il est vrai que la tradition en droit international repose sur l'idée que seul le gouvernement fédéral est habilité à conclure des ententes internationales. Le Québec s'est toutefois doté en 1988 d'une *Loi sur le ministère des Relations internationales* qui permet à l'exécutif de négocier et de signer des ententes internationales, pour autant qu'elles relèvent de ses compétences constitutionnelles<sup>1744</sup>. Nul besoin ici de préciser que tous les services ayant fait l'objet de l'enquête qui m'a été confiée relèvent du gouvernement provincial. La logique d'intervention en ce qui a trait au champ de compétences autochtones est la même. Depuis 1951, date à laquelle la *Loi sur les Indiens* a été remaniée en profondeur, dans tous les domaines de compétence provinciale où le gouvernement canadien n'a pas légiféré de façon précise en ce qui concerne les Autochtones, ce sont en effet les lois provinciales qui s'appliquent<sup>1745</sup>.

Quant au droit de veto sur les projets de développement, en 2007, au moment du vote pour l'adoption à l'Assemblée générale des Nations Unies, les autorités canadiennes exprimaient les mêmes réserves à l'égard de certaines dispositions de la Déclaration<sup>1746</sup>. Elles se sont toutefois ravisées trois ans plus tard en donnant leur appui à la Déclaration dans le cadre du discours du trône<sup>1747</sup>. Dans un énoncé publié ultérieurement, le gouvernement affirmera d'ailleurs que, bien que des inquiétudes demeurent, le Canada considère qu'il « peut interpréter les principes de la Déclaration de façon conforme à sa constitution et à son cadre juridique »<sup>1748</sup>. Interviewé par les médias en juin 2019, Roméo Saganash dira d'ailleurs à ce sujet que consentement et veto sont deux concepts différents. « Un veto, a-t-il dit, c'est absolu. Alors que le consentement, on doit considérer les faits et le droit qui s'applique »<sup>1749</sup>.

Pour ma part, je crois à la force du dialogue. C'est pourquoi j'invite le gouvernement et les autorités autochtones à entamer sans plus tarder les discussions qui s'imposent afin d'aplanir toutes inquiétudes quant à l'interprétation de la portée de certains articles ou concepts évoqués dans la Déclaration. Il serait en effet hautement regrettable que, sur la base de craintes non fondées, l'une des meilleures chances de rétablir les ponts avec les peuples autochtones et d'améliorer leurs conditions de vie soit écartée.

<sup>1744</sup> *Loi sur le ministère des Relations internationales*, RLRQ, c. M-25.1.1, art. 19.

<sup>1745</sup> *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5, art. 88.

<sup>1746</sup> UN News. (2007, 13 septembre). United Nations adopts Declaration on Rights of Indigenous Peoples. Repéré à <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=23794&Cr=indigenous&Cr1at1.xxxviiHof-useofCommonsDebates#.Wgr-vdqWzIU>.

<sup>1747</sup> Gouvernement du Canada. (2010, 3 mars). Discours du Trône ouvrant la troisième session de la quarantième législature du Canada, Ottawa. [Notes d'allocution]. Repéré à [https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Parlement/procedure/discoursTrone/discours403](https://lop.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Parlement/procedure/discoursTrone/discours403).

<sup>1748</sup> Gouvernement du Canada. (2010, 12 novembre). Énoncé du Canada appuyant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Repéré à <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fr/1309374239861/1309374546142>.

<sup>1749</sup> La Presse Canadienne (21 juin 2019). L'héritage politique de Saganash mort au feuillet. *La Presse.ca*. Repéré à <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/201906/21/01-5231196-lheritage-politique-de-saganash-mort-au-feuilleton.php>.

À ce sujet, je considère, tout comme le professeur Daniel Salée, que :

Sans prise de contrôle par les Autochtones des destinées de leurs communautés respectives, sans la possibilité de se gérer en fonction de cadres normatifs et administratifs dont ils auront eux-mêmes déterminé les tenants et aboutissants, il est presque assuré que l'espèce de marasme socioéconomique et psychosocial qui afflige un certain nombre de communautés, [ne] va pas se dissiper<sup>1750</sup>.

Les représentants gouvernementaux affirment d'ailleurs eux-mêmes dans leur mémoire 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 »<sup>1751</sup>. Nous avons collectivement le devoir d'utiliser tous les moyens à notre disposition pour y parvenir. Par conséquent, je recommande :

À l'Assemblée nationale du Québec de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 2**

**Procéder à l'adoption d'une motion de reconnaissance et de mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones au Québec.**

Au gouvernement du Québec de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 3**

**Procéder, en collaboration avec les autorités autochtones, à l'élaboration et à l'adoption d'une loi garantissant la prise en compte des dispositions de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans le corpus législatif relevant de ses compétences.**

### **6.3.3 Établir un portrait clair de la situation**

Quelle que soit la nouvelle capacité d'agir conférée aux peuples autochtones, pour qu'elle prenne sa pleine dimension, les différents intervenants mis à contribution devront avoir une vision juste de la réalité. Or, à l'heure actuelle, tracer le contour des principaux indicateurs sociodémographiques, géopolitiques et psychosociaux en lien avec les Premières Nations et les Inuit du Québec n'est pas chose facile.

Engagée dans cette quête d'information, non seulement l'équipe s'est régulièrement butée à une absence de données, mais celles disponibles se sont avérées parcellaires et présentaient des limites importantes<sup>1752</sup>. Selon les informations qui ont été portées à mon attention, trois principaux phénomènes expliquent cette situation et exigent des actions.

<sup>1750</sup> Témoignage de Daniel Salée, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 174, lignes 3-11.

<sup>1751</sup> Pièce P-1170 (CERP), mémoire M-029, *op. cit.*, p. 13.

<sup>1752</sup> Les données recueillies et produites en cours de mandat sont présentées au chapitre 4 de ce rapport. Ensemble, elles forment ce qui se rapproche le plus d'un portrait des peuples autochtones du Québec.



Le premier de ces phénomènes a trait à l'absence de collecte de données ethnoculturelles par les services gouvernementaux. Évoquant les risques de profilage racial<sup>1753</sup>, les représentants des services publics entendus en audience – exception faite des services correctionnels<sup>1754</sup>, des services de protection de la jeunesse et de certains corps policiers<sup>1755</sup> – ont confirmé ne compiler aucune information susceptible d'identifier l'appartenance à une nation autochtone<sup>1756</sup>. En fait, même lorsque recueillies, les informations ne sont pas pour autant comparables entre elles, analysées et rendues publiques. Seuls le registre des naissances et le recensement incluent des informations uniformes sur l'identité autochtone, quoiqu'à déclaration volontaire<sup>1757</sup>.

Résultat: en dépit des imposants systèmes d'information clientèles dont sont munis certains services couverts par l'enquête de la Commission, dont le réseau de la santé et des services sociaux et la protection de la jeunesse, il est encore à ce jour impossible de savoir avec exactitude combien de membres des Premières Nations ou d'Inuit sont traités pour des problèmes de santé mentale, de maladies chroniques ou encore combien d'entre eux sont placés en famille d'accueil. Non seulement il existe des différences régionales importantes quant à la manière de compiler les données, mais les demandes adressées aux établissements de santé en cours d'enquête ont mis en lumière des limites importantes à l'égard des données à proprement parler<sup>1758</sup>.

1753 Témoignage de Marie Rinfret, notes sténographiques du 14 mars 2018, p. 11, lignes 9-25; témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 106, lignes 9-21; témoignage d'Yvan Niquette, notes sténographiques du 25 octobre 2018, p. 60, lignes 9-12; témoignage d'Isabelle Fortin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 293-294, lignes 22-5.

1754 Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 17, lignes 9-21; *La collecte de données ethnoraciales par les services publics*, pièce PD-1 (CERP), p. 14 et annexe M, p. 2; *DG-0172-B, Collecte de données sur l'origine autochtone des personnes desservies par certains services publics*, pièce P-798-31 (CERP), onglet 31.1, p. 5 sur 19 (PDF en ligne) et p. 7 sur 29 (PDF en ligne).

1755 Pièce PD-1 (CERP), *op. cit.*, p. 9-10, annexe D, p. 1, annexe E, p. 1 et annexe F; *DG-0167-A, Les pratiques de la SQ en matière de collecte de données sur l'origine autochtone dans le cadre des interventions de ses agents auprès de la population*, pièce P-871-28 (CERP), p. 3 sur 6 (PDF en ligne); *DG-0166-A, Les pratiques du SPVQ en matière de collecte de données sur l'origine autochtone dans le cadre des interventions de ses agents auprès de la population*, pièce P-871-27 (CERP), p. 4 sur 6 (PDF en ligne); témoignage de Pascale Lemay, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 316-317, lignes 14-11 et p. 327-328, lignes 25-6.

1756 *Lettre du SAA en réponse à la DG-019-A*, pièce P-805-13-1 (CERP); témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 104, lignes 7-17; *DG-0171-DE, Collecte de données sur l'origine autochtone des personnes desservies par les services publics*, pièce P-791-43 (CERP), onglet 43.1, p. 4 sur 31 (PDF en ligne); témoignage de Julie Lahaie, notes sténographiques du 17 janvier 2018, p. 88, lignes 13-20; témoignage de Louis-Philippe Mayrand, notes sténographiques du 27 septembre 2018, p. 292-293, lignes 14-8; *DG-0006-D, Plaintes ou signalement concernant une pratique discriminatoire ou un traitement différent à l'égard de personnes ou communautés autochtones*, pièce P-791-2 (CERP), onglet 2.13, p. 32 sur 35 (PDF en ligne); témoignage de Jacques Prigent, notes sténographiques du 5 octobre 2018, p. 25, lignes 11-20; *DG-0094-C, DGP-0094-C, DGP2-0094-C et DGP3-0094-C, La judiciarisation des personnes autochtones au Québec*, pièce P-839-25 (CERP), onglet 25.5, p. 43 sur 62 (PDF en ligne); témoignage d'Odette Guertin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 310-311, lignes 22-7; *DG-0100-C, Informations sur les demandes d'indemnisation concernant des victimes autochtones*, pièce P-839-31 (CERP), onglet 31.1, p. 3 sur 4 (PDF en ligne); témoignage de Marc-André Dowd, notes sténographiques du 26 octobre 2017, p. 73, lignes 15-19; témoignage de Marie Rinfret, notes sténographiques du 14 mars 2018, p. 11, lignes 12-15.

1757 Mémoire de Faisca Richer. (2018, 11 octobre), *La surveillance des iniquités de santé au sein des populations autochtones du Québec*, pièce P-1160 (CERP), mémoire M-018, p. 3; témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 105-106, lignes 20-21.

1758 *Portrait des renseignements transmis concernant les ordonnance d'hébergement, les ententes sur mesures volontaires en application de la Loi sur la protection de la jeunesse et les adoptions d'enfants autochtones au Québec entre 2001 et 2017*, en réponse à l'E-129 et à la DG-0111-F, pièce PD-18 (CERP).

Les systèmes et façons de faire en place ne permettent pas non plus de savoir avec précision combien de personnes d'origine autochtone ont déposé une plainte pour signifier leur insatisfaction à l'égard des services obtenus<sup>1759</sup>. En d'autres termes, aucun décideur au Québec ne dispose de l'ensemble des données administratives nécessaire à une prise de décision éclairée à l'égard des peuples autochtones.

Or, dans un rapport publié en 2011, la Commission des droits de la personne et des droits la jeunesse (CDPDJ) recommandait elle-même que «les ministères et les institutions concernés se dotent de méthodes et d'indicateurs uniformes pour recueillir des données sur l'origine ethnique et la couleur des populations qu'ils desservent, et puissent ainsi déceler les possibles biais discriminatoires»<sup>1760</sup>. D'autres experts entendus dans le cadre des audiences ont présenté la collecte de données ethnoculturelles comme un outil essentiel à la lutte contre la discrimination et le racisme systémique<sup>1761</sup>. Interrogés à savoir si le fait d'avoir accès à des données de cette nature contribuerait à améliorer les services, des intervenants des services publics au Québec ont aussi tenu des propos similaires<sup>1762</sup>. C'est le cas notamment du directeur du Bureau des affaires autochtones du ministère de la Justice du Québec (MJQ), Jacques Prigent :

[Ce serait] utile pour les Autochtones et les représentants autochtones et les partis gouvernementaux. C'est clair. Je pense que c'est pas un outil qui devrait être juste utilisé par le ministère. Je pense que le milieu autochtone également y voit une certaine richesse en termes d'état de situation puis, effectivement, de représentations qu'ils peuvent faire auprès des autorités gouvernementales sur les besoins<sup>1763</sup>.

Ailleurs au Canada, dont en Ontario, la collecte de données ethnoculturelles figure déjà au nombre des mesures mises de l'avant pour contrer la discrimination systématique à laquelle pourraient être exposés certains groupes de la population. Le *Code des droits de la personne* ontarien<sup>1764</sup>, et les directives qui l'accompagnent en matière de collecte

1759 Témoignage de Marie Rinfret, notes sténographiques du 14 avril 2018, p. 11, lignes 15-21; pièce PD-1 (CERP), *op. cit.*, annexe P, annexe R, p. 1 et annexe U, p. 1.

1760 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. (2011). *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés : Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*. Montréal, Québec : CDPDJ, p. 22.

1761 Témoignage de Colleen Sheppard, notes sténographiques du 7 juin 2018, p. 38, lignes 4-6 et p. 40, lignes 22-25; témoignage de Céline Bellot, notes sténographiques du 7 juin 2018, p. 95-96, lignes 17-2 et p. 114, lignes 4-18; témoignage de Shaheen Azmi, notes sténographiques du 13 août 2018, p. 45, lignes 5-19, p. 50-51, lignes 19-4 et p. 52-54, lignes 9-4; témoignage de Renée Brassard, notes sténographiques du 23 mars 2018, p. 50-52, lignes 2-25; témoignage de Bertie Wapachee, notes sténographiques du 14 juin 2018, p. 169-170, lignes 21-17.

1762 Témoignage de Jacques Prigent, notes sténographiques du 5 octobre 2018, p. 41-42, lignes 11-1; témoignage d'Yvan Niquette, notes sténographiques du 25 octobre 2018, p. 63-64, lignes 23-8; témoignage d'Isabelle Fortin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 293-294, lignes 25-5; témoignage de Marie Rinfret, notes sténographiques du 14 mars 2018, p. 11, lignes 9-14; témoignage de Caroline Cournoyer, notes sténographiques du 6 décembre 2018, p. 120-121, lignes 16-2; témoignage de Louis-Philippe Mayrand, notes sténographiques du 27 septembre 2018, p. 293, lignes 5-25.

1763 Témoignage de Jacques Prigent, notes sténographiques du 5 octobre 2018, p. 41-42, lignes 11-1.

1764 *Code des droits de la personne*, L.R.O. 1990, c. H19.

de données<sup>1765</sup> permettent en effet que des données ethnoculturelles soient colligées pour certains motifs. « La surveillance et l'évaluation de la situation pour déterminer s'il y a discrimination, le repérage et l'élimination des barrières systémiques, l'amélioration du sort des personnes défavorisées et la promotion d'une égalité réelle » sont au nombre de ces motifs<sup>1766</sup>. À ce cadre normatif déjà bien défini, s'est ajoutée en 2017 une *Loi contre le racisme* qui est venue encadrer la possibilité pour les services publics de faire la collecte de renseignements liés à la race ou à l'appartenance ethnique<sup>1767</sup>.

Des *Normes relatives aux données en vue de repérer et de surveiller le racisme systématique* ont aussi été mises de l'avant<sup>1768</sup>. Elles ont pour objectif de définir les circonstances pouvant mener à la collecte, à l'utilisation et à l'analyse des données. Elles prévoient aussi les mesures d'anonymisation et de sécurisation des données dans toutes les organisations du secteur public. Le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario a par ailleurs été désigné pour surveiller les pratiques des organisations du secteur public en matière de collecte de données. Advenant le non-respect de la *Loi de 2017 contre le racisme*, ses règlements ou normes d'application, le Commissaire peut exiger de l'organisation fautive qu'elle mette un terme aux pratiques problématiques identifiées. Il peut aussi suggérer leur modification ou leur remplacement par d'autres façons de faire conformes au cadre législatif en vigueur<sup>1769</sup>.

Des exercices de collecte ont d'ores et déjà été entrepris auprès des clients des services publics ontariens, notamment en protection de la jeunesse et dans le secteur de l'éducation. Ces démarches et plus particulièrement le cadre normatif et les principes qui les sous-tendent, constituent de mon point de vue des pistes d'action plus que prometteuses pour la suite des relations avec les peuples autochtones.

<sup>1765</sup> Commission ontarienne des droits de la personne. (2009). *Directives concernant la collecte de données sur les motifs énumérés en vertu du Code*. Repéré à <http://www.ohrc.on.ca/fr/directives-concernant-la-collecte-de-donn%C3%A9es-sur-les-motifs-%C3%A9num%C3%A9r%C3%A9s-en-vertu-du-code>.

<sup>1766</sup> *Ibid.*; témoignage de Shaheen Azmi, notes sténographiques du 13 août 2018, p. 28-29, lignes 24-11; *Ontario Human Rights Commission Presentation to the Quebec Inquiry on Relations between Indigenous Peoples and Certain Public Services*, pièce P-666 (CERP), p. 26, 29, et 33-34.

<sup>1767</sup> *Loi de 2017 contre le racisme*, L.O. 2017, c. 15.

<sup>1768</sup> Gouvernement de l'Ontario. (2018). *Normes relatives aux données en vue de repérer et de surveiller le racisme systématique*. Repéré à <https://www.ontario.ca/fr/page/normes-relatives-aux-donnees-contre-le-racisme-decret-8972018>.

<sup>1769</sup> *Ibid.*

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n° 4

##### **Intégrer la collecte de données ethnoculturelles au fonctionnement, à la reddition de comptes et à la prise de décision des organisations du secteur public.**

Cela suppose concrètement qu'il faut :

- Fournir aux organisations du secteur public des normes et des directives pour la collecte de données en contexte de soins et services. Ces normes et directives devront définir les motifs pour lesquels de telles collectes peuvent être effectuées et les moyens devant être mis en place pour assurer la protection des renseignements recueillis. Elles devront être élaborées en collaboration avec les autorités autochtones, dans le respect des lignes directrices et des protocoles de recherche existants<sup>1770</sup>, afin de tenir compte de leurs particularités culturelles.
- Fournir les outils technologiques nécessaires aux organisations du secteur du public pour qu'elles puissent effectuer la collecte de données ethnoculturelles.
- Confier à la Commission d'accès à l'information du Québec la responsabilité d'encadrer les pratiques des organismes publics en matière de collecte de données ethnoculturelles.
- Ajouter aux exigences des organisations du secteur public l'obligation de dresser annuellement un portrait ethnoculturel des personnes desservies et de le rendre public.
- Produire, tous les cinq ans, une analyse des données recueillies afin de documenter les pratiques et les biais discriminatoires, de mesurer l'évolution de la situation et de guider les orientations et les actions à prendre, et ce, en collaboration avec les Autochtones et des experts indépendants.

Le deuxième élément qui ressort des analyses effectuées à l'égard des données est le problème d'accès aux bases de données existantes auquel font face les autorités autochtones, particulièrement en matière de santé publique. Les travaux de la Commission ont en effet confirmé que contrairement aux nations signataires d'une convention (Eeyou (Cris), Naskapis et Inuit), les nations autochtones non conventionnées n'ont pas accès aux données compilées par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Il est par conséquent impossible pour elles de connaître les données relatives aux décès, aux enfants mort-nés ou encore à l'hospitalisation de leur population<sup>1771</sup>.

1770 Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador. (2014). *Protocole de recherche des Premières Nations au Québec et au Labrador*. Québec, Québec : APNQL; Institut nordique du Québec. (2017). *Lignes directrices pour la recherche*. Québec, Québec : Groupe de travail des Premiers Peuples de l'Institut nordique du Québec; Femmes autochtones du Québec. (2012). *Lignes directrices en matière de recherche avec les femmes autochtones*. Kahnawake, Québec : Femmes autochtones du Québec; Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations. (2019). Les principes PCAP des Premières Nations. Repéré à <http://fnigc.ca/fr/pcapr.html>.

1771 Témoignage de Marie-Noëlle Caron, notes sténographiques du 4 septembre 2018, p. 244, lignes 16-21; *L'information sur la santé des Premières Nations. Document d'information complémentaire du CSSSPNQL*, pièce P-935 (CERP), p. 4; pièce P-1160 (CERP), mémoire M-018, *op. cit.*, p. 3.

Invité à aborder ce sujet en audience, le docteur Horacio Arruda, directeur de la santé publique du Québec, a affirmé dans un premier temps que les fichiers de données sociosanitaires du MSSS sont des fichiers administratifs non prévus pour la surveillance. Il a aussi ajouté qu'il n'y a pas de données permettant d'identifier les membres des communautés autochtones dans les registres provinciaux et que les contraintes statistiques et éthiques liées aux petits nombres rendent impossibles l'exploitation des données disponibles pour de petites populations. Il a de plus affirmé que la protection de la confidentialité des données bloquerait l'accès à l'information<sup>1772</sup>.

L'absence d'identifiant culturel dans les systèmes administratifs des organismes publics a bel et bien été confirmée dans le cadre des travaux de la Commission<sup>1773</sup>. Cela dit, force est d'admettre qu'en dépit de cette limitation, lorsqu'elles ont été rendues accessibles aux autorités autochtones, les données existantes ont tout de même permis de documenter certains aspects de la santé des Premières Nations vivant en communauté. C'est le cas par exemple des portraits de santé produits au fil des années par les autorités eeyou (cries)<sup>1774</sup> et inuit<sup>1775</sup>. L'exercice n'apparaît donc pas dénué d'intérêt ni impossible. Il en va de même des réserves évoquées en ce qui a trait aux contraintes statistiques et au cadre législatif en vigueur. Dans une communication adressée ultérieurement à la Commission, le directeur de la santé publique a d'ailleurs lui-même admis qu'ils « ne s'agissaient pas d'obstacles insurmontables », mais plutôt « d'enjeux additionnels à considérer »<sup>1776</sup>.

Ce qui est certain toutefois, c'est que l'accès limité, voire inexistant dont bénéficient les autorités autochtones aux données concernant leur population rend extrêmement difficile la planification des services essentiels au bien-être de leur population et leurs interventions<sup>1777</sup>.

1772 Témoignage d'Horacio Arruda, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 272-273, lignes 12-7.

1773 Pièce P-805-13-1 (CERP), *op. cit.*; témoignage de Luc Castonguay, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 104, lignes 7-17; pièce P-891-43 (CERP), *op. cit.*, onglet 43.1, p. 4 sur 31 (PDF en ligne); témoignage de Julie Lahaie, notes sténographiques du 17 janvier 2018, p. 88, lignes 13-20; témoignage de Louis-Philippe Mayrand, notes sténographiques du 27 septembre 2018, p. 292-293, lignes 14-8; pièce P-791-2 (CERP), *op. cit.*, onglet 2.13, p. 32 sur 35 (PDF en ligne); témoignage de Jacques Prigent, notes sténographiques du 5 octobre 2018, p. 25, lignes 11-20; pièce P-839-25 (CERP), *op. cit.*, onglet 25.5, p. 43 sur 62 (PDF en ligne); témoignage d'Odette Guertin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 310-311, lignes 22-7; pièce P-839-31 (CERP), *op. cit.*, onglet 31.1, p. 3 sur 4 (PDF en ligne); témoignage de Marc-André Dowd, notes sténographiques du 26 octobre 2017, p. 73, lignes 15-19; témoignage de Marie Rinfret, notes sténographiques du 14 mars 2018, p. 11, lignes 12-15.

1774 Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James. (2013). *Aperçu de l'état de santé de la population de la région 18*. Repéré à <http://www.creehealth.org/fr/biblioth%C3%A8que/aper%C3%A7u-de-l%C3%A9tat-de-sant%C3%A9-de-la-population-de-la-r%C3%A9gion-18>.

1775 Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, en collaboration avec l'Institut national de santé publique du Québec. (2015). *Portrait de santé du Nunavik en 2015. Les enjeux chez les jeunes, les adultes et les personnes âgées*. Montréal, Québec : Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et Institut national de santé publique du Québec, p. 4.

1776 *Lettre du 20 novembre 2018 du directeur national de santé publique et sous-ministre adjoint, Horacio Arruda*, pièce P-1178 (CERP), p. 2.

1777 Témoignage de Marie-Noëlle Caron, notes sténographiques du 4 septembre 2018, p. 246, lignes 4-14; pièce P-935 (CERP), *op. cit.*, p. 4.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n°5**

**Apporter les changements administratifs et législatifs nécessaires pour permettre aux autorités autochtones d'avoir accès facilement et en tout temps aux données relatives à leurs populations, notamment en santé et services sociaux.**

Troisième et dernier obstacle à l'obtention d'un portrait clair de la situation, les enquêtes populationnelles d'importance conduites par les organismes gouvernementaux sur la situation prévalant chez les peuples autochtones sont extrêmement rares<sup>1778</sup>. À titre d'exemple, en dépit des problématiques alarmantes identifiées dans le cadre de la première étude portant sur l'état de santé des populations au Nunavik, une décennie s'est écoulée avant qu'un exercice similaire soit effectué en 2004. Encore à ce jour, il s'agit d'ailleurs des données les plus récentes disponibles lorsque vient le temps d'illustrer la situation qui prévaut au nord du 55<sup>e</sup> parallèle en matière de santé physique et mentale.

Quoique réalisées sur une base constante, les enquêtes effectuées par les organisations autochtones, telles que l'Enquête régionale sur la santé de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL), ne permettent pas non plus d'avoir un portrait complet de la situation. Le refus de participer exprimé par certaines communautés à l'égard des enquêtes menées par Statistique Canada entre autres et l'absence de données en provenance des services publics limitent en effet la portée de ces investigations<sup>1779</sup>. De fait, selon une information rendue publique par Radio-Canada en avril 2019, les grandes enquêtes populationnelles réalisées au Québec depuis dix ans par l'Institut de la statistique du Québec ne comportent aucune information sur les réalités autochtones<sup>1780</sup>.

Cela dit, face à la gravité de certaines problématiques portées à notre attention, dont les taux de suicide alarmants, l'itinérance, la surjudiciarisation et la surreprésentation des enfants autochtones dans le système de protection de la jeunesse, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n°6**

**Faire des enquêtes populationnelles en lien avec les peuples autochtones un axe de recherche prioritaire, récurrent et pourvu d'un financement pérenne.**

1778 Témoignage de Marie-Noëlle Caron, notes sténographiques du 4 septembre 2018, p. 243-244, lignes 24-8.

1779 *Id.*, p. 244-245, lignes 22-3.

1780 Deshaies, T. (2019, 26 avril). Des dizaines d'enquêtes de l'Institut de la statistique ont exclu les communautés autochtones. *ICI Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1166366/enquete-institut-statistique-communaut-es-autochtones?depuisRecherche=true>; Agence QMI. (2019, 27 avril). Enquête de l'ISQ : des Autochtones pas toujours consultés. *Le Journal de Québec*. Repéré à <https://www.journaldequebec.com/2019/04/27/enquete-de-lisq-des-autochtones-pas-toujours-consultes>.

Les informations et témoignages recueillis tendent par ailleurs à confirmer qu'il serait souhaitable de confier la réalisation de ces enquêtes à des organismes autochtones reconnus pour leurs connaissances et leurs compétences en ce qui a trait aux particularités culturelles autochtones. Une diffusion large des conclusions de ces enquêtes devrait aussi être prévue, en accord avec les représentants des populations participantes.

Par ailleurs, afin de bénéficier du portrait le plus juste possible et de tenir compte du caractère distinct de chacune des nations, je recommande aux autorités autochtones de :

#### **APPEL À L'ACTION n°7**

**Sensibiliser l'ensemble des conseils de bande des Premières Nations et des conseils des villages inuit à l'importance de prendre part aux enquêtes populationnelles effectuées au regard de leurs populations.**

#### **6.3.4 Améliorer les conditions de vie**

En dépit de la faiblesse des données relatives aux peuples autochtones et des actions à prendre pour y remédier, les analyses statistiques existantes démontrent que les conditions dans lesquelles vivent les Premières Nations et les Inuit du Québec sont bien en deçà de celles qui prévalent dans le reste de la population. Les renseignements colligés<sup>1781</sup>, et plusieurs témoins entendus dans le cadre des audiences de la Commission<sup>1782</sup> l'ont d'ailleurs confirmé. De passage en audience, la professeure Carole Lévesque a résumé la situation en ces termes :

[L]es conditions de vie d'une importante proportion de la population autochtone présentent de nombreuses contraintes exacerbées par les graves séquelles des politiques d'assimilation coloniale. L'espérance de vie des Autochtones est bien moindre que celle des Canadiens, des Québécois de dix ans et même jusqu'à vingt ans, dans le cas des Inuit. L'incidence des maladies chroniques [est] plus élevée, notamment dans le cas du diabète, qui affecte de trois à cinq fois plus les membres des Premières Nations. La malnutrition et l'insécurité alimentaire sont de plus en plus répandues. Le suicide, la violence, l'intimidation, les abus sexuels, la détresse psychologique sont des fléaux dans de nombreuses communautés, qu'ils soient sur le territoire ou en milieu urbain et frappent particulièrement les femmes, les jeunes et les enfants. [...] La monoparentalité est deux fois plus fréquente. Cette monoparentalité est le fait des femmes dans 95 % des cas. Les enfants de 14 ans et moins sont sept fois plus nombreux à se retrouver en famille d'accueil. Le décrochage scolaire atteint des sommets, en plusieurs endroits<sup>1783</sup>.  
[...]

1781 Le chapitre 4 de ce rapport réunit les données statistiques sur les peuples autochtones du Québec réunies dans le cadre des travaux de la Commission.

1782 Témoignage de Daniel Salée, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 201, lignes 4-10; témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 104-106, lignes 22-1; témoignage de Tamara Thermitus, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 84-85, lignes 19-5; témoignage de Philippe Gagné, notes sténographiques du 1<sup>er</sup> octobre 2018, p. 48, lignes 19-25.

1783 Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 104-105, lignes 22-24.



Le chômage est également plus élevé pour les personnes autochtones en général, peu importe l'endroit où elles résident. Les revenus sont plus faibles et la pauvreté des enfants et des familles affecte grandement la qualité de vie de tous et toutes. Le risque pour les enfants autochtones de se trouver en situation de pauvreté est deux à trois fois plus grand que pour les enfants canadiens<sup>1784</sup>.

Cela étant, le caractère distinct de chacune des communautés rend difficile l'établissement d'un portrait uniforme. L'éloignement des grands centres, le bassin d'emplois disponibles, l'accès à des denrées alimentaires de qualité à un coût abordable ne sont que quelques-uns des facteurs susceptibles d'influencer la situation prévalant dans les différents milieux de vie. La réalité des membres des Premières Nations et des Inuit résidant en milieu urbain diffère aussi de celle rencontrée dans les communautés et les villages autochtones. Une problématique transcende toutefois les milieux et les nations : celle du logement.

Dès le début des travaux de la Commission, l'importante crise du logement qui sévit chez les peuples autochtones est en effet apparue comme l'épicentre de nombreux problèmes vécus par les Premières Nations et les Inuit. Elle a aussi été présentée comme telle par un certain nombre de témoins<sup>1785</sup>.

Toutes les nations autochtones connaissent effectivement des conditions de surpeuplement plus élevées que la moyenne québécoise<sup>1786</sup>. À titre d'exemple, tandis que dans la population en général, seulement 1,0 % des Québécois vivent dans des logements surpeuplés<sup>1787</sup>, 20,0 % des Eeyou (Cris)<sup>1788</sup> et 24,9 % des Atikamekw Nehirowisiw<sup>1789</sup> sont confrontés à de telles conditions.

En fait, selon les données les plus récentes recueillies par la CSSSPNQL, toutes nations confondues, un adulte sur dix du côté des Premières Nations vit dans un logement surpeuplé<sup>1790</sup>. Ce ratio atteint près du quart chez les enfants âgés de 0 à 11 ans (23,0 %) <sup>1791</sup>.

<sup>1784</sup> *Id.*, p. 107, lignes 1-9.

<sup>1785</sup> Pièce P-010 (CERP), mémoire M-001, *op. cit.*, p. 9, paragr. 45-47; témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 7 juin 2017, p. 10, lignes 3-7; témoignage de Matthew Coon-Come, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 34, lignes 8-19; *Presentation of the Naskapi Nation of Kawawachikamach*, pièce P-023 (CERP), p. 16-17; témoignage de Béatrice Vaugrante, notes sténographiques du 29 septembre 2017, p. 208, lignes 6-14; témoignage de Steeve Mathias notes sténographiques du 29 septembre 2017, p. 20, lignes 11-20, p. 52, lignes 1-20 et p. 55-56, lignes 1-16; témoignage de Lance Haymond notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 15-16, lignes 1-6.

<sup>1786</sup> On estime faire face à une situation de surpeuplement quand on trouve dans une demeure plus d'une personne par pièce.

<sup>1787</sup> Dutil, D. (2010). La situation du logement et des ménages dans la région administrative du Nord-du-Québec, *Le Bulletin d'information de la Société d'habitation du Québec*, 4(3), p. 5.

<sup>1788</sup> Pièce P-010 (CERP), mémoire M-001, *op. cit.*, p. 9, paragr. 46.

<sup>1789</sup> Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2013). *Enquête régionale sur la santé des Premières Nations du Québec 2008. Chapitre 2 : Logement*. Wendake, CSSSPNQL, p. 32.

<sup>1790</sup> Commission de la santé et services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2018). *Enquête régionale sur la santé des Premières Nations 2015. Logement*. Wendake, Québec : CSSSPNQL, p. 6.

<sup>1791</sup> *Ibid.*

C'est toutefois au Nunavik que le problème apparaît le plus criant. Les dernières statistiques établies en 2006 estiment en effet qu'un Inuit sur deux (49,0 %) vit dans un logement surpeuplé<sup>1792</sup>. En 2013, l'Office municipal d'habitation du Québec estimait lui-même que 900 logements additionnels étaient nécessaires pour répondre aux besoins<sup>1793</sup>.

La situation n'est guère plus reluisante du côté des Premières Nations. En 2012, pour parer au problème de surpeuplement, l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador évaluait en effet que 9 433 unités de logement additionnelles étaient requises. Cette estimation tenait compte des facteurs de surpeuplement, de la croissance démographique, de la migration des non-résidents, du remplacement d'unités désuètes ainsi que de la relocalisation ou la création de villages<sup>1794</sup>. Selon un rapport du Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee)/Gouvernement de la Nation Crie en 2015, seulement sur le territoire eeyou (cri), la pénurie de logements se chiffrait à 2 185 unités<sup>1795</sup>.

Outre l'accessibilité, la qualité des logements pose aussi problème. Le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee)/Gouvernement de la Nation Crie estime en effet que 31,6 % des logements présents sur son territoire requièrent des travaux de réparation ou des rénovations majeures<sup>1796</sup>. Cette proportion est plus élevée que dans les autres communautés des Premières Nations, où on estime qu'un peu plus d'un logement sur cinq nécessite des interventions majeures (21,0 %) <sup>1797</sup>. Elle demeure tout de même en deçà de la situation observée dans les villages du Nunavik, où l'état de la moitié des logements est jugé inacceptable<sup>1798</sup>.

Le problème est d'autant plus complexe, qu'en raison du coût de la vie élevé et de la faiblesse des revenus, la majorité de la population ne peut espérer devenir propriétaire de sa propre maison et demeure par conséquent dépendante du logement social.

En milieu urbain, les faibles revenus déclarés rendent aussi difficile l'accès à un logement, particulièrement pour les femmes autochtones monoparentales<sup>1799</sup>. Certains témoins ont aussi évoqué le fait que le racisme exprimé par certains propriétaires constitue un obstacle majeur lorsque vient le temps de trouver un endroit où vivre<sup>1800</sup>.

1792 Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, en collaboration avec l'Institut national de santé publique du Québec. (2015), *op. cit.*, p. 20.

1793 Société d'habitation du Québec. (2013). Le logement dans le Grand-Nord, *Le Bulletin d'information de la Société d'habitation du Québec*, numéro spécial Entretiens sur l'habitat automne 2013, p. 9.

1794 Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2014). *Les besoins en logement des Premières Nations du Québec et du Labrador/The Housing Needs of the First Nations of Québec and Labrador*. Wendake, Québec : APNQL, p. 32.

1795 Cree Nation Government. (2016). Housing in Eeyou Istchee. Repéré à <http://www.creehealth.org/sites/default/files/1%20-%202015%2012%2004%20Presentation%20on%20Housing%20to%20Health%20Conference.pdf>, p. 8.

1796 *Id.*, p. 11.

1797 Commission de la santé et services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2018), *op. cit.*, p. 7.

1798 Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, en collaboration avec l'Institut national de santé publique du Québec. (2015), *op. cit.*, p. 21.

1799 Pièce P-113 (CERP), mémoire M-003, *op. cit.*, p. 10.

1800 Témoignage à huis clos HC-19, notes sténographiques du 3 avril 2018, p. 90-91, lignes 9-12; témoignage à huis clos HC-18, notes sténographiques du 3 avril 2018, p. 30-31, lignes 4-25 et p. 33, lignes 11-14.

Au-delà des chiffres, les travaux de la Commission ont permis d'établir que «le manque de logement, autant dans les villes que dans les communautés, engendre un cortège de problématiques psychosociales et économiques»<sup>1801</sup>. Le représentant de la nation naskapie de Kawawachikamach, Noah Swaapie, a énuméré quelques-unes de ces problématiques devant la Commission :

La pénurie de logements a entraîné certaines situations ou exacerbé celles-ci : surpopulation, problèmes de moisissure, détérioration générale du logement, violence familiale, exposition des enfants à l'abus de drogues et d'alcool. On pourrait faire état de bon nombre d'autres problèmes, mais il ne s'agit que de quelques exemples<sup>1802</sup>.

Le manque criant de logements dans plusieurs communautés des Premières Nations et villages inuit force en effet la cohabitation de plusieurs membres d'une famille élargie dans des maisons souvent trop petites pour les accueillir. Ce climat de promiscuité contribue non seulement à l'émergence de situations problématiques telles que la violence et les abus physiques et sexuels, mais également à la répétition de ces agressions, notamment quand l'agresseur cohabite avec la victime<sup>1803</sup>.

Dans un tel contexte, les jeunes autochtones, entre autres, sont plus à risque de se retrouver dans des situations de compromission. Les conditions de vie dans lesquelles ils se trouvent ne favorisent pas non plus leur épanouissement personnel et scolaire, comme l'ont expliqué certains témoins<sup>1804</sup>, dont la présidente de la Commission scolaire crie, Kathleen J. Wootton et Camil Picard, alors président par intérim de la CDPDJ :

Quelles sont donc les conséquences de la surpopulation des maisons? En premier lieu, me semble-t-il, figure le risque sur le plan de la sécurité, l'absence de lieux sûrs ou sécuritaires où les enfants peuvent étudier et dormir, la sécurité et le développement des enfants est mis en péril et se pose un risque de violence familiale. Le manque d'espace force les enfants à se retrouver dans la rue, les enfants arrivent fatigués à l'école et ils sont moins aptes à assimiler les cours et à étudier. Du fait de leurs piètres résultats scolaires, les enfants risquent de ne pas être en mesure de réaliser leur plein potentiel, on assiste à des tensions accrues pouvant mener à des brimades, des violences physiques et verbales, un risque accru de pressions, pouvant conduire à l'abus d'alcool et de drogues<sup>1805</sup>.

Cette crise [du logement] se reflète dans l'ampleur des problèmes sociaux qui sont apparus au cours des dernières décennies au Nunavik. Consommation abusive d'alcool, toxicomanie et taux de suicide ont pris des proportions

1801 Témoignage de Carole Lévesque notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 106, lignes 15-18.

1802 Témoignage de Noah Swaapie notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 22-23, lignes 22-2.

1803 *Nunavik Health and Social Services perspective*, pièce P-106 (CERP); témoignage de Tamara Thermitus, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 123, lignes 3-12.

1804 Témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 7 juin 2017, p. 16-17, lignes 14-7; témoignage de Louise Sirois, notes sténographiques du 12 mars 2018, p. 149-150, lignes 16-5; témoignage de Paul-Antoine Martel, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 121, lignes 1-6; témoignage de Tamara Thermitus, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 122-123, lignes 23-2; témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 106, lignes 15-22.

1805 Témoignage de Kathleen J. Wootton, notes sténographiques du 24 janvier 2018, p. 38, lignes 8-21.

endémiques et s'observent chez tous les groupes d'âge de la population. La pauvreté s'ajoute aux difficultés rencontrées, et les enfants sont souvent les premiers à en faire les frais. Plusieurs d'entre eux vivent dans des conditions de vie tout à fait inadaptées à leurs besoins de protection et de sécurité. En effet, un nombre important d'enfants sont victimes de maltraitance physique, psychologique et même sexuelle. Plusieurs de ces enfants, malgré leur jeune âge, sont aux prises avec des problèmes de dépendance à l'alcool, aux drogues ou autres substances qui leur causent des désordres physiques et mentaux graves. On observe un taux d'absentéisme et d'abandon scolaire très élevé, faisant craindre le pire pour l'avenir de ces enfants. La situation est telle que plusieurs auront malheureusement recours au suicide pour mettre fin à leurs souffrances<sup>1806</sup>.

La santé physique des individus peut aussi être affectée par le surpeuplement ou la condition déplorable des logements. Des liens ont en effet été établis entre la présence d'humidité et de moisissures et les allergies ou les maladies respiratoires comme l'asthme.

Le surpeuplement et la promiscuité qu'il engendre favorisent aussi la propagation de maladies contagieuses comme la grippe, l'hépatite A et la tuberculose<sup>1807</sup>. C'est au Nunavik, où l'on retrouve le plus de logements surpeuplés, que les cas de tuberculose sont d'ailleurs les plus nombreux au Québec. De 2012 à 2015, le taux d'incidence annuel moyen était de 360,0 cas pour 100 000 habitants inuit. La moyenne québécoise pour les mêmes années se situait à 2,9 cas pour 100 000 habitants<sup>1808</sup>.

Ainsi, des liens clairs de cause à effet peuvent être établis entre la pénurie de logements et certaines questions relevant des services publics ayant fait l'objet d'une enquête dans le cadre de la Commission. Non seulement les problèmes psychosociaux et de santé découlant du surpeuplement mènent très souvent à des interventions par les services publics, mais ils contribuent aussi à accroître la pression et la méfiance entre les peuples autochtones et les représentants des services publics.

À titre d'exemple, dans le secteur de la protection de la jeunesse, les critères ministériels<sup>1809</sup> en matière de sécurité et d'aménagement de l'espace pour accueillir des enfants font en sorte que plusieurs personnes désirant devenir famille d'accueil ne sont pas en mesure de le faire. Au-delà des critères, le surpeuplement des logements est tel qu'il devient parfois difficile de prendre un enfant sous sa responsabilité. Comme l'explique ce témoin :

On a dit régulièrement qu'en milieux autochtones, on avait de la misère à trouver des familles d'accueil. Mais c'est pas juste parce qu'ils [ne] veulent pas

<sup>1806</sup> Témoignage de Camil Picard, notes sténographiques du 12 mars 2018, p. 114-115, lignes 1-4; *Enquête portant sur les services de protection de la jeunesse dans la baie d'Ungava et la baie d'Hudson, avril 2007*, pièce P-453 (CERP), p. 64.

<sup>1807</sup> Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2013), *op. cit.*, p. 45.

<sup>1808</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux. (2017). *Épidémiologie de la tuberculose au Québec. Rapport 2012-2015*. Repéré à <http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2017/17-266-01W.pdf>, p. 1.

<sup>1809</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux. (2016). *Document de soutien au Cadre de référence sur les ressources intermédiaires et de type familial quant à la vérification et au maintien de la conformité de certains critères généraux déterminés par le ministre. Direction générale des services sociaux, mars 2016*. Québec, Québec : Ministère de la santé et des services sociaux du Québec.

nécessairement, mais quand tu vis dans une maison surpeuplée, t'engager à prendre un autre enfant, c'est tout un contrat parce que tu surpeuples encore plus ton habitation. C'est aussi un problème. Donc il y a des gens qui ne peuvent tout simplement... qui voudraient et qui ne peuvent pas<sup>1810</sup>.

Résultat, face à la difficulté de recruter des familles d'accueil dans les communautés, les enfants autochtones sont nombreux à devoir quitter leur milieu de vie et à s'éloigner de leur environnement culturel<sup>1811</sup>.

Le problème du logement crée aussi des iniquités pour les parents dont le ou les enfants sont placés. Le directeur de la protection de la jeunesse ou la Chambre de la jeunesse (Cour du Québec) peuvent en effet imposer le fait d'avoir un logement ou une chambre séparée comme une condition au retour de l'enfant dans son milieu familial<sup>1812</sup>. Cette exigence peut occasionner des défis importants, voire insurmontables pour les parents qui se voient bien souvent dans l'incapacité de s'y conformer rapidement<sup>1813</sup>. La situation devient particulièrement préoccupante lorsque l'on prend en considération les durées maximales d'hébergement et le fait que l'impossibilité d'avoir accès à un logement peut mener à un placement à long terme<sup>1814</sup>.

La violence accrue dénotée en contexte de surpeuplement influe aussi sur les interventions policières. Non seulement les policiers sont appelés à intervenir plus souvent, mais ils doivent aussi interagir avec des personnes vulnérables qui cumulent diverses problématiques (santé mentale, toxicomanie, suicide, etc.). La situation n'est pas non plus étrangère à la surjudiciarisation de certains individus dans les communautés. Comment en effet respecter des conditions de remise en liberté telles que l'absence de contact avec une victime ou avec des boissons alcoolisées lorsqu'on ne dispose d'aucun autre endroit où vivre qu'une résidence surpeuplée à l'origine même du problème survenu?

Les services de protection de l'enfance et l'aide sociale à l'enfance sont liés au bien-être de la famille et de la communauté par rapport aux problèmes de pauvreté, de logement [...] Je ne pense pas que l'on puisse développer un programme de protection de l'enfance de façon isolée, sans intervenir à l'égard de plusieurs de ces autres besoins et préoccupations en matière de service public. [...] Cela renvoie à l'idée de la restructuration de la façon dont est assurée la prestation des services publics et à l'établissement de liens de communication entre les différentes institutions responsables de la prestation des services publics, en prenant acte des liens intersectoriels – par exemple, le lien entre la protection de l'enfance et les problèmes de logement, et en fait, il me semble que certains des travaux les plus innovants en matière de protection de l'enfance se sont principalement penchés sur la façon de protéger la famille

1810 Témoignage de Louise Sirois, notes sténographiques du 12 mars 2018, p. 149, lignes 6-15.

1811 Témoignage de Philippe Gagné, notes sténographiques du 1<sup>er</sup> octobre 2018, p. 21, lignes 2-7.

1812 Témoignage à huis clos HC-23, notes sténographiques du 10 avril 2018, p. 104, lignes 13-18.

1813 Témoignage à huis clos HC-18, notes sténographiques du 3 avril 2018, p. 30-31, lignes 4-25 et p. 33, lignes 11-14; témoignage à huis clos HC-13, notes sténographiques du 15 mars 2018, p. 13-14, lignes 20-9 et p. 22, lignes 16-24; témoignage à huis clos HC-75, notes sténographiques du 13 septembre 2018, p. 224, lignes 4-16 et p. 230, lignes 6-13.

1814 Témoignage à huis clos HC-18, notes sténographiques du 3 avril 2018, p. 30-31, lignes 4-25 et p. 33, lignes 11-14.

– non seulement de protéger un enfant de façon isolée – mais sur la façon de garantir le bien-être de la famille dans son ensemble<sup>1815</sup>.

Il ne fait aucun doute, l'accès à des logements adéquats est essentiel au bien-être social et économique des Autochtones. Le droit à un logement sûr et sécuritaire pour tous, y compris les Autochtones, est d'ailleurs enchâssé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>1816</sup> et dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones<sup>1817</sup>.

Sous l'angle du mandat qui m'a été confié, je considère impossible d'envisager des changements véritables sans tenir compte des liens de cause à effet entre les conditions de vie et les besoins des peuples autochtones en matière de services publics. Intervenir en matière de logement n'est pas monnaie courante pour le gouvernement provincial, à tout le moins dans les communautés non conventionnées. L'enjeu est cependant trop important pour laisser les contraintes imposées par le partage des compétences fédérales et provinciales influencer sur l'action. Des populations entières sont aujourd'hui, et depuis longtemps, otages de leur propre environnement et il est temps que cela cesse.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n°8**

**Conclure des ententes avec le gouvernement fédéral afin que les deux paliers de gouvernement soutiennent financièrement le développement et l'amélioration des logements dans l'ensemble des communautés autochtones du Québec.**

#### **APPEL À L'ACTION n°9**

**Poursuivre les investissements financiers visant la construction de logements au Nunavik, en tenant compte des besoins réels des familles.**

#### **APPEL À L'ACTION n°10**

**Contribuer financièrement aux initiatives de logements sociaux pour Autochtones en milieu urbain.**

### **6.3.5 Abattre les barrières linguistiques**

Après la pénurie de logements et les conditions de vie difficiles qui en découlent, c'est l'accès aux services qui arrive en tête de liste des problèmes mis en lumière par les travaux de la Commission. Or, si on oublie les facteurs géographiques, pour lesquels les possibilités d'actions demeurent somme toute limitées, plusieurs mesures peuvent être mises en

<sup>1815</sup> Témoignage de Colleen Sheppard, notes sténographiques du 7 juin 2018, p. 58-62, lignes 8-4.

<sup>1816</sup> *Déclaration universelle des droits de l'homme*, 10 décembre 1948, Nations Unies, 1948, Rés. 217 A (III), art. 25.

<sup>1817</sup> *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, 13 septembre 2007, Rés. A.G. 61/295, art. 21.

place pour améliorer les relations entre les services publics et les peuples autochtones. Les premières ont trait à la langue.

Selon les plus récentes données de Statistique Canada, 6,7 % des membres des Premières Nations et des Inuit résidant au Québec ne parlent ni l'anglais ni le français<sup>1818</sup>. Si on ajoute à cela le fait que 41,1 % de la population autochtone québécoise a l'anglais comme autre langue<sup>1819</sup>, il n'est pas étonnant que la langue ait été rapidement identifiée comme un vecteur de discrimination<sup>1820</sup>.

La première difficulté mise en lumière par la Commission est le fait que, très souvent, il est impossible pour les membres des Premières Nations et les Inuit d'avoir accès à des services en langue autochtone ou encore en langue anglaise, lorsqu'il s'agit de leur langue d'usage ou de leur langue seconde<sup>1821</sup>.

En termes simples, la situation à laquelle nous sommes confrontés tient à la disponibilité de professionnels de la santé parlant l'anglais. Nos citoyens et d'autres groupes d'expression anglaise éprouvent de la difficulté à obtenir des services dans plusieurs domaines. Il est fréquemment question de psychologie, de travailleurs sociaux cliniques, d'ergothérapeutes, pour ne citer que ceux-là<sup>1822</sup>.

Tel qu'exprimé par le directeur de la santé et des services sociaux pour la communauté anishnabe de Kebaowek (Kipawa), du point de vue autochtone, l'absence de services dans une langue autre que le français engendre une grande insécurité. Elle restreint également leur capacité à communiquer leur vision des choses et à comprendre les informations qui leur sont communiquées, que ce soit les directives ou les conditions qui leur sont imposées ou encore les processus qui en découlent. Plusieurs témoins de la Commission sont venus étayer ce point de vue<sup>1823</sup>, notamment en matière de protection de la jeunesse, comme l'illustre le témoignage suivant :

---

1818 Les détails relatifs aux langues parlées par les populations autochtones sont présentés à l'annexe 19 de ce rapport. Source : Statistique Canada. (2018, 16 janvier). Connaissance des langues autochtones. Recensement de 2016. [Données de recherche disponibles en ligne]. Repéré à <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/dt-td/Rp-fra.cfm?TABID=2&Lang=F&APATH=3&DETAIL=0&DI-M=0&FL=A&FREE=0&GC=0&GID=1341679&GK=0&GRP=1&PID=110449&PRID=10&PTYPE=109445&S=0&SHOWALL=0&SUB=0&Temporal=2017&THEME=122&VID=0&VNAMEF=&VNAMEF=&D1=0&D2=0&D3=0&D4=0&D5=0&D6=0>.

1819 *Ibid.*

1820 Témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 5 septembre 2017, p. 65-66, lignes 25-15; témoignage Annie Baron, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 127-129, lignes 16-19; témoignage de Janet Mark, notes sténographiques du 23 novembre 2017, p. 248, lignes 9-19; témoignage de Laurier Riel, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 64-65, lignes 22-7.

1821 Témoignage de David McLaren notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 41-42, lignes 25-9 et p. 46, lignes 11-18; pièce P-023 (CERP), *op. cit.*, p. 5 et 31; témoignage de Noah Swappie, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 27-28, lignes 25-3; *Déclaration statutaire de PI-60*, pièce P-901 (CERP), p. 5; témoignage à huis clos HC-71, notes sténographiques du 7 septembre 2018, p. 118, lignes 1-10; témoignage de Margaret Nossal, notes sténographiques du 24 octobre 2018, p. 150-151, lignes 18-8.

1822 Témoignage de David McLaren notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 41-42, lignes 25-7.

1823 Témoignage de Martin Scott, sténographiques du 16 novembre 2018, p. 61-62, lignes 20-22; témoignage de Sharon Tardif Shecanapish, notes sténographiques du 22 mai 2018, p. 59-60, lignes 19-9; témoignage de Laurence de Angelis-Mongrain, notes sténographiques du 13 septembre 2018, p. 176-177, lignes 19-8; témoignage de Christine Mianscum, notes sténographiques du 27 septembre 2018, p. 122, lignes 8-15 et p. 122-123, lignes 22-3.



Elle a été placée à majorité [...] puis là, mon frère, tu sais, il voulait bien, mais il [ne] comprenait pas toutes les procédures avec la DPJ, avec la cour puis l'avocat qu'il appelait : « O.K. C'est quoi un tel mot? » [M]a mère non plus, elle [ne] comprend pas tout ça, là, les procédures avec la DPJ puis les gardes d'enfants<sup>1824</sup>.

Le même problème a été soulevé au regard du processus judiciaire<sup>1825</sup>.

Au Nunavik, l'absence de policiers inuit pose aussi d'importants problèmes de compréhension linguistique pour une partie de la population, les Aînés en particulier, qui ne parlent que l'inuktitut. Sans la présence d'un interprète, peu importe la gravité ou la nature des problèmes qu'ils rencontrent, ceux-ci sont en effet dans l'impossibilité de faire appel aux policiers pour obtenir le secours dont ils ont besoin<sup>1826</sup>.

Nous avons un voisin qui est plutôt âgé, et lorsque... lorsqu'il s'est retrouvé avec un homme ivre chez lui, il a... il a dû se précipiter chez moi et me demander d'appeler la police pour lui. [...] Tout le monde devrait avoir le droit d'être en sécurité et avoir accès aux services fournis par la police. C'est injuste pour certaines personnes, en particulier pour celles qui ne parlent ni l'anglais ni le français<sup>1827</sup>.

Plusieurs nouveaux policiers officiant au sein du Corps régional de police Kativik ne maîtrisent pas non plus l'anglais, pourtant l'unique langue seconde d'une large part de la population inuite<sup>1828</sup>.

Les mêmes enjeux de sécurité sont soulevés dans certaines communautés en lien avec les services de transport médical. Les ambulanciers de Schefferville par exemple, qui desservent la communauté naskapie de Kawawachikamach, parlent français et ne prennent souvent que les appels d'urgence en provenance d'infirmières et de travailleurs de la santé du CLSC, ce qui induit des délais dans l'intervention :

Pour demander une ambulance, les membres de la communauté doivent appeler le CLSC et expliquer l'urgence à une infirmière qui évalue la situation afin de déterminer s'il y a lieu, ou non, d'appeler une ambulance. Cela crée un clivage clair entre les Naskapis et les autres résidents du Québec qui peuvent appeler directement le 911 pour demander les services d'une ambulance<sup>1829</sup>.

1824 Témoignage à huis clos HC-71, notes sténographiques du 7 septembre 2018, p. 118, lignes 1-10.

1825 Pièce P-901 (CERP), *op. cit.*, p. 5

1826 Témoignage de Lucy Kumarluk, notes sténographiques du 12 novembre 2018, p. 89, lignes 10-14.

1827 Témoignage de Shaomik Inukpuk, notes sténographiques du 15 novembre 2018, p. 130-131, lignes 23-15.

1828 Témoignage de Lizzie Aloupa, notes sténographiques du 23 novembre 2018, p. 130, lignes 8-25.

1829 Memorandum of Naskapi Nation of Kawawachikamach. (2018, 30 novembre), pièce P-1176 (CERP), mémoire M-035, p. 22-23, paragr. 85.

S'ajoute à cela le fait que plusieurs concepts sont difficiles à traduire en langue autochtone et que des éléments importants peuvent être mal interprétés et conduire à des décisions qui auraient pu être différentes, comme l'a souligné maître Anne Fournier lors de son passage devant la Commission :

L'application de la Loi [...] repose sur un ensemble de notions, sur beaucoup de nuances, sur des procédures subtiles, pour lesquelles il n'existe non seulement pas de termes dans les différentes langues maternelles autochtones, mais qui ont parfois aucun appui dans la réalité ou l'imaginaire autochtone. [...] Le mot « adoption », comme dans « adoption coutumière » ou « adoption traditionnelle », il n'y en a pas de mot, dans les langues autochtones, pour dire « adoption ». C'est des périphrases comme « prendre soin », « élever un enfant »<sup>1830</sup>.

Ces malentendus d'ordre linguistique peuvent aussi mettre en péril l'exercice des droits, comme l'ont expliqué certains témoins de la Commission<sup>1831</sup>, dont Clara Lafrance-Egervari, une avocate exerçant en droit criminel au nord du Québec :

Donc la première chose, le client est arrêté par la police. S'il [nel] parle pas l'anglais ou le français, en territoire cri actuellement, il y a des policiers cris, donc ça va, s'il [nel] comprend pas son droit à l'avocat, il le dit, je le vois dans les rapports de police, il a dit qu'il [nel] comprend pas, il trouve un policier Cri, et ses droits à l'avocat lui sont traduits. Par contre, territoire inuit, c'est pas le cas. [...] Et bizarrement, dans les rapports de police, je vois rarement « il n'a pas compris son droit à l'avocat ». Je me pose des questions parce que moi, une fois que je parle au client, je me rends compte qu'il ne comprend pas au téléphone, que ça soit en anglais ou en français. Donc, ça, ça pose problème sur la compréhension des droits fondamentaux qui lui sont lus, les droits qu'il a. J'arrive pas encore à comprendre comment est-ce que le client peut comprendre ce qui lui est dit par le policier<sup>1832</sup>.

À la lumière des témoignages et informations recueillis dans le cadre des travaux de la Commission, il appert que la faible présence autochtone dans les rangs des employés et professionnels des services publics explique en partie cette situation. Les demandes d'informations adressées aux principaux services sous enquête ont en effet permis de confirmer qu'en dépit des lois favorisant l'égalité en emploi dans le secteur public<sup>1833</sup>, très peu de personnes appartenant à un peuple autochtone comptent parmi les employés de l'État<sup>1834</sup>. Pour les années 2017 et 2018 – à l'exception des policiers de la Sûreté du Québec (1,24 %) et de la Commission des services juridiques (1,6 %) – c'est en effet moins de 1,0 % des employés des services publics qui étaient d'origine autochtone<sup>1835</sup>.

1830 Témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 23 octobre 2017, p. 50, lignes 11-23.

1831 Témoignage de Céline Rousselot, notes sténographiques du 23 mai 2018, p. 185, lignes 6-11; témoignage à huis clos HC-22, notes sténographiques du 10 avril 2018, p. 83-84, lignes 23-7; témoignage à huis clos HC-13, notes sténographiques du 15 mars 2018, p. 15, lignes 8-21; témoignage à huis clos HC-45, notes sténographiques du 22 mai 2018, p. 241-242, lignes 18-13.

1832 Témoignage de Clara Lafrance-Egervari, notes sténographiques du 6 septembre 2018, p. 11-12, lignes 25-19.

1833 *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01, art. 1; *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, art. 3(1).

1834 *Analyse de la représentativité autochtone dans les services publics*, pièce PD-12 (CERP).

1835 *Ibid.*

En audience, des représentants de ces mêmes services ont affirmé éprouver des difficultés à recruter des candidats d'origine autochtone répondant aux exigences imposées, dont la formation académique de base<sup>1836</sup>. L'argument évoqué n'a rien de surprenant lorsque l'on prend en compte le fait que, selon les chiffres plus récents disponibles, 30,5 % des membres des Premières Nations et 54,2 % des Inuit ne détiennent aucun certificat, diplôme ou grade<sup>1837</sup>. Il n'en est pas moins discriminatoire.

Je refuse cependant de voir dans ces chiffres un obstacle insurmontable. Cela équivaldrait pour moi à accepter le fait que l'État québécois est, depuis toujours et pour les années à venir, incapable d'offrir une éducation de qualité et de soutenir la persévérance scolaire des membres des Premières Nations et des Inuit. Aucune société qui se prétend développée ne peut accepter qu'une frange aussi importante de sa population soit laissée à elle-même dans un domaine aussi crucial. Le constat établi me porte cependant à croire qu'avant tout quota d'embauche, c'est d'abord vers des investissements massifs en éducation qu'il faut se tourner; des investissements ciblés et correspondant aux besoins identifiés par les autorités autochtones elles-mêmes.

Par conséquent, parmi la centaine de mesures incluses dans le Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuit 2017-2022<sup>1838</sup>, je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n° 11

**Faire de la mise en œuvre des mesures de soutien à la persévérance scolaire et à la réussite éducative des élèves et enfants autochtones une priorité et y consacrer les sommes nécessaires, le tout avec pour guide les besoins identifiés par les peuples autochtones eux-mêmes et le respect de leurs traditions ancestrales.**

Les travaux de la Commission ont aussi démontré que la langue pouvait être un obstacle au recrutement des professionnels appelés à travailler pour le compte de certaines communautés autochtones, dans certains villages inuit ou comptant une forte proportion de locuteurs de langues autochtones<sup>1839</sup>.

Les ordres professionnels québécois sont assujettis à la *Charte de la langue française*. Par conséquent, avant de délivrer un permis d'exercice, ils doivent s'assurer que les candidats ont une connaissance du français « appropriée à l'exercice de leur profession »<sup>1840</sup>. Un règlement adopté ultérieurement leur permet toutefois de faire exception pour « une personne qui réside ou qui a résidé dans une réserve, dans un établissement où vit une

<sup>1836</sup> Témoignage de Martin Rhéaume, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 21-22, lignes 24-9; pièce P-1170 (CERP), mémoire M-029, *op. cit.*, p. 15.

<sup>1837</sup> Institut de recherche et d'informations socioéconomiques. (2018). *Portrait des inégalités socioéconomiques touchant les Autochtones du Québec*. Montréal, Québec : Institut de recherche et d'informations socioéconomiques, p. 4.

<sup>1838</sup> Pièce P-199 (CERP), *op. cit.*

<sup>1839</sup> Témoignage de Richard Gray, notes sténographiques du 21 septembre 2017, p. 54, lignes 17-24.

<sup>1840</sup> *Charte de la langue française*, RLRQ, c. C-11, art. 35.

communauté autochtone ou sur les terres de catégorie 1 ou 1-N au sens de la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec* »<sup>1841</sup>. Le permis d'exercice accordé dans un tel contexte se limite cependant à ces territoires. À l'extérieur de ces zones, la connaissance du français demeure exigée.

Dès 2016, un comité de travail constatait que la condition de résidence prévue au *Règlement* est difficilement applicable sur le terrain<sup>1842</sup>. Certains témoins entendus en audience ont confirmé cet état de fait<sup>1843</sup>. Selon eux, très souvent les professionnels pouvant bénéficier de cette dérogation ne souhaitent pas déménager dans la communauté avec leur famille ou sont confrontés à une pénurie de logements rendant la chose impossible<sup>1844</sup>. Résultat : des professionnels en mesure de parler la langue d'usage dans les communautés des Premières Nations ou les villages inuit visés par l'exception, et qui sont intéressés à y pratiquer, ne peuvent être recrutés ou offrir des services à la population.

Actuellement les services de pratique professionnelle sont peu ou pas dispensés dans la langue maternelle des bénéficiaires, évidemment, puisque nos travailleurs sociaux inuit ne peuvent intervenir et ne sont pas accrédités par les ordres professionnels afin de le faire<sup>1845</sup>.

Pour remédier à la situation, en 2016, le même comité de travail recommandait au gouvernement d'élargir l'exception prévue au *Règlement* à tous les professionnels exerçant leurs activités sur ces territoires, nonobstant leur lieu de résidence<sup>1846</sup>. La mise en œuvre de cette proposition tarde malheureusement à se concrétiser.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

## APPEL À L'ACTION n°12

**Modifier le *Règlement autorisant les ordres professionnels à déroger à l'application de l'article 35 de la Charte de la langue française* pour étendre l'exception à tous les professionnels exerçant leurs activités dans une réserve, dans un établissement où vit une communauté autochtone ou sur les terres de catégorie 1 ou 1-N au sens de la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, nonobstant leur lieu de résidence.**

<sup>1841</sup> *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, art. 1-2.

<sup>1842</sup> Gouvernement du Québec. (2016). *Des solutions adaptées aux communautés des Premières Nations et des Inuit pour soutenir l'application du PL 21 : Rapport du comité d'application du PL 21 au sein des communautés autochtones*. Québec, Québec : Office des professions du Québec, p. 26.

<sup>1843</sup> Témoignage de Yoan Girard, notes sténographiques du 21 novembre 2018, p. 35-38, lignes 24-22; témoignage de Sébastien Grammond, notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 157-158, lignes 8-5; témoignage de Linda Belzil, notes sténographiques du 11 mai 2018, p. 31, lignes 13-21.

<sup>1844</sup> *Services de santé et services sociaux : défis et enjeux de leur organisation pour une offre adaptée aux besoins de la clientèle des Terres-Cries-de-la-Baie James*, pièce P-017 (CERP), p. 13, paragr. 4.

<sup>1845</sup> Témoignage de Yoan Girard, notes sténographiques du 21 novembre 2018, p. 38, lignes 3-8.

<sup>1846</sup> Gouvernement du Québec. (2016), *op. cit.*, p. 26.

Telle qu'elle est stipulée, et même si le gouvernement procède à la mise en œuvre de l'appel à l'action précédemment mentionné, l'exception ne tient pas compte du fait qu'une majorité de membres des Premières Nations et des Inuit (54,0 %) vivent aujourd'hui en milieu urbain et peuvent éprouver des difficultés à être servis dans une langue qu'ils comprennent.

Pour pallier cette difficulté, le cadre législatif entourant les services de justice par exemple prévoit la possibilité de recourir à des services d'interprètes. Pour tout ce qui a trait aux tribunaux, le droit d'être assisté par un interprète est en fait inscrit noir sur blanc, non seulement dans la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>1847</sup>, mais aussi dans la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*<sup>1848</sup>. La *Charte québécoise* prévoit aussi que toute personne arrêtée ou détenue a le droit d'être informée dans une langue qu'elle comprend des motifs de son arrestation ou de sa détention<sup>1849</sup>. Dans les autres secteurs, dont en santé, services sociaux ou protection de la jeunesse, c'est plutôt l'obligation de s'assurer que la personne comprend les motifs pour lesquels une intervention est effectuée ou qu'elle y consent qui introduit l'idée d'utiliser les services d'un interprète<sup>1850</sup>. Cette obligation a d'ailleurs été confirmée par plusieurs décisions des tribunaux au fil des années<sup>1851</sup>.

À la lumière des témoignages entendus en audience et des informations recueillies, en santé, services sociaux et protection de la jeunesse par exemple, les établissements procèdent eux-mêmes à l'embauche d'interprètes<sup>1852</sup>. Certains, comme le Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de l'Abitibi-Témiscamingue, ont recours à la Banque interrégionale d'interprètes qui offre des services d'interprétariat téléphonique sur l'ensemble du Québec<sup>1853</sup>. La Banque ne compte toutefois aucun interprète autochtone à son service<sup>1854</sup>. Exceptionnellement, des établissements peuvent embaucher directement des interprètes en langues autochtones. C'est le cas notamment du CISSS de l'Outaouais<sup>1855</sup>. D'autres encore concluent des ententes avec des organismes autochtones du territoire qui leur fournissent des interprètes<sup>1856</sup>. En ce qui concerne les services d'interprétariat français-anglais, le recours à des employés multilingues est courant<sup>1857</sup>. Plus rarement, des agents de liaison à l'emploi de l'établissement assurent la bonne communication<sup>1858</sup>. En d'autres termes, il n'existe aucune façon uniforme de faire les choses.

1847 *Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.)*, 1982, c. 11, art. 14.

1848 *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 36.

1849 *Id.*, art. 28.

1850 *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ, c. S-4.2, art. 8; *Code de déontologie des médecins*, RLRQ, c. M-9, r. 17, art. 29; *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 2.4 (3).

1851 *Reibl c. Hughes*, [1980] 2 R.C.S. 880; *Hopp c. Lepp*, [1980] 2 R.C.S. 192; *Ciarlariello c. Schacter*, [1993] R.R.T.D. 119; *R. c. Cullen*, 2015 SKCA 142 et *R. c. McIntosh*, 1990 ABCA 57.

1852 *Rapport sur l'offre de services linguistiques par les services publics du Québec dont peuvent bénéficier les Autochtones de la province*, pièce PD-15 (CERP), p. 27.

1853 *Id.*, p. 27 et 34.

1854 *Id.*, p. 34.

1855 *Ibid.*

1856 *Id.*, p. 27.

1857 *Id.*, p. 34-35.

1858 *Id.*, p. 34.

En matière de justice, selon les informations fournies par les organismes publics, il est en théorie possible pour la partie ou le témoin d'avoir accès à des services d'interprétariat en langue anglaise et en langues autochtones<sup>1859</sup>. Les frais sont assumés par le ministère de la Justice en matière criminelle, pénale et jeunesse<sup>1860</sup>. Ils sont toutefois à la charge de la partie en matière civile (Cour du Québec et Cour supérieure)<sup>1861</sup>. Les interprètes sont choisis parmi la liste des interprètes du ministère de la Justice. L'offre de services en ce qui a trait aux langues autochtones varie toutefois considérablement d'une région à l'autre<sup>1862</sup>.

Les informations obtenues dans le cadre des travaux me mènent au même constat en ce qui a trait aux services correctionnels<sup>1863</sup>. En fait, en ce qui concerne les personnes incarcérées, même l'offre de services d'interprétariat français-anglais est inégale d'un territoire à l'autre. Les interprètes étant très sollicités par les services judiciaires, les délais nécessaires pour avoir accès aux services d'un véritable interprète varieraient en effet entre quelques heures et quelques semaines selon les régions<sup>1864</sup>. Résultat: il n'est pas rare que l'on doive recourir aux services d'un agent correctionnel bilingue, d'un agent de liaison ou encore, d'un codétenu plutôt qu'à un interprète pour permettre à des individus de comprendre les communications qui leur sont adressées<sup>1865</sup>.

Finalement, en ce qui a trait aux services policiers, l'obligation constitutionnelle de s'assurer que toute personne soit informée, dans une langue qu'elle comprend, des motifs de son arrestation ou de détention fait en sorte que, selon les corps policiers interrogés, les services d'interprétariat sont disponibles rapidement et couvrent un plus large spectre eu égard aux langues autochtones<sup>1866</sup>.

Mises ensemble, ces informations établissent hors de tout doute le caractère inégal des services d'interprétariat offerts par les organisations publiques, tant en ce qui a trait à la qualité des ressources qu'à leur disponibilité pure et simple comme l'ont évoqué certains témoins<sup>1867</sup>. Ce constat est particulièrement marqué en ce qui concerne les langues autochtones. Le plus inquiétant demeure cependant pour moi les effets délétères que peut

---

1859 *Id.*, p. 92.

1860 *Id.*, p. 92-93.

1861 *Id.*, p. 93.

1862 Un tableau résumant les langues autochtones parlées par les interprètes des différentes régions en matière de justice est disponible à l'annexe 29.

1863 Pièce PD-15 (CERP), *op. cit.*, p. 120-124.

1864 *Ibid.*

1865 *Ibid.*

1866 *Id.*, p. 126-133.

1867 Témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 127-128, lignes 18-1; témoignage d'Annie Baron, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 132, lignes 8-14; témoignage de Linda Belzil, notes sténographiques du 11 mai 2018, p. 30-31, lignes 22-12; témoignage à huis clos HC-21, notes sténographiques du 5 avril 2018, p. 239-240, lignes 17-10; témoignage de Jessica Mitchell, notes sténographiques du 22 mai 2018, p. 262, lignes 17-22; témoignage à huis clos HC-63, notes sténographiques du 20 août 2018, p. 24, lignes 8-16; *Déclaration statutaire de PI-55*, pièce P-892 (CERP), p. 2; témoignage d'Yvan Niquette, notes sténographiques du 25 octobre 2018, p. 80-81, lignes 15-14 et p. 82-83, lignes 25-5; témoignage de Mark Tassé, notes sténographiques du 23 novembre 2018, p. 170, lignes 3-13; *Creating an Infrastructure of Good Practice in Child Welfare in the Community of Kawawachikamach*, pièce P-592 (CERP), p. 49, paragr. 1.

avoir cette situation pour l'exercice des droits et l'iniquité de traitement qui en découle. Un témoin citoyen entendu dans le cadre des audiences l'a d'ailleurs clairement exprimé :

S'il y avait des traducteurs innus, on aurait tous la même chance d'avoir un choix libre et éclairé avec les traitements qu'on nous fait à l'hôpital et avec leur consentement avant un traitement ou avant de penser à un diagnostic invasif ou juste une prise de sang<sup>1868</sup>.

Encore faut-il cependant pouvoir compter sur une véritable banque d'interprètes. À l'heure actuelle, plusieurs éléments concourent à rendre la chose impossible. La faible rémunération, les conditions difficiles à l'intérieur desquelles ils doivent exécuter leur travail et l'important taux de roulement qui en découle ont notamment été présentés par un certain nombre de personnes entendues en audience, dont les juges de la Cour du Québec, comme des éléments susceptibles d'expliquer le manque d'interprètes<sup>1869</sup>.

Des termes de Cour ont déjà dû être annulés parce qu'on n'avait pas d'interprète disponible. Ça ne devrait plus arriver, ça, pas en 2018 là. On devrait avoir le personnel qu'il faut pour pouvoir opérer et opérer dans des conditions qui sont raisonnables aussi pour les interprètes. On [ne] peut pas leur faire faire quatre semaines d'interprétation d'affilée. Il faut que, quelque part, que ce soit raisonnable. Malheureusement, on a perdu beaucoup d'interprètes parce qu'on leur en demandait trop.<sup>1870</sup>

Les conditions d'exercice difficiles ont également été dépeintes en des termes clairs, par une interprète inuit de longue date :

[D]ans la salle d'audience, nous n'avions pas d'espace. Vous savez, lorsque l'on intervient à titre d'interprète dans un cas d'homicide ou de violence pour le compte du procureur ou de l'accusé, de l'avocat de la défense, et du juge, nous sommes des êtres humains, nous avons des sentiments. Après avoir agi à titre d'interprète dans de telles situations difficiles, nous avons besoin de nous retrouver un peu seul quelques moments. Cela n'a pas été possible. Nous n'avions pas d'endroit pour reprendre nos esprits. Les gens nous méprisaient. Nous avions un salaire fixe et cela était toujours remis en question<sup>1871</sup>.

Ce ne sont pas les seuls irritants. En ce qui concerne les interprètes en langue autochtone, les exigences imposées par la *Charte de la langue française* pour faire partie de l'Ordre des traducteurs, terminologues et interprètes agréés du Québec font encore une fois obstacle. À l'heure actuelle, une personne parlant parfaitement l'inuktitut ou l'anglais par exemple, mais ne maîtrisant pas le français, se voit en effet refuser l'accès à la profession.

<sup>1868</sup> Témoignage de Céline Rousselot notes sténographiques du 23 mai 2018, p. 185, lignes 6-11.

<sup>1869</sup> Témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 5 juin 2017, p. 66, lignes 1-15; témoignage de Marc-André Dowd, notes sténographiques du 26 octobre 2017, p. 69-70, lignes 17-2; témoignage de Armand MacKenzie, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 192-193, lignes 22-6; témoignage de Jacques Mousseau, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 78-79, lignes 1-2; témoignage de Nathalie Pelletier, notes sténographiques du 19 avril 2018, p. 163-165, lignes 5-20; témoignage de Lucie Basile, notes sténographiques du 13 août 2018, p. 86-98, lignes 23-17; témoignage de Clara Lafrance-Egervari, notes sténographiques du 6 septembre 2018, p. 11-15, lignes 14-3; témoignage de Paul-Mathieu Grondin, notes sténographiques du 19 avril 2018, p. 156, lignes 5-14.

<sup>1870</sup> Témoignage de Richard Côté, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 200, lignes 10-21.

<sup>1871</sup> Témoignage de Sarah Tuckatuk Bennett, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 268, lignes 15-25.



Dans un environnement comme le Nunavik où seules deux interprètes sont disponibles pour répondre à l'ensemble des besoins du territoire en contexte de rencontre client-avocat, les conséquences peuvent être dramatiques, comme illustré par Lorraine Loranger lors de son témoignage en mars 2018 devant la Commission :

Parfois, il n'y avait pas d'interprète pour les femmes qui venaient, qui se présentaient devant le tribunal. Elles rencontraient parfois un avocat dans le bureau, pendant cinq minutes. Elles n'avaient pas assez de temps pour se préparer à l'audience, elles perdent – elles vont perdre leur enfant. Il faut les informer de façon plus rigoureuse. C'est injuste<sup>1872</sup>.

De mon point de vue, on ne peut prétendre d'un côté reconnaître le droit des Autochtones à maintenir et à développer leur langue comme l'indique le préambule de la *Charte de la langue française*<sup>1873</sup> et de l'autre, négliger de leur fournir les services permettant de les accompagner dans leurs relations avec des services publics où la langue française domine. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 13**

**Élargir la portée du *Règlement autorisant les ordres professionnels à déroger à l'application de l'article 35 de la Charte de la langue française* pour soustraire les interprètes et traducteurs en langues autochtones aux exigences relatives à la connaissance de la langue française.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 14**

**Rendre accessibles et permanents les services de traduction et d'interprétariat en langues autochtones partout au Québec en instituant une banque centralisée d'interprètes et de traducteurs à l'emploi du gouvernement.**

Ces mêmes actions garantiraient la disponibilité des ressources nécessaires pour remédier aux autres lacunes identifiées en ce qui a trait à la documentation et aux formulaires disponibles dans une langue autre que le français. De fait, les investigations menées auprès des services publics ont permis d'établir qu'à moins d'en faire la demande, aucun document, formulaire ou autre n'est disponible d'emblée en langue autochtone<sup>1874</sup>. Plusieurs, dont le formulaire de déclaration des victimes d'actes criminels, ne seraient pas non plus disponibles en anglais<sup>1875</sup>. Et cela inclut les documents officiels découlant d'une prise de décision, comme l'a expliqué ce témoin en audience :

<sup>1872</sup> Témoignage de Lorraine Loranger, notes sténographiques du 16 mars 2018, p. 224, lignes 17-23.

<sup>1873</sup> *Charte de la langue française*, RLRQ, c. C-11, préambule.

<sup>1874</sup> Pièce PD-15 (CERP), *op. cit.*, p. 25-26, 91-92, 118-119 et 127.

<sup>1875</sup> *Ibid.*; témoignage de Danielle Côté, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 174, lignes 3-6; témoignage à huis clos 21, Témoin 3, notes sténographiques du 5 avril 2018, p. 239, lignes 5-9.

Le contact et la communication avec les parents sont très limités. La langue seconde à Barriere Lake (Lac Rapide) est l'anglais. Tous les documents qu'ils ont reçus, avec leurs rapports, leurs conditions, tout était en français. Tout. Ils avaient l'habitude de m'appeler pour que je vienne le lire, le traduire, les aider à comprendre ce qui y était écrit<sup>1876</sup>.

Cette situation prévaut également dans les échanges entre les communautés ou organisations autochtones et les ministères<sup>1877</sup>. L'affichage bilingue sur les lieux de services fait aussi figure d'exception et est pour le moment réservé aux établissements ou organisations désignés pour offrir des services dans les deux langues en santé et services sociaux<sup>1878</sup>. Une dérogation à cette règle est toutefois permise pour des motifs de santé ou de sécurité<sup>1879</sup>. Là encore, la disparité dans l'accès à l'information a été présentée par plusieurs témoins comme étant dommageable pour les citoyens autochtones<sup>1880</sup> et m'apparaît discriminatoire. Je recommande donc au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n°15**

**Encourager et permettre l'affichage bilingue ou trilingue dans les établissements appelés à desservir une forte population autochtone parlant une langue autre que le français.**

#### **APPEL À L'ACTION n°16**

**Rendre disponibles des formulaires traduits en langues autochtones dans les différents centres de services gouvernementaux.**

#### **APPEL À L'ACTION n°17**

**Faire en sorte que toute correspondance gouvernementale avec les autorités autochtones soit accompagnée d'une version traduite en anglais ou en langue autochtone, au choix de la communauté ou de l'organisation visée.**

Finalement, je tiens à porter à l'attention du gouvernement le fait que plusieurs témoins ont relaté des événements où des Autochtones s'étaient vu interdire de parler leur langue par des représentants des services publics ou par des familles d'accueil, notamment

<sup>1876</sup> Témoignage de Kathleen Deschenes-Cayer, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 36, lignes 1-8.

<sup>1877</sup> *Charte de la langue française*, RLRQ, c. C-11, art. 16.

<sup>1878</sup> *Id.*, art. 24. La liste des établissements désignés est disponible à l'annexe 27.

<sup>1879</sup> *Id.*, art. 22.

<sup>1880</sup> Témoignage de Jessica Mitchell, notes sténographiques du 22 mai 2018, p. 263-264, lignes 22-1.

en contexte de protection de la jeunesse<sup>1881</sup>. Certains ont aussi parlé de sanctions ou de conséquences imposées aux personnes qui bravaient cet interdit<sup>1882</sup>. Cette situation extrêmement préoccupante n'est pas sans rappeler l'époque où, dans les pensionnats, il était interdit aux enfants autochtones d'employer leur langue<sup>1883</sup>. Il est inimaginable de concevoir que de telles pratiques aient encore cours aujourd'hui.

Les établissements du réseau de la santé et des services sociaux étant largement en cause dans ces événements, le ministère de la Santé et des Services sociaux a été invité à répondre de cette pratique. Dans la réponse fournie, les autorités ministérielles ont affirmé qu'il n'existait aucune directive pour interdire l'usage d'une langue autochtone<sup>1884</sup>. Elles ont toutefois tenu à préciser que l'interdiction de parler la langue peut être appliquée pour assurer la sécurité des usagers<sup>1885</sup>. Aucune preuve déposée devant la Commission me permet de conclure que la sécurité des usagers était bel et bien en jeu dans les situations rapportées. Je suis toutefois persuadé que l'interdiction de parler une langue autochtone va à l'encontre de l'objectif de préservation de l'identité culturelle des enfants prévu à la *Loi sur la protection de jeunesse*, voire de la *Charte des droits et libertés*.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n°18

**Émettre une directive à l'intention des établissements du réseau de la santé et des services sociaux mettant un terme à l'interdiction de parler une langue autochtone en contexte d'hébergement ou de soins et services.**

1881 Témoignage à huis clos HC-45, notes sténographiques du 22 mai 2018, p. 237, lignes 2-17; témoignage d'Anne Fournier notes sténographiques du 23 octobre 2017, p. 36-37, lignes 21-5; témoignage de Pierre Lepage, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 18, lignes 9-16; témoignage d'Armand MacKenzie, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 214, lignes 11-16; témoignage à huis clos HC-25, notes sténographiques du 16 avril 2018, p. 147-150, lignes 20-2 et p. 171-173, lignes 17-8; témoignage à huis clos HC-36, notes sténographiques du 15 mai 2018, p. 199-200, lignes 10-5 et p. 200, lignes 13-18; témoignage à huis clos HC-38, notes sténographiques du 16 mai 2018, p. 175-176, lignes 25-19; témoignage à huis clos HC-39, notes sténographiques du 16 mai 2018, p. 188-190, lignes 20-12, p. 195, lignes 10-18 et p. 197, lignes 6-12; *Déclaration statutaire de PI-52*, pièce P-882 (CERP), p. 3; témoignage à huis clos HC-18, notes sténographiques du 3 avril 2018, p. 16-17, lignes 18-5; témoignage à huis clos HC-72, notes sténographiques du 11 septembre 2018, p. 368-369, lignes 15-22; témoignage à huis clos HC-37, notes sténographiques du 16 mai 2018, p. 117-118, lignes 13-8.

1882 Témoignage à huis clos HC-25, notes sténographiques du 16 avril 2018, p. 150, lignes 9-17; *Déclaration statutaire de PI-22*, pièce P-649 (CERP), *op. cit.*, p. 1; témoignage à huis clos HC-10, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 204, lignes 6-23 et p. 222-223, lignes 7-7; *Déclaration statutaire de PI-26*, pièce P-658 (CERP), p. 1-2; témoignage de PI-10, rapporté par Alexandra Ambroise, notes sténographiques du 18 mai 2018, p. 105, lignes 5-19, p. 106, lignes 17-22 et p. 108, lignes 13-24.

1883 *L'application de la Loi sur la protection de la jeunesse en milieux autochtones : constats, enjeux et pistes de réflexion*, pièce P-168 (CERP), p. 4, paragr. 2.

1884 DG-0062-F, *Informations relatives à l'interdiction ou à la limitation pour les enfants autochtones de s'exprimer dans leur langue autochtone en centre de réadaptation*, pièce P-791-10 (CERP); témoignage de Pascale Lemay, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 324, lignes 4-9.

1885 DG-0080-F, *Informations relatives aux pratiques de sécurisation culturelle autochtone, notamment quant aux langues autochtones, aux règles de vie, aux activités traditionnelles, à la nourriture traditionnelle et à la spiritualité grâce au contact avec des figures positives autochtones*, pièce P-791-22 (CERP), onglet 22.1, p. 15 sur 20 (PDF en ligne); témoignage de Pascale Lemay, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 323-324, lignes 14-2.

### 6.3.6 Soutenir la communication et faciliter les relations avec les services publics

Même plus accessibles sur le plan de la langue, les services publics n'en demeurent pas moins construits autour de structures et de logiques de fonctionnement qui ont peu à voir avec les référents culturels des membres des Premières Nations et des Inuit.

Les services publics sont en effet organisés sur la base de systèmes complexes, issus de la culture occidentale et régis par de nombreuses lois et réglementations. Il suffit de prendre connaissance des différentes présentations effectuées par les représentants des services publics dans le cadre des travaux de la Commission pour en convenir<sup>1886</sup>. Dans un tel contexte, savoir où s'orienter quand un besoin se fait sentir, ou lorsqu'une interaction avec les services publics est nécessaire, relève parfois de l'exploit.

Plusieurs témoins entendus dans le cadre des audiences publiques ont fait état de la difficulté des Autochtones à se retrouver dans les services publics tels qu'ils existent et à comprendre leur mode de fonctionnement<sup>1887</sup>. Peu au fait des ressources disponibles ainsi que de leurs droits et méfiant face au système, plusieurs choisissent de ne pas y avoir recours. Aux dires des experts, et même des représentants des services publics interrogés, cela pourrait expliquer en partie du moins le faible nombre de plaintes formulées par les membres des Premières Nations et les Inuit en santé et services sociaux<sup>1888</sup> et le recours timide aux mesures de libération conditionnelle dans le secteur carcéral<sup>1889</sup>.

Dans certains domaines, pour faciliter les communications et la navigation des personnes issues des peuples autochtones à l'intérieur des services, des postes d'agent de liaison directement en contact avec la clientèle ont été créés. C'est le cas notamment dans quelques établissements du réseau de la santé et des services sociaux, dont le CISSS de la Côte-Nord et celui de l'Abitibi-Témiscamingue<sup>1890</sup>. La Sûreté du Québec a aussi adopté le modèle dans certains milieux à forte proportion de population autochtone<sup>1891</sup>. Lors de leur passage devant la Commission, les représentants du ministère de la Sécurité publique pour les services correctionnels ont aussi confirmé leur intention d'aller de l'avant avec une formule similaire dans les centres de détention où l'on compte une forte présence autochtone<sup>1892</sup>. Tous y voient un moyen d'accroître le sentiment de sécurité des Premières Nations et des Inuit dans leurs rapports avec les services publics et par conséquent, de faciliter les rapports et l'exercice de leurs droits. Ces efforts sont louables et il n'y a aucun

<sup>1886</sup> Le cadre normatif et l'organisation des services inhérents à chacun des services couverts par les travaux de la Commission sont présentés au chapitre 5 de ce rapport.

<sup>1887</sup> Témoignage de Daniel Salée, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 193, lignes 10-25 et p. 197-198, lignes 19-2; témoignage de Tanya Sirois, notes sténographiques du 8 juin 2017, p. 45-46, lignes 19-11.

<sup>1888</sup> Témoignage de Louis-Philippe Mayrand, notes sténographiques du 27 septembre 2018, p. 269-270, lignes 25-5 et p. 304, lignes 4-14.

<sup>1889</sup> Témoignage de Françoise Gauthier, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 135, lignes 20-25.

<sup>1890</sup> Témoignage de Martin Rhéaume, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 95-96, lignes 23-12.

<sup>1891</sup> Témoignage de Patrick Marchand, notes sténographiques du 12 septembre 2017, p. 44, lignes 5-22.

<sup>1892</sup> Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 32-33, lignes 2-21.

doute que la présence de ces personnes fait une réelle différence quand vient le temps de réfléchir à la manière d'offrir des services différenciés pour les populations autochtones<sup>1893</sup>.

Bien qu'il reconnaisse la plus-value de telles initiatives, lors de son passage devant la Commission, le Commissaire à la déontologie policière, Marc-André Dowd, a pour sa part insisté sur l'importance pour les membres des peuples autochtones d'avoir accès à un référent neutre, en qui ils peuvent placer leur confiance lorsque vient le temps de recourir aux services publics.

L'idée serait d'avoir un « pilier », entre guillemets, fiable, respecté dans chaque communauté et qui serait formé aux spécificités des différents mécanismes de plainte des organismes publics québécois, et pourquoi pas fédéraux. [...] D'une part, le rôle de cette personne en serait un d'information et d'accompagnement pour le plaignant, mais d'autre part, cette personne pourrait aussi ouvrir des portes à nos intervenants dans la communauté, faciliter l'accès à des traducteurs au besoin et surtout contribuer à établir ce climat de confiance si nécessaire<sup>1894</sup>.

Je partage sa vision des choses. Si nécessaires soient-ils, du point de vue autochtone, les agents de liaison à l'emploi d'un service public resteront toujours associés à l'organisation pour laquelle ils travaillent. Leur manque de proximité avec les communautés, voire avec la culture propre aux différentes nations, demeurera toujours un enjeu.

*A contrario*, l'idée de pouvoir compter sur une personne de confiance, directement dans leur communauté ou dans une ressource connue, comme les centres d'amitié autochtone en milieu urbain, apparaît fort prometteuse. Selon la formule envisagée, cette personne, choisie et embauchée par le conseil de bande, le conseil tribal ou les dirigeants de l'organisme autochtone, aurait pour fonction d'informer les membres des Premières Nations et les Inuit sur les ressources ou les services existants. Présente dans la communauté ou dans l'organisme à raison d'un ou de plusieurs jours par semaine – selon les besoins identifiés par les leaders autochtones eux-mêmes – elle pourrait également les sensibiliser à l'exercice de leurs droits et aux recours qui sont à leur portée, et même les accompagner dans les étapes à franchir.

Plus encore, sorte de trait d'union entre les services publics et les populations qu'ils seraient appelés à desservir, ces agents de liaison seraient les mieux placés pour conseiller les organismes publics en matière de sécurisation culturelle et ainsi contribuer à l'amélioration globale des services. Peu importe les gains à faire en matière d'autodétermination, certains soins spécialisés, tels que les soins de santé de pointe, exigeront toujours une interaction avec les services publics. Par conséquent, le fait de travailler dans une perspective de collaboration et d'amélioration continue est plus que souhaitable.

Pour atteindre les objectifs poursuivis, la mesure doit toutefois s'inscrire dans la pérennité.

Par conséquent, afin d'assurer une meilleure interaction entre les intervenants et favoriser une compréhension mutuelle, je recommande au gouvernement de :

---

1893 Témoignage de Dale Walker, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 159, lignes 1-14.

1894 Témoignage de Marc-André Dowd, notes sténographiques du 26 octobre 2017, p. 76, lignes 7-20.

## APPEL À L'ACTION n°19

**Procéder à la création et au financement de postes d'agents de liaison permanents choisis par les autorités autochtones qui soient accessibles dans les villages du Nunavik, les communautés des Premières Nations et les centres d'amitié autochtone du Québec.**

### 6.3.7 Développer la connaissance citoyenne

L'ensemble des mesures envisagées ne sauraient être efficaces, si de prime abord, rien n'est fait pour réduire les écarts de perception existants entre les peuples autochtones et le reste de la population.

Plusieurs centaines de personnes issues des peuples autochtones sont venues témoigner devant la Commission. Quels que soient leur histoire et le service public en cause dans leur récit, toutes ont parlé du fossé d'incompréhension qui les séparaient des intervenants, professionnels et gestionnaires qu'elles ont été appelées à rencontrer.

[L]a DPJ est appliquée de la même manière que dans le Sud et les modalités de son application [ne] sont pas pertinentes à la culture inuit. [...] Les Qallunaat du Sud ils ne comprennent pas, donc, les valeurs familiales inuit et ils prennent des décisions qui ne sont même pas pertinentes à notre culture. [...] En tant qu'Inuit les valeurs familiales sont très importantes pour nous [...] Il y a un manque de connaissances des travailleurs du Sud. [I]ls ne comprennent pas nécessairement les liens entre les familles, la structure des familles et les codes de déontologie... pour Inuit<sup>1895</sup>.

Ce témoignage, comme beaucoup d'autres, met en relief la méconnaissance identifiée plus tôt dans ce chapitre comme l'une des causes principales de la discrimination systémique qui sévit dans les services publics à l'égard des Autochtones.

Du point de vue de Daniel Salée, « on ne peut proprement saisir les difficultés et les tensions qui se manifestent dans le champ des services publics destinés aux Autochtones si on ne tient pas compte du contexte historique et de la trame sociopolitique qui alimentent les rapports de l'État à ces derniers »<sup>1896</sup>. Or, précise-t-il :

Les gens des services sociaux ou des services policiers, des services de santé ou du ministère de l'Éducation font leur travail. On peut estimer qu'ils le font très bien en général, mais ils le font en général aussi en toute méconnaissance des contextes et des enjeux internes aux communautés, et surtout, je dirais, en toute ignorance de l'histoire<sup>1897</sup>.

D'abord imprégnés par une volonté d'assimilation, puis par la certitude que l'équité dans les services passe nécessairement par une offre de services unique, le Québec du dernier

<sup>1895</sup> Témoignage de Mina Beaulne, notes sténographiques du 21 novembre 2018, p. 61, lignes 7-11, p. 61-62, lignes 25-5 et p. 67, lignes 2-8.

<sup>1896</sup> Témoignage de Daniel Salée, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 214-216, lignes 21-2.

<sup>1897</sup> *Id.*, p. 196, lignes 8-16.

siècle et sa cohorte d'événements sociaux et politiques ont en effet fourni un terreau fertile à la distanciation des cultures.

Pendant de nombreuses années, les cultures autochtones, tout comme les personnages et les événements qui les ont façonnées, ont à toutes fins pratiques été évacués des livres d'histoire et de l'enseignement de base en milieu scolaire. Puis, peu à peu réintroduits, leur présentation a fait l'objet d'importants biais historiques et sociaux<sup>1898</sup>. Un certain nombre de témoins entendus en audience ont d'ailleurs déploré le fait que, même s'il a fait l'objet d'une importante bonification, le contenu actuel du cursus de base occulte encore de larges pans de l'histoire et offre une vision tronquée de la réalité aux enfants d'âge primaire et secondaire de partout au Québec<sup>1899</sup>, incluant les enfants autochtones eux-mêmes<sup>1900</sup>. Difficile dans un tel contexte de briser le cercle de l'ignorance et de l'indifférence. Or, faut-il le rappeler, les enfants d'hier sont les citoyens d'aujourd'hui.

La méconnaissance des réalités autochtones est d'ailleurs un phénomène généralisé qui dépasse les titres d'emplois, les fonctions occupées et les services publics<sup>1901</sup>. Elle s'inscrit dans nos rapports quotidiens avec les membres des Premières Nations et les Inuit, que ce soit sur la rue, à l'aréna, à l'école ou ailleurs. Pour cette raison, de mon point de vue, tout comme de celui de plusieurs personnes entendues dans le cadre des travaux de la Commission<sup>1902</sup>, le changement de mentalités attendu relève de la nécessité d'éduquer une population tout entière, comme l'a résumé la directrice du Collège Kiuna, Prudence Hannis, devant la Commission :

Et malgré la lassitude qu'on ressent, l'éducation sur notre histoire, la compréhension des impacts intergénérationnels de la colonisation, la reconnaissance des manifestations contemporaines de ces impacts-là, c'est un passage obligé. Je pense qu'on ne peut pas faire autrement. Toutes les personnes qui sont sérieuses dans leurs démarches doivent passer par là. [...] C'est nécessaire aussi pour éviter de tomber dans des stéréotypes [...] il faut accroître aussi la capacité de la population à comprendre la diversité de nos Premières Nations. Donc si on veut favoriser une meilleure relation entre les Autochtones et les Allochtones, il faut nécessairement se donner les moyens pour éduquer la population en général puis la sensibiliser à des faits historiques précis qui ont eu et qui ont

---

1898 Témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 26 septembre 2017, p. 29-31, lignes 3-19; témoignage de Pierre Trudel, notes sténographiques du 22 novembre 2017, p. 12-14, lignes 4-10; Vincent, S. et Arcand, B. (1979). *L'image de l'Amérindien dans les manuels scolaires du Québec*. Montréal, Québec : Les Éditions Hurtubise HMH.

1899 Témoignage de Pierre Trudel, notes sténographiques du 22 novembre 2017, p. 12-15, lignes 6-21; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 26 septembre 2017, p. 32, lignes 7-24; témoignage de Prudence Hannis, notes sténographiques du 25 octobre 2017, p. 47, lignes 10-23; témoignage de Margaret Nossal, notes sténographiques du 24 octobre 2018, p. 204, lignes 11-23.

1900 Témoignage de Stanley Vollant, notes sténographiques du 17 novembre 2017, p. 64, lignes 16-18; témoignage de Pierre Picard, notes sténographiques du 21 novembre 2017, p. 57-58, lignes 2-10, p. 63-64, lignes 1-3 et p. 97-98, lignes 20-15.

1901 Témoignage de Pierre Lepage, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 93-94, lignes 23-4.

1902 Témoignage de Daniel Salée, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 234-235, lignes 21-8 et p. 236, lignes 9-18; témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 170, lignes 5-9; témoignage de Janet Mark, notes sténographiques du 23 novembre 2017, p. 189-190, lignes 22-4; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 26 septembre 2017, p. 25-26, lignes 23-4.



encore des impacts au sein de notre population et qui viennent affecter, qui interfèrent dans nos relations<sup>1903</sup>.

J'ai préalablement évoqué le rôle que les médias peuvent jouer à ce chapitre. Je n'y reviendrai pas ici autrement que pour réitérer mon souhait de les voir agir comme les agents de changement formidables qu'ils peuvent être.

Cela dit, de mon point de vue, le gouvernement aurait avantage à tirer profit de l'intérêt public grandissant pour les peuples autochtones et à inscrire le plus rapidement possible la volonté de réconciliation dans l'espace public. L'exercice ayant fait ses preuves par le passé, je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n° 20

**Réaliser, en collaboration avec les autorités autochtones, une campagne sociétale d'information sur les peuples autochtones du Québec, leur histoire, leur diversité culturelle et les enjeux de discrimination les affectant.**

Du côté des services publics à proprement parler, les informations recueillies ont permis d'établir que la plupart des acteurs gouvernementaux ont suivi une formation générale sur l'histoire et les réalités autochtones<sup>1904</sup>. Là encore cependant, plusieurs voix s'élèvent pour réclamer une amélioration<sup>1905</sup>. À titre d'exemple, selon l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec, les formations devraient être offertes «à une fréquence plus soutenue» et leur contenu «étendu aux réalités propres à chaque communauté»<sup>1906</sup>.

En vérité, les défis auxquels nous sommes collectivement confrontés posent l'obligation d'une action concertée et soutenue dans le temps. La nécessité de mettre un terme à la méconnaissance, et ce, le plus tôt possible dans le parcours de vie, suppose en effet la contribution de plusieurs intervenants. Je rêve en effet d'un Québec où dès leur plus jeune âge, les citoyens en devenir apprendront à reconnaître l'histoire des peuples autochtones, leurs contributions, leurs savoirs et la diversité de leurs cultures. Un Québec où, une fois adulte, et en mesure d'influencer le cours des choses, l'ouverture à l'autre rendra possible la cohabitation et la collaboration de nation à nation, dans le respect des valeurs et cultures de chacun. Le programme est ambitieux, j'en conviens, et plusieurs années seront sans aucun doute nécessaires pour sentir un changement véritable. La complexité du défi

<sup>1903</sup> Témoignage de Prudence Hannis, notes sténographiques du 25 octobre 2017, p. 50-51, lignes 19-15.

<sup>1904</sup> Témoignages de Danielle Côté et Lucille Chabot, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 182-184, lignes 6-13; témoignage de Patrick Marchand, notes sténographiques du 18 octobre 2018, p. 49-50, lignes 9-22; *La formation dispensée au personnel*, pièce P-124 (CERP); témoignage de Martin Rhéaume, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 15-16, lignes 24-16; témoignage de Louis Morneau, notes sténographiques du 15 octobre 2018, p. 50, lignes 12-19.

<sup>1905</sup> Témoignage de Jean Vicaire, notes sténographiques du 23 août 2018, p. 112-113, lignes 19-3; pièce P-1171 (CERP), mémoire M-030, *op. cit.*, p. 24-25; pièce P-1159 (CERP), mémoire M-017, *op. cit.*, p. 28-29; témoignage d'Armand MacKenzie, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 192, lignes 14-21; témoignage de Prudence Hannis, notes sténographiques du 25 octobre 2017, p. 56-57, lignes 2-23; témoignage de Noah Swappie, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 28, lignes 4-8; témoignage de Darlene Kitty, notes sténographiques du 29 septembre 2017, p. 154-155, lignes 23-4.

<sup>1906</sup> Pièce P-1166 (CERP), mémoire M-025, *op. cit.*, p. 28.

ne doit cependant pas s'ériger en obstacle. En mettant au jour l'un des pans les plus sombres de l'histoire des peuples autochtones au Canada, la Commission de vérité et de réconciliation a mis la table. Le rapport de la Commission d'enquête sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées a poursuivi dans cette lancée. Aujourd'hui, plus que jamais, des gens de partout expriment leur volonté d'en savoir davantage sur la culture de ceux qui, bien avant nous, ont occupé le territoire. Il y a là une fenêtre d'opportunité hors du commun qu'il importe de saisir.

Par conséquent, en ce qui a trait à la formation des élèves de niveau primaire et secondaire, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 21**

**Poursuivre, en collaboration avec les autorités autochtones, l'enrichissement du cursus scolaire québécois pour y introduire un portrait juste et représentatif de l'histoire des Premières Nations et des Inuit du Québec.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 22**

**Introduire, le plus tôt possible dans le parcours scolaire de l'élève, des notions relatives à l'histoire et aux cultures autochtones.**

En ce qui concerne la formation postsecondaire et professionnelle, je recommande de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 23**

**Inclure, en collaboration avec les autorités autochtones, un volet sur les Premières Nations et les Inuit du Québec dans les parcours de formations collégiales et universitaires menant à une pratique professionnelle (médecin, travailleur social, avocat, journaliste ou autre).**

#### **APPEL À L'ACTION n° 24**

**Sensibiliser les ordres professionnels à l'importance d'inclure dans leurs programmes de formation des contenus développés en collaboration avec les autorités autochtones et portant sur les besoins et caractéristiques des Premières Nations et des Inuit ainsi que sur la sécurisation culturelle.**

Finalement, en ce qui a trait à la formation des employés de l'État et des organismes publics, je recommande de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 25**

**Rendre accessible à tous les cadres, professionnels et employés susceptibles d'être en contact avec les personnes issues des peuples autochtones et œuvrant dans les services publics des formations développées en collaboration avec les autorités autochtones et visant à favoriser la sensibilité, la compétence et la sécurisation culturelle. Dans le respect de la diversité culturelle des nations autochtones, la formation offerte doit être adaptée aux nations autochtones auprès desquelles ces gens sont appelés à travailler.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 26**

**Offrir une formation continue et récurrente à tous les cadres, professionnels et employés œuvrant dans les services publics et susceptibles d'être en contact avec les personnes issues des peuples autochtones.**

Cet appel à l'action constitue le dernier maillon de la chaîne de mesures transversales recommandées. Les prochains chapitres feront état des constats spécifiques à chacun des services ayant retenu l'attention de la Commission et des appels à l'action qui en découlent.







# CHAPITRE 7

## CONSTATS RELATIFS AUX SERVICES DE POLICE

La présente Commission a été instituée à la suite d'allégations d'inconduite et d'abus mises de l'avant par des femmes autochtones de Val-d'Or à l'endroit de policiers de la Sûreté du Québec (SQ) officiant sur le territoire de la MRC de La Vallée-de-l'Or. De tous les services identifiés par le gouvernement comme devant faire l'objet d'une enquête, les services policiers se sont par conséquent imposés d'emblée comme un pan incontournable du mandat qui m'a été confié.

Bien que les événements d'origine se soient déroulés en contexte urbain, la nécessité de déborder ce cadre d'intervention s'est toutefois rapidement imposée à moi. Ainsi, ai-je également porté mon regard sur les relations entre les services policiers et les Autochtones vivant dans l'une ou l'autre des communautés des Premières Nations. Je me suis intéressé tant aux services rendus par l'entremise d'un corps policier autochtone qu'à ceux assurés par la SQ. La même analyse a été effectuée en ce qui a trait aux services policiers offerts à la population du Nunavik.

Quelle que soit la zone explorée, l'enquête effectuée a confirmé le caractère extrêmement difficile des relations entre les peuples autochtones et les autorités policières. Là, comme dans tous les autres services faisant l'objet de l'enquête, des épisodes de racisme et de discrimination directe ont été portés à mon attention. Comme le veut mon mandat, j'ai toutefois choisi de ne pas me limiter aux faits individuels pour plutôt tenter d'établir un portrait général de la situation. L'exercice a fait ressortir le profond sentiment de méfiance qui habite les peuples autochtones eu égard aux services policiers. Il m'a aussi permis de constater que peu de choses dans le fonctionnement actuel du système permettent de leur redonner confiance. La discrimination indirecte imposée par les lois, les politiques et les règles de fonctionnement en vigueur a d'ailleurs été confirmée.

Tout cela porte haut et fort la nécessité d'agir. Pour savoir où et comment, je me suis intéressé au contexte d'intervention, aux éléments faisant obstacle à la qualité des services et à certains comportements non adaptés.

### 7.1. L'organisation des services policiers

L'organisation des services policiers et la loi qui les encadre sont présentées en détail au chapitre 5 de ce rapport<sup>1907</sup>. Pour bien comprendre l'environnement dans lequel se sont joués les événements qui ont été portés à mon attention, certains éléments méritent cependant d'être rappelés.

---

<sup>1907</sup> Voir p. 137-143.



Tout d'abord, il importe de garder en tête que, selon le ministère de la Sécurité publique (MSP), environ 90,0% de la population résidant dans une communauté ou un village autochtone au Québec est actuellement desservie par un corps policier autochtone<sup>1908</sup>. Sur le terrain, cela correspond à 22 corps policiers distincts œuvrant dans 44 communautés des Premières Nations et villages inuit<sup>1909</sup>. Onze autres communautés autochtones ne disposent pas de leur propre corps policier et sont pour cette raison desservies par la SQ<sup>1910</sup>. Elles ne sont pas les seules à s'en remettre à la police provinciale pour assurer la sécurité de leur population. Les agglomérations de moins de 50 000 habitants sont aussi généralement desservies par la SQ<sup>1911</sup>. En 2018, cela représentait 1 042 municipalités réparties dans 86 municipalités régionales de comté<sup>1912</sup>.

Autre élément important, les corps policiers autochtones ne bénéficient pas du même statut que les autres organisations policières en activité au Québec. Contrairement aux corps policiers municipaux et à la SQ qui voient leur existence, leur mission et leurs compétences définies dans la *Loi sur la police*<sup>1913</sup>, pour qu'un corps policier autochtone voie le jour une entente doit être conclue entre les communautés, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial<sup>1914</sup>. Les seules exceptions sont le Corps de police régional Kativik (CPRK) et le Service de police Eeyou Eenou (SPEE) du Gouvernement de la Nation Crie, tous deux mis en place dans la foulée de la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois<sup>1915</sup>, ainsi que le Corps de police naskapi instauré après la signature de la Convention du Nord-Est québécois<sup>1916</sup>.

Au-delà de leur statut particulier, les corps policiers autochtones se distinguent généralement par leur petite taille. Selon les données publiées par le MSP en 2015, seulement cinq corps policiers autochtones comptaient plus de 20 policiers<sup>1917</sup>. Les policiers en fonction y

1908 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 34-35, lignes 17-10; *Les services policiers autochtones*, pièce P-491 (CERP), p. 17. Une carte de la desserte policière en milieu autochtone est disponible à l'annexe 21.

1909 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 33-34, lignes 20-17; pièce P-491 (CERP), *op. cit.*, p. 16.

1910 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 106, lignes 2-7; *Présentation du ministère de la Sécurité publique*, pièce P-007 (CERP), p. 13.

1911 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 15, lignes 8-23; pièce P-491 (CERP), *op. cit.*, p. 4.

1912 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 17, lignes 7-21; pièce P-491 (CERP), *op. cit.*, p. 6.

1913 *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 50-89.

1914 Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 102, lignes 3-13; *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 90.

1915 Témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 21-22, lignes 21-2; *PowerPoint Corps de police régional Kativik de Jean-Pierre Larose*, pièce P-1139 (CERP), p. 6; témoignage de David Bergeron, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 28, lignes 20-22; *Eeyou Eenou Police Force director David Bergeron presentation to the Public Inquiry Commission on relations between Indigenous Peoples and certain public services in Québec : listening, reconciliation and progress*, pièce P-633 (CERP), p. 3.

1916 *Convention du Nord-Est québécois*, Membres de la bande des Naskapis de Schefferville, gouvernement du Québec, Société d'énergie de la Baie James, Société de développement de la Baie James, Grand Council of the Crees, Northern Quebec Inuit Association et gouvernement du Canada, 31 janvier 1978, chapitre 13.

1917 Ministère de la Sécurité publique (2017). *Op. cit.*, p. 18.

étaient aussi plus jeunes et moins expérimentés que dans les autres corps de police du Québec. En 2015, le Ministère estimait en effet que près de 42,0 % des effectifs des corps policiers autochtones cumulaient moins de six ans d'expérience<sup>1918</sup>. Un sondage réalisé auprès des directeurs de ces corps policiers par l'équipe de la Commission a en outre permis d'établir que la majorité de ces organisations ont mis en place des mesures favorisant l'embauche d'agents appartenant à leur nation ou à une autre nation autochtone<sup>1919</sup>. Ce choix semble se refléter sur le terrain, puisque toujours selon le sondage - et bien que le taux de réponse à cette question soit peu élevé - environ les deux tiers (59,6 %) des patrouilleurs de ces corps policiers seraient autochtones<sup>1920</sup>.

En audience, les représentants des corps policiers autochtones et des communautés ont par ailleurs admis que, s'il constituait un avantage certain sur le plan de la sécurité culturelle et linguistique, le recrutement d'agents d'origine autochtone demeure un défi très important.

Les premiers obstacles rencontrés sont, selon le Regroupement Mamit Innuat, le petit bassin de candidats potentiels et le faible attrait que présente la profession de policier pour les jeunes autochtones<sup>1921</sup>.

## 7.2. Un passé lourd de conséquences

En raison de l'historique de relations difficiles entre les Autochtones et les services de police, la profession est en effet peu valorisée dans les communautés<sup>1922</sup>. L'histoire des relations présentée plus avant dans ce rapport rappelle les origines de ces difficultés<sup>1923</sup>. On peut y lire qu'au fur et à mesure que le Canada nouvellement créé a tracé les contours de son identité, les peuples autochtones ont vu leurs modes de vie radicalement transformés. Soumis à une multitude de nouvelles lois, les membres des Premières Nations se voient notamment confinés aux réserves, limités dans l'exercice de leurs droits de chasse et de pêche, forcés de renoncer à leur langue et à leur spiritualité et de cohabiter avec des compagnies privées (forestières, minières ou autres) qui peu à peu investissent le territoire. Dans un tel contexte, les policiers, gardiens de l'application des lois, sont vite devenus symboles de répression. La suite de l'histoire, incluant les pensionnats et l'intervention policière qui rend possible le retrait forcé des enfants de leur famille, viendra cristalliser cette perception et nourrir un profond sentiment de méfiance. Il en va de même de l'abattage massif des chiens de traîneaux au Nunavik à la fin des années 1950 par les agents de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et de la SQ qui laissera une population entière privée de son principal moyen de transport et de subsistance<sup>1924</sup>.

<sup>1918</sup> Ministère de la Sécurité publique. (2017). *La desserte policière municipale, provinciale et autochtone au Québec. Profil organisationnel 2015*. Québec, Québec : Ministère de la Sécurité publique, p. 21. Pour avoir un aperçu du nombre d'années de services des policiers à l'emploi dans un corps policier autochtone, consultez l'annexe 22.

<sup>1919</sup> *Analyse de Justine Collin-Santerre et Mylène Jaccoud du sondage réalisé par la CERP à l'intention des corps de police autochtones*, pièce PD-17 (CERP), p. 8.

<sup>1920</sup> *Id.*, p. 4.

<sup>1921</sup> Mémoire du Regroupement Mamit Innuat. (2018, 30 novembre); pièce P-1175 (CERP), mémoire M-034, p. 15.

<sup>1922</sup> *Ibid.*

<sup>1923</sup> Voir p. 35 et suivantes.

<sup>1924</sup> Les détails de cet événement sont présentés au chapitre 3, p. 68-69.

Au fil des ans, comme l'a très clairement expliqué l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec dans le mémoire qu'elle a produit à l'intention de la Commission, « cette méfiance et cette répression ont généré différentes crises qui ont amplifié davantage les tensions entre les Autochtones et la population en général, incluant les services policiers »<sup>1925</sup>. C'est le cas notamment de l'épisode de la « guerre du saumon » survenu à la fin des années 1970 et au début des années 1980<sup>1926</sup>, de la Crise d'Oka une dizaine d'années plus tard<sup>1927</sup>, puis de ce que les médias ont appelé les « événements de Val-d'Or » qui ont mené à la tenue de la présente Commission<sup>1928</sup>.

En d'autres termes, les relations entre les peuples autochtones et les policiers prennent ancrage sur des fondements qualifiés par les policiers eux-mêmes de « très instables et négatifs »<sup>1929</sup>.

### 7.3. Des contextes d'intervention difficiles

Encore aujourd'hui, le contexte dans lequel se déroulent les interventions policières auprès des populations autochtones est complexe. Que ce soit en milieu urbain ou en communauté, plusieurs facteurs influent sur les relations. Le point commun à toutes ces interactions demeure cependant les conséquences historiques de la colonisation et l'ampleur des problèmes sociaux qui en découlent<sup>1930</sup>.

#### 7.3.1 Intervention policière en milieu urbain

Selon les plus récentes données de Statistique Canada, plus de la moitié des membres des Premières Nations du Québec, soit 55,6 %, vivent à l'extérieur des communautés, le plus souvent en milieu urbain<sup>1931</sup>. Aucune donnée équivalente n'existe pour les Inuit du Québec, mais il est tout de même établi qu'en 2016, Montréal regroupait la troisième plus importante population inuit au Canada<sup>1932</sup>.

<sup>1925</sup> Mémoire de l'Association des policières et policiers provinciaux du Québec. (2018, 30 novembre); pièce P-1166 (CERP), mémoire M-025, p. 9.

<sup>1926</sup> Les détails de cet événement sont présentés au chapitre 3, p. 82-83.

<sup>1927</sup> Les détails de cet événement sont présentés au chapitre 3, p. 91-93.

<sup>1928</sup> Il est possible de prendre connaissance des événements entourant la création de la Commission au chapitre 1 de ce rapport.

<sup>1929</sup> Pièce P-1166 (CERP), mémoire M-025, *op. cit.*, p. 10.

<sup>1930</sup> Témoignage de Pierre Lepage, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 45, lignes 2-14; témoignage de Serge Bouchard, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 78, lignes 7-24, p. 89, lignes 8-14 et p. 94, lignes 12-23; témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 32, lignes 6-11; témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 46, lignes 1-11; *Perspectives historiques autochtones : entrevues*, pièce PD-16 (CERP), p. 79; témoignage de Pierre Picard, notes sténographiques du 21 novembre 2017, p. 37, lignes 4-22; témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 145-149, lignes 23-19; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 5 juin 2017, p. 58-59, lignes 10-3; témoignage de Daniel Salée, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 189, lignes 1-6.

<sup>1931</sup> *Portrait des inégalités socioéconomiques touchant les Autochtones au Québec*, pièce P-423 (CERP), p. 4; Lévesque, C., et Cloutier, E. (2013). Les Premiers Peuples dans l'espace urbain au Québec : trajectoires plurielles. Dans A. Beaulieu, S. Gervais, et M. Papillon (dir.), *Les Autochtones et le Québec. Des premiers contacts au Plan Nord* (p. 281-296). Montréal, Québec : Presses de l'Université de Montréal.

<sup>1932</sup> Statistique Canada. (2017, 25 octobre). *Les peuples autochtones au Canada : faits saillants du Recensement de 2016*. Ottawa, Ontario : Statistique Canada, p. 9.

De l'avis du Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec (RCAAQ), trois principaux facteurs motivent la migration des membres des Premières Nations ou des Inuit vers les centres urbains, à savoir les études (35,0 %), le travail (24,0 %) et l'accès au logement (11,0 %)<sup>1933</sup>.

En cours de travaux, de nombreux témoins ont toutefois rapporté à quel point ces aspirations se heurtent à des difficultés importantes. Venus présenter les résultats d'une enquête réalisée auprès de plus de 1 700 membres des Premières Nations et Inuit vivant en milieu urbain, les représentants du RCAAQ ont confirmé l'état de précarité dans lequel évoluent les Autochtones en dehors de leurs communautés ou villages d'appartenance. Selon l'étude réalisée, 33,0 % des membres des Premières Nations et des Inuit vivant en milieu urbain sont en effet sans emploi et 4,5 % d'entre eux ne reçoivent aucune prestation d'assurance-emploi ou d'aide de dernier recours pour subvenir à leurs besoins<sup>1934</sup>. La majorité (63,0 %) déclare un revenu annuel de moins de 20 000 \$<sup>1935</sup>.

Pauvres et marginalisées, en raison notamment du choc culturel subi à l'arrivée en milieu urbain et de la méconnaissance des règles en place<sup>1936</sup>, les personnes autochtones sont aussi plus à risque de basculer dans l'itinérance. Les plus récents portraits sur l'itinérance visible ont d'ailleurs permis d'établir que plus de 10,0 % des personnes en situation d'itinérance sont autochtones<sup>1937</sup>. Les Inuit seraient particulièrement affectés par le phénomène. En 2001, à Montréal, on estimait en effet déjà qu'ils représentaient 40,0 % de la population itinérante autochtone, alors qu'ils ne formaient que 10,0 % de la population autochtone totale de la ville<sup>1938</sup>.

Ces contextes de vie défavorables alimentent les risques d'être victimes d'actes criminels ou de poser des gestes criminels dans l'espoir de s'en sortir<sup>1939</sup>. Près d'une personne autochtone sur trois (31,0 %) vivant en milieu urbain déclare d'ailleurs avoir été victime d'un acte criminel dans sa vie<sup>1940</sup> et 46,0 % ont été en contact avec le système de justice, que ce soit à titre de témoin, d'accusé ou de victime<sup>1941</sup>.

<sup>1933</sup> Témoignage de Philippe Meilleur, notes sténographiques du 8 juin 2017, p. 22, lignes 4-9.

<sup>1934</sup> *Portrait sur l'accessibilité aux services publics en milieu urbain pour les autochtones*, pièce P-192 (CERP), p. 11; témoignage d'Audrey Pinsonneault, notes sténographiques du 11 décembre 2018, p. 158, lignes 1-3.

<sup>1935</sup> Pièce P-192 (CERP), *op. cit.*, p. 13; témoignage d'Audrey Pinsonneault, notes sténographiques du 11 décembre 2018, p. 158, lignes 17-20.

<sup>1936</sup> Témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 7 juin 2017, p. 69, lignes 7-19.

<sup>1937</sup> Latimer, E., McGregor, J., Méthot, C. et Smith, A. (2015). *Je compte MTL 2015. Dénombrement des personnes en situation d'itinérance à Montréal le 24 mars 2015*. Montréal, Québec : Ville de Montréal, p. vi; Ministère de la Santé et des Services sociaux. (2019). *Dénombrement des personnes en situation d'itinérance au Québec le 24 avril 2018*. Québec, Québec : Ministère de la Santé et des Services sociaux, p. xvi.

<sup>1938</sup> *Mémoire de la Société Makivik intitulé « Itinérance des Inuit du Québec » avec lettre du Président de la Société Makivik datée du 17 octobre 2008 envoyée au député Geoffrey Kelley, Président de la Commission des Affaires sociales, Gouvernement du Québec*, pièce P-248 (CERP), p. 4.

<sup>1939</sup> Monchalain, L. et Marques, O. (2012). Preventing Crime and Poor Health Among Aboriginal People: The Potential for Preventative Programming. *First People Child & Family Review*, 7(2), p. 112-129.

<sup>1940</sup> Pièce P-192 (CERP), *op. cit.*, p. 13; témoignage d'Audrey Pinsonneault, notes sténographiques du 11 décembre 2018, p. 161, lignes 2-3.

<sup>1941</sup> Témoignage d'Audrey Pinsonneault, notes sténographiques du 11 décembre 2018, p. 160, lignes 21-24.

Chacun de ces éléments multiplie les interactions possibles avec les forces de l'ordre et contribue à les exposer à des pratiques policières de contrôle social, comme l'a expliqué Daniel Salée, professeur titulaire à l'Université Concordia lors de son passage en audience :

[L]e policier qui est confronté à un Autochtone je dirais itinérant ou peut-être en état d'ébriété sur la voie publique, il va voir d'abord un fauteur de troubles, il va voir un criminel peut-être en puissance, une personne qu'il faut traiter par la manière forte. Il [ne] va pas se demander qu'est-ce qu'il faut faire avec cette personne-là. Il [ne] va pas se demander... il [ne] va pas penser à l'histoire qui a peut-être amené cette personne-là dans sa situation<sup>1942</sup>.

Si en plus - en raison de leur méconnaissance des cultures et réalités autochtones - les agents nourrissent des préjugés à leur égard, il est possible qu'une surveillance accrue soit exercée et que leurs interventions auprès de cette frange de la population soient démultipliées. S'ajoute à cela également la pression exercée par d'autres citoyens en quête de quiétude et par conséquent en faveur de l'intervention policière.

Évoquant la mise sur pied de l'Escouade centre-ville à Val-d'Or en 2014, le commandant Jean-Pierre Pelletier de la SQ reconnaîtra d'ailleurs lors de son passage devant la Commission que l'insécurité et la grogne exprimées par la population ont nourri la volonté d'aller de l'avant avec le projet de patrouille rapprochée<sup>1943</sup>. Dès 2008, les nombreuses infractions à la réglementation municipale, dont flâner, se trouver en état d'ébriété dans un endroit public ou troubler la paix, et les désagréments qu'ils engendrent étaient en effet au cœur des récriminations exprimées par la population comme en témoignent des lettres adressées à cette époque à la SQ et déposées en preuve devant la Commission<sup>1944</sup>. Évalué par sondage, le sentiment de sécurité de la population était aussi au plus bas et se situait alors à 5,57 sur 10<sup>1945</sup>.

Dans ce contexte, la mise sur pied de l'Escouade centre-ville apparaît pour la SQ comme une manière rapide et efficace de maintenir la paix et l'ordre et de rassurer la population. C'est d'ailleurs de cette façon qu'est présenté le projet dans le premier plan d'opération produit à ce sujet en janvier 2014 par le poste principal de la MRC de La Vallée-de-l'Or<sup>1946</sup>. On peut notamment y lire que l'opération Escouade centre-ville vise trois objectifs précis :


<sup>1942</sup> Témoignage de Daniel Salée, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 194-195, lignes 19-4.

<sup>1943</sup> Témoignage de Jean-Pierre Pelletier, notes sténographiques du 2 octobre 2018, p. 86-87, lignes 15-15.

<sup>1944</sup> *Onglet 19 de la bibliothèque de dépôt documentaire Police / DGP-0149-A. Annexe A. Lettre d'un commerçant dénonçant la prostitution et l'itinérance au centre-ville de Val-d'Or*, pièce 871-19 (CERP), p. 7 de 458 (PDF en ligne); *Onglet 19 de la bibliothèque de dépôt documentaire Police / DGP-0149-A. Annexe C. Sondage auprès des commerçants du centre-ville de Val-d'Or, en mars 2010*, pièce 871-19 (CERP), p. 47-60 de 458 (PDF en ligne); *Onglet 19 de la bibliothèque de dépôt documentaire Police / DGP-0149-A. Annexe D. Lettre d'un commerçant dénonçant le vagabondage, les méfaits et la violence au centre-ville de Val-d'Or*, pièce 871-19 (CERP), p. 61 de 458 (PDF en ligne).

<sup>1945</sup> Pièce 871-19 (CERP), *Annexe C, op. cit.*, p. 55 de 458 (PDF en ligne).

<sup>1946</sup> *Onglet 19 de la bibliothèque de dépôt documentaire Police / DGP-0149-A. Annexe J. Plan d'opération SMEAC- Escouade centre-ville été 2014. Poste principal de la MRC de la Vallée-de-l'Or, version 1*, pièce 871-19 (CERP), p. 85-97 de 458 (PDF en ligne).

- 
- 1 Rétablir un climat de confiance et de sécurité au centre-ville en resserrant l'application de la RM [Réglementation municipale], du C.Cr. [Code criminel] et du CSR [Code de la sécurité routière].
  - 2 Favoriser un partenariat entre la police, les élus, les citoyens, les commerçants, les organismes ainsi que les individus ciblés.
  - 3 Réduire la charge de travail des équipes de relève<sup>1947</sup>.

Comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre, le resserrement de l'application des règlements et des lois aura pour conséquence d'accroître le nombre de constats d'infraction émis. D'ailleurs, dès janvier 2014, dans une note explicative destinée à son supérieur, le commandant Pelletier reconnaît que l'un des principaux défis auquel son équipe est confrontée est que l'intervention policière est «non adaptée à la clientèle itinérante» et que «régulièrement des personnes en situation d'itinérance sont détenues [...] pour des infractions mineures et par manque de ressources autres pouvant accueillir cette clientèle»<sup>1948</sup>.

Cette perspective inquiète les élus de la région. En mai 2014, dans une lettre adressée aux principaux partenaires susceptibles d'intervenir auprès de la clientèle itinérante, le maire de Val-d'Or, Pierre Corbeil, le député de la circonscription fédérale d'Abitibi-Baie James-Nunavik-Eeyou, Roméo Saganash, et le député d'Abitibi-Est, Guy Bourgeois, invitent d'ailleurs à la concertation et évoquent l'idée d'un tandem policier-intervenant communautaire<sup>1949</sup>. Peu de temps après, un comité conjoint est mis sur pied et le projet se déploie à l'été avec la collaboration des organismes communautaires de Val-d'Or<sup>1950</sup>.

En audience, l'agent Jean-Raphaël Drolet dédié à l'Escouade centre-ville affirmera que cette approche favorisera des interventions préventives et une collaboration efficace avec les intervenants psychosociaux. Il admettra aussi cependant qu'en dépit du succès obtenu dans un premier temps, le projet mènera malheureusement à un nombre accru d'arrestations. Une situation qu'il attribue au manque de ressources communautaires disponibles pendant une bonne partie du projet et à l'obligation d'assurer la sécurité de la personne contrevenante elle-même :

Ce qui nous a aidés dans les premiers mois [...] c'est que les ressources se sont mobilisées autour de ce projet-là. [...] Quand on voyait quelque chose qui était sur le point d'arriver [...] j'appelais l'intervenant de La Piaule pour dire «tu devrais intervenir avec Jean, parce que sinon il va générer des appels puis je vais être obligé d'intervenir avec lui» et là, il le prenait en charge puis on n'avait aucun

---

<sup>1947</sup> Pièce 871-19 (CERP), *Annexe J, op. cit.*, p. 94 de 458 (PDF en ligne).

<sup>1948</sup> *Onglet 19 de la bibliothèque de dépôt documentaire Police / DGP-0149-A. Annexe K. Note explicative adressée au Bureau du commandé ATNQ – Poste principal de la MRC de la Vallée-de-l'Or, portrait de l'itinérance à Val-d'Or*, pièce 871-19 (CERP), p. 99 de 458 (PDF en ligne).

<sup>1949</sup> *Onglet 19 de la bibliothèque de dépôt documentaire Police / DGP-0149-A. Annexe S. Demande de collaboration – Itinérance à Val-d'Or*, pièce 871-19 (CERP), p. 235-239 de 458 (PDF en ligne).

<sup>1950</sup> *Onglet 19 de la bibliothèque de dépôt documentaire Police / DGP-0149-A. Annexe V. Note explicative adressée au Bureau du commandé ATNQ – Poste principal de la Vallée-de-l'Or. Suivi du dossier de l'itinérance à la MRC de La Vallée-de-l'Or*, pièce 871-19 (CERP), p. 251-253 de 458 (PDF en ligne).



autre appel concernant cet individu-là. À partir de la fin de l'été 2014, on n'avait plus ces ressources-là, mais la patrouille centre-ville, elle continuait<sup>1951</sup>.

[Quand je reçois un appel [pour] une personne qui est dans une entrée de commerce, qui git au sol et qui est fortement intoxiquée, [...] pour moi, c'est un problème de service social, de santé. J'appelle l'ambulance et lorsqu'il est transféré à l'hôpital, l'hôpital dit à monsieur «Levez-vous, la porte est là. Vous [n']êtes pas malade». La personne revient au centre-ville et deux heures plus tard, elle va générer un autre appel au centre-ville. [...] Là, je lui dis «O.K. Qu'est-ce qu'on a comme ressources maintenant?» L'hôpital [ne] veut pas t'accueillir. La Piaule est un centre de jour qui n'accepte pas les personnes en état d'ébriété. On a essayé le Centre d'amitié autochtone, le Centre d'amitié autochtone n'accepte pas ces gens parce qu'ils sont en état d'ébriété. Bien souvent, ils nous appelaient pour qu'on expulse ces gens-là de leur centre. Ensuite de ça, je regarde les autres organismes, il n'y a pas personne qui va accepter cette personne, mais moi si je la laisse dans la rue et qu'elle se fait happer par une voiture, qu'elle se fait voler par d'autres personnes, [je suis] responsable de cette personne-là. Donc malheureusement, ce qui arrivait fort souvent dans ces années-là, c'était qu'on se disait «bien, on va amener la personne en détention. C'est le seul endroit qui est sécuritaire pour [elle]»<sup>1952</sup>.

De mon point de vue, cette séquence d'événements illustre parfaitement à quel point les forces policières ne sont pas outillées pour intervenir auprès des clientèles vulnérables. Elle réaffirme aussi l'importance de la formation et met de l'avant la pertinence de projet d'intervention conjointe pour mieux servir la population. Nous y reviendrons plus loin dans ce chapitre.

### 7.3.2 Intervention policière en milieu autochtone

La situation n'est guère plus reluisante dans les communautés et villages autochtones du Québec. La preuve recueillie dans le cadre des travaux de la Commission a notamment confirmé qu'un fort taux de criminalité prévaut sur ces territoires, en particulier ceux plus au nord.

En audience, le chef des *Peacekeepers* de Kahnawà:ké et président de l'Association des chefs de police des Premières Nations, Dwayne Zacharie, affirmera à ce sujet :

Ces agents de police des Premières Nations, ils ne ménagent vraiment pas leurs efforts, en particulier... ce n'est pas moi que le dit, si vous consultez les statistiques, les gens comprennent que la violence est plus fréquente dans les collectivités des Premières Nations, le taux de suicide est plus élevé, les taux de dépendance sont plus élevés, vous savez, et ces policiers doivent gérer des crimes violents qui surviennent dans nos communautés<sup>1953</sup>.

1951 Témoignage de Jean-Raphaël Drolet, notes sténographiques du 2 octobre 2018, p. 83-84, lignes 5-4.

1952 *id.*, p. 81-82, lignes 12-19.

1953 Témoignage de Dwayne Zacharie, notes sténographiques du 19 juin 2018, p. 20, lignes 9-16.



En guise d'illustration, le chef de police de Lac Simon a confirmé devant la Commission avoir dû effectuer 911 interventions entre avril et décembre 2017 seulement, dont 43,0 % étaient des crimes contre la personne et 27,0 % des crimes contre la propriété<sup>1954</sup>. L'organisation Innu Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam a quant à elle précisé dans son mémoire que les policiers œuvrant sur son territoire travaillent dans un contexte où le taux de criminalité global est multiplié par cinq en comparaison avec le reste du Québec et où l'indice de gravité des crimes violents est 14 fois plus élevé<sup>1955</sup>. Selon le directeur du Service de police Eeyou Eenou, David Bergeron, la violence conjugale et familiale est également à l'origine de fréquentes interventions policières en territoire eeyou (cri)<sup>1956</sup>.

C'est toutefois au Nunavik que la situation apparaît la plus critique. Selon le directeur du CPRK, en 2017 seulement, plus de 11 000 incidents et infractions criminelles sont survenus sur le territoire<sup>1957</sup>. La gravité des incidents est aussi notable. Au cours de la même année, sept meurtres et treize tentatives de meurtre ont notamment été enregistrés, pour une population de 13 800 habitants<sup>1958</sup>. En 2017 toujours, les policiers du CPRK ont également eu à intervenir dans le cadre de 24 suicides et à traiter 346 cas d'abus sexuels présumés, dont 130 sur des mineurs<sup>1959</sup>.

Les interventions sont d'autant plus complexes que, très souvent, les policiers en fonction connaissent l'agresseur, sa victime et leurs familles respectives. Il arrive même parfois qu'ils fassent partie de leur famille. Cette proximité sociale a été identifiée comme un défi par plusieurs témoins entendus dans le cadre des travaux, dont des représentants des corps policiers<sup>1960</sup>. Tout en soulignant le professionnalisme dont font preuve les agents de manière générale dans de telles circonstances, ceux-ci ont déploré le fait que, faute de ressources, les besoins à combler en matière de sécurité publique l'emportent souvent sur les potentiels conflits d'intérêts<sup>1961</sup>.

La vérité, c'est que si la proximité entre les forces de l'ordre et les résidents constitue en général un atout parce qu'elle permet une intervention culturellement adaptée, en matière de violence familiale, cette même proximité peut représenter un frein important, par exemple lorsqu'il s'agit de dénoncer un proche du policier. Pour la présidente de Femmes Autochtones Québec (FAQ), Viviane Michel, « cette crainte des femmes de ne pas pouvoir bénéficier d'un service impartial et confidentiel de la part des policiers, policières

1954 Témoignage de Jean Vicaire, notes sténographiques du 23 août 2018, p. 84, lignes 11-19.

1955 Mémoire d'Innu Takuaikan Uashat Mak Mani-Utenam. (2018, 30 novembre); pièce P-1174 (CERP), mémoire M-033, p. 6.

1956 Témoignage de David Bergeron, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 40, lignes 4-8.

1957 Pièce P-1139 (CERP), *op. cit.*, p. 35.

1958 *Ibid.*

1959 *Ibid.*

1960 Témoignage de Sarah Tuckatuck Bennett, 13 novembre 2018, p. 272, lignes 19-24; *Plan organisationnelle [sic] de la sécurité de Pakua Shipu*, pièce P-352 (CERP), p. 4; témoignage de David Bergeron, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 52-53, lignes 20-6; témoignage de David Bergeron, notes sténographiques du 27 septembre 2018, p. 251, lignes 11-23; témoignage de Dwayne Zacharie, notes sténographiques du 19 juin 2018, p. 18-19, lignes 15-6.

1961 *Ibid.*

de leur communauté accentue leur vulnérabilité»<sup>1962</sup>. Résultat: la dénonciation d'un abuseur reste un défi et sous la pression communautaire, les femmes qui entament une démarche judiciaire sont nombreuses à vouloir retirer leur plainte avant la fin du processus. Les victimes d'agression sexuelle font face aux mêmes craintes et obstacles, et ce, tant dans les communautés des Premières Nations que dans les villages du Nunavik<sup>1963</sup>. Venue témoigner de sa propre histoire devant la Commission, Constance Vollant a décrit on ne peut plus clairement les sentiments qui habitent les femmes autochtones au moment de porter plainte:

Quand tu dis que trois femmes sur quatre, Autochtones, se font abuser, puis que 75,0 %, c'est des jeunes de moins de 18 ans, puis que ces jeunes-là aujourd'hui, ils [ne] parlent pas... Pourquoi? Parce qu'ils ont peur. Quand tu vis dans une petite communauté, puis que tu portes plainte, ça va vite. Le lendemain, le monde l'entend que t'as porté plainte, puis quand que le procureur t'annonce qu'il [n']accepte pas ta plainte, la nouvelle se répand. Les autres femmes ont peur, parce qu'après ça, le monde te juge. Ils te prennent pour une menteuse. [...] Quand je suis sortie du bureau, ma confiance... elle a tombé face au système policier, face au système juridique encore une fois<sup>1964</sup>.

À mon avis, ce témoignage, comme beaucoup d'autres entendus dans le cadre des travaux de la Commission, traduit l'incapacité du système en place à tenir compte des besoins particuliers des victimes de violence sexuelle ou conjugale quand vient le temps de porter plainte.

En mars 2019, dans la foulée du mouvement #moiaussi, le gouvernement annonçait la mise sur pied d'un comité d'experts responsables d'étudier les différentes pistes de solution pour améliorer l'accompagnement des victimes de violence sexuelle ou conjugale aux différentes étapes de leurs parcours<sup>1965</sup>. Je ne peux que me réjouir de cette initiative, d'autant que les peuples autochtones disposent d'un représentant au sein de ce comité.

Cela dit, indépendamment de ce chantier de réflexion, certaines mesures structurelles auraient avantage à être envisagées dès maintenant par les corps policiers autochtones et les autorités autochtones.

<sup>1962</sup> Témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 60, lignes 17-20.

<sup>1963</sup> Témoignage de Constance Vollant, notes sténographiques du 5 septembre 2018, p. 113-114, lignes 25-7; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 50, lignes 6-13; *La judiciarisation de la violence familiale : l'expérience des Atikamekw*, pièce P-439 (CERP), p. 115.

<sup>1964</sup> Témoignage de Constance Vollant, notes sténographiques du 5 septembre 2018, p. 107, lignes 4-18 et p. 110, lignes 1-4.

<sup>1965</sup> Radio-Canada.ca. (2019, 18 mars). Québec veut améliorer le traitement judiciaire des agressions sexuelles. *Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1159001/quebec-agressions-sexuelles-conjugales-comite-experts-sonia-lebel-moiaussi>; Lévesque, L. (2019, 18 mars). Agressions sexuelles et violence conjugale : création d'un comité d'experts. *Le Soleil*. Repéré à <https://www.lesoleil.com/actualite/politique/agressions-sexuelles-et-violence-conjugale-creation-dun-comite-dexperts-3b7b5fbc0e5b0b20efe09517a7f630f5>.

Par conséquent, je recommande aux corps policiers autochtones de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 27**

**Adopter et mettre en œuvre une politique en matière de conflits d'intérêts dans le traitement des dossiers d'enquête et d'intervention.**

À mon avis, la mise en commun des ressources constitue également une avenue intéressante à considérer pour réduire les situations de conflits d'intérêts, notamment en permettant que les policiers travaillent dans une communauté autre que celle où ils résident. En audience, le chef de la communauté anishnabe de Kebaowek (Kipawa), Lance Haymond, a d'ailleurs confirmé l'intérêt de cette approche pour l'amélioration de la sécurité des communautés<sup>1966</sup>.

Aussi, je recommande aux autorités autochtones de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 28**

**Explorer la possibilité de mettre sur pied des corps policiers autochtones régionaux.**

Par ailleurs, si prometteurs soient-ils, ces appels à l'action doivent aller de pair avec la mise en place de mesures de soutien aux victimes et d'intervention psychosociale. Il en sera fait mention plus loin, au chapitre portant sur les services de santé et les services sociaux<sup>1967</sup>.

## **7.4. Des obstacles à la qualité des services**

Les constats généraux établis plus tôt dans ce rapport ont permis de mettre en lumière un certain nombre d'obstacles à la qualité des services offerts aux peuples autochtones. Les difficultés inhérentes à la langue, leur faible représentation parmi les employés des services publics et la méconnaissance de ces mêmes employés à l'égard des cultures autochtones figurent au nombre des éléments identifiés comme posant problème. Pour chacun de ces enjeux, des solutions ont été proposées, dont la nécessité de voir à former adéquatement les policiers allochtones aux réalités culturelles et sociales des membres des Premières Nations et des Inuit, à plus forte raison lorsqu'ils sont appelés à intervenir en communauté. Je ne reviendrai pas sur ces questions ici. Les arguments évoqués suffisent à mon avis pour justifier leur mise en œuvre.

Cela dit, les travaux de la Commission ont permis d'identifier un certain nombre d'autres éléments susceptibles de nuire à la qualité des services policiers offerts.

<sup>1966</sup> Témoignage de Lance Haymond, notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 47-49, lignes 17-13.

<sup>1967</sup> Voir le chapitre 10, p. 403-405.

### 7.4.1 Formation

C'est le cas notamment de la formation des futurs policiers autochtones par l'École nationale de police du Québec (ENPQ). La première préoccupation soulevée par cette question est financière. Les travaux de la Commission ont effectivement permis de confirmer qu'il en coûte jusqu'à trois fois plus cher aux aspirants policiers autochtones pour se former que les autres.

Comme expliqués au chapitre 5, les coûts de formation pour un futur policier à l'ENPQ sont d'un peu plus de 17 000 \$<sup>1968</sup>. Les corps policiers québécois assument une grande part de cette facture en versant l'équivalent de 1,0 % de leur masse salariale à l'ENPQ<sup>1969</sup>. En complément, les aspirants policiers assument eux-mêmes environ 8 000 \$ en frais de scolarité et d'hébergement<sup>1970</sup>. Les corps policiers autochtones ne sont toutefois pas tenus de verser 1,0 % de leur masse salariale à l'ENPQ<sup>1971</sup>. Conséquemment, la facture imposée aux candidats recrutés par ceux-ci est beaucoup plus élevée. En 2018, l'ENPQ estimait ce montant à 28 000 \$ par personne<sup>1972</sup>. Outre l'absence de financement indirect par le biais du 1,0 %, le mode d'hébergement retenu par les corps policiers autochtones pour leurs recrues, à savoir le séjour en dortoir plutôt qu'en occupation double, explique cet écart.

Afin de s'assurer une relève, dans la très grande majorité des cas, ce sont les corps policiers autochtones eux-mêmes qui assument ces coûts<sup>1973</sup>. Dans le mémoire qu'il a déposé à la Commission, le Regroupement Mamit Innuat confirme qu'il en coûte environ 30 000 \$ au corps de police de Pakua Shipu sur la Basse-Côte-Nord pour chaque recrue formée<sup>1974</sup>. À une plus grande échelle, lors de son passage en audience, la directrice des ressources humaines pour le Gouvernement de la Nation Crie, Nancy Bobbish, a estimé à 525 000 \$ la facture totale de la formation pour 16 policiers du Service de police Eeyou Eenou<sup>1975</sup>.

Pour Jean-Pierre Larose, chef du CPRK, si l'on prend en considération le taux de roulement extrêmement élevé dans les corps policiers autochtones, les enjeux financiers en lien avec la formation prennent rapidement des proportions exponentielles. C'est particulièrement vrai, a-t-il dit, pour les candidats qui acceptent un poste dans un corps policier autochtone en attente d'être recrutés par la SQ ou par une autre organisation policière au Sud. Ces policiers quittent souvent leur fonction rapidement, laissant l'organisation avec un poste à combler et une nouvelle facture de formation à assumer<sup>1976</sup>. À titre d'exemple, au Nunavik, c'est la quasi-totalité de l'effectif qui doit être renouvelé tous les douze mois<sup>1977</sup>.

1968 Témoignage de Pierre St-Antoine, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 98, lignes 10-13.

1969 *Id.*, p. 96, lignes 9-18 et p. 99, lignes 1-4.

1970 *Id.*, p. 100, lignes 16-21.

1971 *Id.*, p. 99, lignes 8-13.

1972 *Id.*, p. 100, lignes 21-23.

1973 *Id.*, p. 101, lignes 10-15.

1974 Pièce P-1175 (CERP), mémoire M-034, *op. cit.*, p. 15-16.

1975 Témoignage de Nancy Bobbish, notes sténographiques du 27 septembre 2018, p. 177, lignes 3-7.

1976 Témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 55-57, lignes 22-21; témoignage de Lloyd Alcon, notes sténographiques du 22 mars 2018, p. 139, lignes 1-11.

1977 Témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 34, lignes 17-22.

Pour endiguer le mouvement, le CPRK a récemment introduit dans ses contrats de travail avec les nouveaux policiers une clause les obligeant à demeurer à l'emploi du corps de police un minimum de trois ans, sans quoi ils doivent rembourser les frais engagés pour leur formation<sup>1978</sup>. Dans le mémoire qu'il a déposé à la Commission en novembre 2018, le Gouvernement de la Nation Crie avançait pour sa part l'idée d'ajouter une clause de respect de durée de contrat aux ententes de travail qui le lie aux nouveaux policiers non autochtones<sup>1979</sup>.

Selon moi, en dépit de la créativité dont ils font preuve, la situation actuelle fragilise indûment les corps policiers autochtones et il importe d'y remédier. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n° 29

**Réviser le mode de financement de la formation des aspirants policiers embauchés par les corps policiers autochtones pour réduire l'écart de coût entre les différentes catégories de candidats.**

Au-delà de l'argent, selon les représentants autochtones, dont le chef des *Peacekeepers* de Kahnawà:ké et président de l'Association des chefs de police des Premières Nations, Dwayne Zacharie, le fait que certaines formations spécialisées développées par l'ENPQ ne soient pas disponibles en langue anglaise constitue également un obstacle au développement des corps policiers autochtones :

Nous nous associons parfois avec l'École nationale et celle-ci nous donne de la formation, quand et si elle le peut, en anglais, mais le plus souvent cette formation n'est pas disponible. On nous dit souvent que la formation est en cours de traduction, vous savez? Alors, on attend. Nous avons demandé de la formation, certains types de formation depuis longtemps. Je ne parle pas ici de quelques mois mais plutôt de nombreuses années, mais cette formation n'est toujours pas disponible<sup>1980</sup>.

Confrontés à une telle situation, il arrive que ce soient les corps de police eux-mêmes qui assument les coûts de traduction des contenus de formation afin de s'assurer que leur personnel puisse en bénéficier, comme l'a confirmé la directrice des ressources humaines pour le Gouvernement de la Nation Crie lors de son passage devant la Commission :

La plupart du temps, le Gouvernement de la Nation Crie doit assumer les frais de la traduction de ces programmes. Simplement pour vous donner une idée, en ce qui concerne la formation relative aux enquêtes, nous comptons évidemment sur les services d'enquêteurs et nous souhaitons bien sûr les former. Et c'est le cas. L'ENPQ a un programme de formation qui s'étend sur 285 heures. Mais, aucune formation en matière d'enquête n'a été donnée à l'un ou l'autre de nos

1978 *Id.*, p. 57-58, lignes 23-6.

1979 Brief of Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) / Cree Nation Government and Cree Board of Health and Social Services of James Bay. (2018, 30 novembre); *Final Brief*, pièce P-1173 (CERP), mémoire M-032, p. 57 sur 140 (PDF en ligne).

1980 Témoignage de Dwayne Zacharie, notes sténographiques du 19 juin 2018, p. 54, lignes 15-25.

agents parce que, encore une fois, le programme n'est offert qu'en français. Nous avons donc examiné la possibilité de faire traduire les documents et cela nous coûterait environ 56 000 \$, rien que pour la traduction, pour que nous puissions enfin former nos agents<sup>1981</sup>.

Pour David Bergeron, directeur du Service de police Eeyou Eenou, les effets de ce problème d'accessibilité se font ressentir sur le terrain. Privés de formation spécialisée, les policiers autochtones de langue anglaise ne sont, selon lui, parfois pas en mesure d'intervenir dans des situations particulières. La non-disponibilité en anglais de la formation sur le Registre national des délinquants sexuels fait par exemple en sorte qu'un agent de liaison de la SQ doit être systématiquement mobilisé pour pallier le déficit de connaissances des policiers du SPEE quand vient le temps de gérer ce type d'enregistrement<sup>1982</sup>.

Invité à se prononcer sur la question, en audience, le sous-ministre adjoint aux affaires policières pour le MSP, Louis Morneau a convenu qu'il y avait effectivement « du travail à faire » à ce niveau<sup>1983</sup>.

Il m'apparaît tout aussi évident qu'il faille agir dans ce dossier. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 30**

**Injecter les sommes nécessaires pour que l'offre de formation régulière et continue de l'École nationale de police du Québec soit entièrement accessible en anglais et en français.**

### **7.4.2 Budgets des corps policiers autochtones**

La formation des policiers n'est pas le seul élément à être affecté par des enjeux budgétaires. Le sous-financement des services policiers autochtones est un problème majeur et documenté de longue date. En fait, quelques années à peine après l'adoption de la Politique sur la police des Premières nations en 1991, la Commission royale sur les peuples autochtones faisait déjà clairement ressortir les difficultés inhérentes à cette problématique<sup>1984</sup>. Devant la présente Commission, les représentants autochtones n'ont pas hésité à parler de sous-financement chronique<sup>1985</sup> et à qualifier la situation de crise<sup>1986</sup>.

<sup>1981</sup> Témoignage de Nancy Bobbish, notes sténographiques du 27 septembre 2018, p. 173-174, lignes 21-9.

<sup>1982</sup> Témoignage de David Bergeron, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 39, lignes 7-15.

<sup>1983</sup> Témoignage de Louis Morneau, notes sténographiques du 15 octobre 2018, p. 81, lignes 16-19.

<sup>1984</sup> Commission royale sur les peuples autochtones. (1996). *Par-delà les divisions culturelles: un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada*. Ottawa, Ontario : Groupe Communication Canada.

<sup>1985</sup> Témoignage de Denis Mesténapéo, notes sténographiques du 23 janvier 2018, p. 13, lignes 15-20; témoignage de Lloyd Alcon, notes sténographiques du 22 mars 2018, p. 139, lignes 13-21; témoignage de Simon Vanier, notes sténographiques du 16 novembre 2017, p. 29, lignes 4-10 et p. 53, lignes 11-18; pièce P-1174 (CERP), mémoire M-033, *op. cit.*, p. 8.

<sup>1986</sup> Memorandum of Naskapi Nation of Kawawachikamach. (2018, 30 novembre); pièce P-1176 (CERP), mémoire M-035, p. 6.

Ce sous-financement entraîne pour plusieurs communautés un déficit accumulé pouvant aller jusqu'à plusieurs millions de dollars selon les représentants autochtones entendus dans le cadre des audiences<sup>1987</sup>, dont Lloyd Alcon, membre du conseil de bande mi'gmaq de Listuguj :

Nous assumons nous-mêmes les frais depuis des années. Je peux affirmer que seulement au cours des cinq dernières années, environ, nous avons accumulé un déficit... de plus de 1,2 M\$. Cette somme doit être soutirée de nos propres revenus. Cette somme... représente de l'argent que nous aurions pu consacrer à nos communautés pour d'autres choses dont elles ont besoin... dont nous avons besoin<sup>1988</sup>.

Acculées au pied du mur et incapables de poursuivre leur mandat, faute de financement adéquat, au fil des années, sept communautés ont dû renoncer à leur corps de police<sup>1989</sup>. C'est le cas, par exemple, d'Ekuanitshit (Mingan) qui, après plusieurs appels à l'aide, a vu son corps policier démantelé et remplacé par la SQ au grand dam du chef de la communauté<sup>1990</sup>.

Du point de vue du sous-ministre adjoint aux affaires policières du MSP, Louis Morneau, certaines des communautés ayant dû abandonner leur corps de police ne l'ont pas fait uniquement pour des raisons financières :

[I]l y a eu toutes sortes de situations là-dedans, et je [ne] rentrerai pas dans chaque cas particulier, bien entendu, mais il y a eu - des fois - des enjeux au niveau de la gouvernance. [M]ême s'il y avait eu un financement plus élevé, il y a des cas où est-ce que, je pense, il y aurait quand même eu fermeture. Un moment donné, il y a la question de la volonté aussi de le faire, puis de la... capacité de le faire<sup>1991</sup>.

Les représentants du MSP entendus en audience ont d'ailleurs tenu à préciser qu'au cours des huit dernières années, aucune fermeture définitive de corps policiers autochtones n'est survenue<sup>1992</sup> et que seules deux fermetures temporaires ont été enregistrées<sup>1993</sup>.

La situation n'apparaît pas pour autant rassurante. Dans le mémoire qu'elle a produit à l'intention de la Commission, l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL), n'hésite d'ailleurs pas à présenter le sous-financement comme un frein à l'amélioration des services, qui voue les services policiers des Premières Nations à l'échec<sup>1994</sup>.

<sup>1987</sup> Témoignage de Simon Vanier, notes sténographiques du 16 novembre 2017, p. 42-43, lignes 18-3.

<sup>1988</sup> Témoignage de Lloyd Alcon, notes sténographiques du 22 mars 2018, p. 46, lignes 2-9.

<sup>1989</sup> Il s'agit de Kanehsatà:ke, Unamen Shipu (La Romaine), Barrière Lake (Lac Rapide), Matimekush-Lac John, Ekuanitshit (Mingan), Nutashkuan et Long Point (Winneway). *Présentation de la Sûreté du Québec*, pièce P-045 (CERP), p. 18.

<sup>1990</sup> Témoignage de Jean-Charles Piétacho, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 111-112, lignes 19-14.

<sup>1991</sup> Témoignage de Louis Morneau, notes sténographiques du 16 octobre 2018, p. 196-197, lignes 25-10.

<sup>1992</sup> *Id.*, p. 198, lignes 7-10.

<sup>1993</sup> *Id.*, p. 197, lignes 15-17.

<sup>1994</sup> Mémoire de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2018, 30 novembre). « Écoute, réconciliation, progrès? », pièce P-1171 (CERP), mémoire M-030, p. 18 sur 56 (PDF en ligne).



Le sous-financement pose d'autant plus problème que, comme expliqué précédemment, les policiers évoluant en contexte autochtone sont confrontés à des taux de criminalité élevés et doivent exercer des fonctions que leurs collègues d'autres régions n'assument pas, notamment celles de premiers répondants pour toute situation d'urgence. Ces fonctions alourdissent considérablement leurs tâches<sup>1995</sup>.

### **Manque d'effectifs et conditions de travail**

Selon la preuve recueillie dans le cadre des travaux de la Commission, en raison du sous-financement, de nombreux services de police autochtones sont également en sous-effectifs. De l'avis des témoins entendus, cette situation affecte tant la qualité des services dans les communautés concernées<sup>1996</sup> que les conditions de travail des policiers<sup>1997</sup>.

Même les ressources spécialisées (enquête, prévention), en matière de toxicomanie ou de violence par exemple, ne peuvent se consacrer exclusivement aux tâches pour lesquelles elles sont formées, en raison du manque de personnel<sup>1998</sup>.

Faute de budget, les policiers de certaines communautés doivent aussi travailler seuls, de soir et de nuit, comme l'a expliqué le directeur du service de police de Pikogan, Gerry Mapachee<sup>1999</sup>:

C'est un cauchemar, nous faisons face à un véritable cauchemar. J'adorais mon travail de policier, mais cela me rendait malade, de me préparer à... à faire ce travail. C'est déjà assez difficile de faire ce travail et d'être policier dans nos communautés. Mais c'est encore plus difficile de savoir que vous n'avez pas l'équipement, que vous n'êtes pas en sécurité, que vous êtes peut-être isolé ou que vous ne pouvez pas compter sur le moindre renfort pour venir vous aider<sup>2000</sup>.

Dans la majorité des communautés et villages autochtones, la gestion des situations d'urgence s'avère aussi complexe compte tenu du manque de ressources policières et des distances à parcourir par les policiers pour aller prêter main-forte à leurs collègues. Au nord du 55<sup>e</sup> parallèle, où les ressources supplémentaires doivent être déployées par avion, il arrive même fréquemment que les conditions climatiques entravent les déplacements. Dans le meilleur des scénarios, a expliqué Jean-François Morin, capitaine, Division Ouest (baie d'Hudson) pour le CPRK, il faut compter entre une heure et quatre heures pour avoir de l'aide, « dépendamment de l'endroit puis dépendamment de la disponibilité d'un avion »<sup>2001</sup>.

1995 Pièce P-1176 (CERP), mémoire M-035, *op. cit.*, p. 6; Mémoire d'Innu Takuaikan Uashat Mak Mani-Utenam. (2018, 24 mai); pièce P-595 (CERP), mémoire M-009, p. 10, paragr. 34.

1996 Témoignage de Shaomik Inukpuk, notes sténographiques du 15 novembre 2018, p. 133, lignes 15-19; témoignage de Robert-André Adam, notes sténographiques du 12 décembre 2018, p. 138, lignes 2-5.

1997 Témoignage de Robert-André Adam, notes sténographiques du 12 décembre 2018, p. 137, lignes 16-20; témoignage de William Mianscum, notes sténographiques du 13 juin 2018, p. 95-96, lignes 22-5.

1998 Témoignage de Jean Vicaire, notes sténographiques du 23 août 2018, p. 86-87, lignes 10-5; témoignage de Dwayne Zacharie, notes sténographiques du 19 juin 2018, p. 16, lignes 11-24.

1999 Témoignage de Gerry Mapachee, notes sténographiques du 22 mars 2018, p. 198-199, lignes 10-2.

2000 Témoignage de Lloyd Alcon, notes sténographiques du 22 mars 2018, p. 53-54, lignes 21-4.

2001 Témoignage de Jean-François Morin, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 154, lignes 21-25.

La situation n'est guère plus reluisante lorsque la responsabilité d'intervenir incombe à la SQ. Les délais induits par la distance – jusqu'à 12 heures parfois – font effectivement en sorte que la situation sur le terrain a très souvent le temps de s'envenimer, parfois même jusqu'à mort d'homme, comme l'ont relaté le directeur du CPRK et son capitaine pour la région Ouest<sup>2002</sup>.

L'enjeu est d'autant plus important au Nunavik que les interventions policières liées à la présence d'arme à feu, les *gun calls*, selon l'expression locale, sont fréquentes. Il s'agit d'interventions à haut risque, où des personnes armées se retrouvent barricadées, parfois en présence d'otages ou d'otages présumés. Or, la preuve a démontré que – forcés d'intervenir sans renfort – les policiers se débrouillent la plupart du temps avec les moyens du bord.

On a dû être créatifs... de plusieurs façons et souvent. [...] Il faut comprendre que les équipes sont tellement réduites aussi qu'on [ne] peut pas se permettre non plus de manquer notre chance... Parce que sans ça, ça prend une ampleur qu'on perd, le contrôle de la situation, puis ça s'est déjà vu. [...] Souvent c'est des gens de la communauté qui viennent en renfort à leurs propres risques pour nous aider à établir un périmètre. [...] Par la suite les autres *gun calls* c'était littéralement de demander à des civils de nous assister, là<sup>2003</sup>.

Et comme si ce n'était pas assez, a relaté Jean-François Morin, lorsque des policiers additionnels doivent être déployés pour relayer leurs collègues épuisés, cela a pour effet de laisser à découvert les villages desquels proviennent ces renforts<sup>2004</sup>.

De plus, dans la quasi-totalité<sup>2005</sup> des corps policiers autochtones, le sous-financement engendre des conditions salariales nettement inférieures à celles octroyées par les autres corps policiers de la province. En audience, des témoins ont parlé d'un écart pouvant aller jusqu'à 40 ou 50,0 %<sup>2006</sup>.

Aux dires du président de l'Association des chefs de police des Premières Nations, c'est d'ailleurs au Québec que les salaires octroyés sont les plus bas, puisque leurs collègues des autres provinces sont tous payés à parité avec les corps policiers provinciaux ou la GRC<sup>2007</sup>. Une situation qui soulève, à raison, l'ire des autorités policières autochtones du

2002 Témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 116, lignes 17-21; témoignage de Jean-François Morin, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 155, lignes 13-16.

2003 Témoignage de Jean-Mathieu Lafleur, notes sténographiques du 21 novembre 2018, p. 196, lignes 4-5 et 22-23, p. 199, lignes 12-14 et 18-19, p. 200-201, lignes 21-1.

2004 Témoignage de Jean-François Morin, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 157-158, lignes 11-9.

2005 En audience, le Corps de police régional Kativik a confirmé être en mesure d'offrir à ses policiers des salaires comparables à ceux de la SQ (22 novembre 2018, p. 161, lignes 15-17).

2006 Témoignage de Dwayne Zacharie, notes sténographiques du 19 juin 2018, p. 20-21, lignes 25-2; témoignage de Simon Vanier, notes sténographiques du 16 novembre 2017, p. 42, lignes 14-17.

2007 Témoignage de Dwayne Zacharie, notes sténographiques du 19 juin 2018, p. 56-57, lignes 24-14.

Québec<sup>2008</sup>. Les directeurs des corps policiers autochtones ont d'ailleurs été nombreux à réaffirmer que les conditions salariales de leur personnel sont inadéquates<sup>2009</sup> et nuisent au recrutement et à la rétention<sup>2010</sup>.

Cela dit, au-delà des conditions salariales, selon Nancy Bobbish, les policiers quittent également les organisations policières autochtones en raison de l'avancement professionnel limité qu'offre le travail dans les communautés<sup>2011</sup>:

La question du maintien en poste des agents qui ne font pas partie d'une Première Nation représente un véritable problème pour nous. Je dirais que, ils séjournent au SPEE au maximum six mois ou un an et demi. Nous comprenons que chaque fois que... eh bien, nous rencontrons quelqu'un pour venir travailler pour le SPEE, nous savons que cette personne a déjà postulé auprès de son service de police municipal ou la SQ et qu'elle attend leur coup de fil. [...] Nous comprenons donc que le SPEE est véritablement un tremplin pour eux. Ils viennent donc et... acquièrent une certaine expérience de travail et une fois qu'ils ont cumulé une telle expérience, ils partent pour aller relever de nouveaux défis<sup>2012</sup>.

Les organisations policières autochtones se retrouvent donc en processus de recrutement constant et leurs services de police comptent de plus en plus d'effectifs allochtones, qui connaissent peu les réalités autochtones.

### ***Infrastructures et équipements***

Le sous-financement se répercute également sur les infrastructures et les équipements. En fait, aux dires des témoins entendus, la très grande majorité des services de police dans les communautés autochtones fonctionnent avec des équipements – véhicules, gilets pare-balles et appareils technologiques – désuets ou tout simplement insuffisants, ce qui complique passablement leur travail<sup>2013</sup>. L'absence de service 911 pour les appels d'urgence, d'afficheurs ou d'ordinateurs dans les véhicules en est un exemple. Devant la Commission, les autorités autochtones ont réitéré à de nombreuses reprises l'importance des besoins en cette matière<sup>2014</sup>:

---

2008 Témoignage de Jean Vicaire, notes sténographiques du 23 août 2018, p. 79-80, lignes 24-12; témoignage de Dwayne Zacharie, notes sténographiques du 19 juin 2018, p. 65-66, lignes 13-8; témoignage de Ghislain Picard, notes sténographiques du 22 mars 2018, p. 28, lignes 15-21; témoignage de Lloyd Alcon, notes sténographiques du 22 mars 2018, p. 39-40, lignes 24-5.

2009 Pièce PD-17 (CERP), *op. cit.*, p. 7.

2010 Témoignage de Lance Haymond, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 160, lignes 6-19 et notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 28, lignes 20-25.

2011 *Id.*, p. 161, lignes 1-13; témoignage de Simon Vanier, notes sténographiques du 16 novembre 2017, p. 55, lignes 2-12 et p. 57, lignes 9-25.

2012 Témoignage de Nancy Bobbish, notes sténographiques du 27 septembre 2018, p. 156, lignes 4-21.

2013 Témoignage de Dwayne Zacharie, notes sténographiques du 19 juin 2018, p. 32, lignes 3-14.

2014 Témoignage de Jean Vicaire, notes sténographiques du 23 août 2018, p. 96, lignes 10-17; témoignage de Dwayne Zacharie, notes sténographiques du 19 juin 2018, p. 32, lignes 4-13; témoignage de Ghislain Picard, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 141-142, lignes 22-12; témoignage de Robert-André Adam, notes sténographiques du 12 décembre 2018, p. 168, lignes 14-22.

On ne demande pas d'être dix policiers tout le temps en service là, c'est normal, on n'est pas un million d'habitants. Mais quand mes policiers s'en vont à l'hôpital porter une personne en crise, il [n']y a plus de police sur mon territoire là, il [n'] y a plus de police, notre radio fonctionne mal, on n'a pas de centrale d'appels, c'est toutes des choses qu'avec l'argent, ça se règle, ces choses-là. Puis c'est des choses qu'on a démontré au fil des années que ces équipements-là, c'est essentiel à la sécurité de mes policiers, à la sécurité de la population, aussi, puis pour la qualité de service qu'on peut offrir à notre population<sup>2015</sup>.

L'état général des infrastructures (postes de police et cellules) pose aussi problème et représente, dans certains cas, un danger pour la sécurité des personnes<sup>2016</sup>, comme l'a relaté le chef de Kebaowek (Kipawa), Lance Haymond :

Donc, l'année dernière, le commissaire des incendies vient nous rendre visite, fait une inspection et nous dit : « Eh bien, vos fenêtres ne sont pas bonnes, votre porte doit être remplacée et il y a d'autres problèmes de santé et de sécurité », et mon estimation fait état de travaux de l'ordre de 10 000 \$. Sur un bâtiment auquel je continue de consacrer 10 000 \$ tous les ans. Je me contente d'apposer un pansement sur une plaie purulente. Ce dont j'ai vraiment besoin, c'est d'un nouveau poste de police<sup>2017</sup>.

Or, la construction d'un nouveau poste de police n'entre pas dans le budget annuel du service. Appelées à la rescousse, la majorité des communautés ne parviennent pas non plus à assumer les coûts élevés de la construction ou de la réfection d'un poste de police vétuste. Si certains conseils de bande s'y hasardent, il est rare que l'histoire se termine bien, comme en a témoigné le directeur du service de police de Manawan, Régis Flammand, lors de son passage devant la Commission :

Nous, en 2010, on a eu la chance de faire construire un nouveau poste de police. Par contre, il a fallu que ce soit mon propre conseil de bande qui fasse un prêt, pour pouvoir répondre à ce besoin-là. Le fédéral, au tout début du projet, ils avaient manifesté leur participation, mais en cours de route ils se sont désistés. Ce qui a fait en sorte que, dans mon budget opérationnel annuel, il a fallu que je dégage un budget spécifique pour pouvoir rembourser ce montant-là; ce qui nous a amenés à des situations encore plus déficitaires. Puis à chaque... Il nous est arrivé, à un moment, de renouveler l'entente, [en] 2014-2018, on a essayé d'incorporer ces montants supplémentaires-là dans l'entente, ça nous a été refusé<sup>2018</sup>.

Invité à réagir en audience sur la question du financement des infrastructures policières, le directeur du Bureau des relations avec les Autochtones du MSP, Richard Coleman, a dit attendre les sommes promises par le gouvernement fédéral afin de remédier à la situation.

<sup>2015</sup> Témoignage de Simon Vanier, notes sténographiques du 16 novembre 2017, p. 48-49, lignes 24-12.

<sup>2016</sup> Témoignage de Steeve Mathias, notes sténographiques du 22 mars 2018, p. 115, lignes 12-21; témoignage de Gerry Mapachee, notes sténographiques du 22 mars 2018, p. 157-158, lignes 22-5.

<sup>2017</sup> Témoignage de Lance Haymond, notes sténographiques du 22 mars 2018, p. 180, lignes 6-15.

<sup>2018</sup> Témoignage de Régis Flammand, notes sténographiques du 22 mars 2018, p. 158-159, lignes 20-10.

[O]n entend parler de quatre milliards qui seraient disponibles pour des infrastructures at large pour les communautés. Alors, on attend la ventilation ou les orientations de gouvernement fédéral, mais nous autres, on [fonde] beaucoup d'espoir qui va avoir de l'argent disponible d'Ottawa pour les infrastructures et ensuite de ça, on verra, là comment [...] on va pouvoir faire partie de la solution<sup>2019</sup>.

De mon point de vue, la situation commande une action urgente. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 31**

**Établir, en collaboration avec les autorités autochtones, un état de situation complet des salaires versés, des infrastructures et équipements à la disposition des corps policiers autochtones ainsi que des réalités géographiques (distance, accès routier, etc.) et sociales (criminalité, pauvreté, etc.) des communautés qu'ils desservent.**

Sur la base de cet état de situation, je recommande également au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 32**

**Entreprendre des négociations avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour convenir d'une enveloppe de mise à niveau des salaires, des infrastructures et des équipements des corps policiers autochtones.**

Par ailleurs, indépendamment des sommes à venir, la mise en commun des forces m'apparaît encore une fois souhaitable. Comme l'a fait valoir l'organisation Innu Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam dans son mémoire, en raison de leur petite taille et leur budget restreint, les services de police autochtones sont désavantagés pour l'achat d'équipement. Parce qu'ils n'effectuent pas un volume d'achat comparable celui de la SQ, ceux-ci ne peuvent en effet bénéficier de prix forfaitaires et se voient ainsi contraints de payer beaucoup plus cher leurs équipements<sup>2020</sup>.

Pour atténuer les effets négatifs de cette situation, tout en explorant la possibilité de mettre sur pied des corps policiers autochtones régionaux, je recommande aux autorités autochtones :

#### **APPEL À L'ACTION n° 33**

**Évaluer la possibilité de mettre en place des politiques d'achats groupés pour l'ensemble des corps policiers autochtones du Québec.**

<sup>2019</sup> Témoignage de Richard Coleman, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 105-106, lignes 14-1.

<sup>2020</sup> Pièce P-1174 (CERP), mémoire M-033, *op. cit.*, p. 10 sur 275 (PDF en ligne).

### 7.4.3 Ententes tripartites et mode de négociation

Les questions relatives au financement des ressources humaines, des infrastructures et des équipements ne représentent toutefois que la pointe de l'iceberg. Le mécontentement à l'égard de la Politique sur la police des Premières Nations et les ententes tripartites qui en découlent dépasse de loin tous les irritants identifiés par les représentants autochtones.

Le manque de pérennité des ententes, reconduites tous les trois ans, parfois même annuellement, a notamment été déploré<sup>2021</sup>. C'est toutefois le sentiment de dépendance et l'absence de véritable négociation qui arrivent en tête de liste des récriminations. Qualifiées de « contrats d'adhésion plutôt que d'ententes véritables »<sup>2022</sup>, selon les chefs autochtones, ces ententes « ne sont pas négociées de gré à gré »<sup>2023</sup>:

La question au cœur de l'entente est la suivante : si vous provenez d'une communauté qui dispose de ressources, [...] qui a des fonds, qui n'est pas à court d'argent, vous êtes en mesure de pouvoir tenir un peu plus longtemps. Au terme de l'entente, certaines communautés n'ont pas d'argent, elles n'ont rien. Leurs employés ne vont pas être payés, vous savez? Ils sont contraints de signer. S'ils veulent continuer à recevoir des services dans leur communauté, ils doivent signer l'entente<sup>2024</sup>.

De l'avis des représentants autochtones, le paternalisme induit dans le processus fait par ailleurs en sorte que les chefs se sentent « enchaînés »<sup>2025</sup>. Selon eux, ces ententes entretiennent « un cycle de souffrance et de dépendance empêchant les Premières Nations d'aspirer à l'autodétermination »<sup>2026</sup>. « On a trop l'impression de se retrouver dans une situation où l'un de vos parents vous dit: voici ton allocation, c'est à prendre ou à laisser », a dit, pour résumer la situation, le président de l'Association des chefs de police autochtones, Dwayne Zacharie.<sup>2027</sup>

Du côté du gouvernement, lors de son passage en audience, la secrétaire générale associée au Secrétariat aux Affaires autochtones, Marie-José Thomas, a plaidé la bonne foi, tout en invoquant les contraintes budgétaires et la lourdeur administrative de l'État comme obstacles au déroulement idéal des négociations des ententes de police:

Je suis consciente que la perception des Autochtones peut aller dans le sens [...] qu'on leur impose la signature de ces ententes-là, à défaut de quoi ils [n']auront pas de services. En général, au gouvernement du Québec, les négociations ne

2021 Mémoire de Pekuakami Inuitsh Takuhikan. (2017, 1<sup>er</sup> novembre); pièce P-222 (CERP), mémoire M-005, p. 13; témoignage de Robert-André Adam, notes sténographiques du 12 décembre 2018, p. 167-168, lignes 17-4.

2022 Mémoire de Lucien Wabanonik et d'Alex Cheezo, Conseil de la nation anishinabe de Lac Simon. (2017, 24 octobre). *Mémoire sur l'état des relations entre le Conseil de Lac Simon et le gouvernement du Québec, La négation de l'autonomie locale*, pièce P-179 (CERP), mémoire M-004, p. 4.

2023 Pièce P-595 (CERP), mémoire M-009, *op. cit.*, p. 10.

2024 Témoignage de Dwayne Zacharie, notes sténographiques du 19 juin 2018, p. 39-40, lignes 18-2.

2025 Pièce P-1171 (CERP), mémoire M-030, *op. cit.*, p. 15.

2026 *Ibid.*

2027 Témoignage de Dwayne Zacharie, notes sténographiques du 19 juin 2018, p. 42, lignes 14-16.

se font pas sur ce ton-là et je ne crois pas qu'elles se fassent sur ce ton-là par malice ou par mauvaise foi de la part du Ministère. Elles se font dans un contexte économique qui nous impose une certaine « norme », entre guillemets, même si celle-ci n'est pas agréable à entendre. [...] Il peut y avoir des humains maladroits. Mais il n'y a pas d'intentions mesquines. Les Autochtones, vous allez me dire « ils [n']ont pas vraiment le choix, s'ils [ne] signent pas, ils [n'] ont pas de police ». Je suis obligée de vous le concéder. Mais ce ne sont pas des contrats d'adhésion tous azimuts. Il y a de la progression possible. Il y a un travail continu possible. On est conscients des besoins. Il faut aller là, mais ça va prendre le temps que ça va prendre pour essayer de mobiliser les gens, les former, d'avoir plus de sous. C'est un travail qui [ne] peut pas se faire du jour au lendemain, malheureusement, mais [...] personnellement, je pense pas qu'il [n']y a personne, au gouvernement du Québec, qui travaille en mettant... j'aime pas l'expression, mais, un gun sur la tempe des Autochtones pour leur dire « ou tu prends ça ou tu [n']auras rien »<sup>2028</sup>.

Le 23 mars 2018, dans la foulée d'une demande de prolongation des négociations des ententes par les représentants autochtones<sup>2029</sup> et des témoignages entendus à ce sujet, je conviais les autorités gouvernementales à maintenir, voire à mettre à niveau, le financement existant pendant toute la durée des pourparlers<sup>2030</sup>. Je souhaitais ainsi permettre aux corps policiers autochtones concernés de procéder à une véritable négociation avec les autorités provinciales et fédérales, en fonction des besoins de leurs communautés respectives.

Cet appel a été entendu par le gouvernement du Québec<sup>2031</sup>, comme l'a confirmé en audience le sous-ministre adjoint aux affaires policières du MSP, Louis Morneau :

[L]e moyen le plus rapide pour réussir à poursuivre un paiement a été d'aller chercher une autorisation globale pour les 22 ententes au Conseil des ministres [...] de prolonger, donc, le financement, équivalent à ce qu'ils avaient, plus 2,75 pour cent. Et ce qu'on a fait aussi pour aider le plus possible, c'est : au lieu de faire des versements quatre fois par année, on a dit : « Faisons notre versement à nous, du Québec, le 48,0 %, directement une fois ». Donc, ça a été fait autour du mois de juin, je crois. Et là on a, je pense, levé la pression, un peu plus<sup>2032</sup>.

De l'avis des principaux intéressés, les dispositions prises ont en effet insufflé un peu d'oxygène dans le processus et permis à certains d'obtenir un accord satisfaisant au regard de l'amélioration de leurs services<sup>2033</sup>. Au moment de leur dernier passage devant la Commission en octobre 2018, les représentants du MSP rapportaient avoir signé 18 ententes sur 22, dont dix pour une période de 10 ans et cinq s'échelonnant sur 5 ans<sup>2034</sup>.

2028 Témoignage de Marie-José Thomas, notes sténographiques du 13 septembre 2018, p. 46-47, lignes 14-1 et p. 47-48, lignes 22-15.

2029 Cette dernière était initialement fixée au 31 mars 2018.

2030 Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics. (2018, 23 mars). *Le commissaire Viens émet un troisième appel à l'action*. [Communiqué de presse] Repéré à [https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers\\_clients/Communiques/Communique\\_appel\\_a\\_l\\_action\\_23\\_mars.pdf](https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Communiques/Communique_appel_a_l_action_23_mars.pdf)

2031 *Lettre du ministère de la Sécurité publique*, pièce P-921 (CERP).

2032 Témoignage de Louis Morneau, notes sténographiques du 16 octobre 2018, p. 176-177, lignes 22-15.

2033 Témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 28-29, lignes 22-2; témoignage d'Abel Bosum, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 62, lignes 7-17; témoignage de Ghislain Picard, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 134-135, lignes 18-21.

2034 Témoignage de Louis Morneau, notes sténographiques du 16 octobre 2018, p. 179, lignes 18-20.



En dépit des progrès réalisés, en audience, le chef de l'APNQL, s'est dit convaincu que beaucoup de travail reste à faire. « La mise à niveau, a-t-il dit, est loin d'être complète et plusieurs inégalités persistent »<sup>2035</sup>. À son avis, la clarification des critères servant à établir les montants octroyés aux corps policiers autochtones demeure un enjeu, tout comme la pérennité du financement des services policiers des Premières Nations et le besoin d'un forum politique pour discuter de ces questions avec les deux paliers de gouvernement. Les propos exprimés par le chef innu de Uashat mak Mani-Utenam, Mike McKenzie, lors de son passage devant la Commission me semblent résumer on ne peut plus clairement l'état d'esprit des représentants autochtones :

Reconduire un programme et le rendre permanent avec toutes les failles qui y sont associées est loin d'être... est loin de répondre à l'honneur de la Couronne. Le Québec se fait complice par association en ne répondant que oui à son engagement financier. Le sous-financement chronique vécu par les communautés non conventionnées entraînera à courte et moyenne échéance la disparition des corps policiers autochtones. Ce faisant, il met en danger de façon notoire un service essentiel adapté à l'environnement propre de chacune des communautés. Le sous-financement chronique fait en sorte que nous devons rediriger des ressources qui sont nécessaires ailleurs pour soutenir notre corps policier. (...) Plusieurs options de gouvernance, d'organisations policières et de livraison de services sont disponibles. Encore faut-il que de réelles discussions aient lieu<sup>2036</sup>.

La question centrale selon l'APNQL demeure le fait que les services policiers autochtones devraient être considérés comme des services essentiels et non comme de simples programmes renouvelables<sup>2037</sup>. Cette vision des choses a été exprimée à de nombreuses reprises dans le cadre des travaux de la Commission. Les représentants des communautés considèrent que les autochtones « devraient participer au choix du modèle adapté à leur collectivité », « devraient avoir leur mot à dire au sujet du niveau et de la qualité des services de police qui leur sont fournis » et que la participation réelle des communautés des Premières Nations à la négociation des ententes devrait signifier que « toutes les parties communiquent significativement leurs points de vue dès l'étape de la conception et peuvent ainsi déterminer les besoins et les priorités en matière de services de police communautaires »<sup>2038</sup>.

Pour y parvenir, les différents intervenants autochtones ont réitéré le problème posé par l'article 90 de la *Loi sur la police* stipulant que le gouvernement « peut » conclure, une entente avec une ou plusieurs communautés autochtones, plutôt que d'en faire une obligation, comme c'est le cas avec les autres corps de police de la province. Invité à commenter ce principe en audience, le sous-ministre adjoint aux affaires policières a invoqué l'argument de la flexibilité pour les communautés qui ne souhaitent pas avoir leur propre corps de police :

<sup>2035</sup> Témoignage de Ghislain Picard, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 139, lignes 21-22.

<sup>2036</sup> Témoignage de Mike McKenzie, notes sténographiques du 23 mai 2018, p. 145-146, lignes 23-25.

<sup>2037</sup> Pièce P-1171 (CERP), mémoire M-030, *op. cit.*, p. 5 sur 56 (PDF en ligne); témoignage de Ghislain Picard, notes sténographiques du 22 mars 2018, p. 232, lignes 3-8.

<sup>2038</sup> Pièce P-222 (CERP), mémoire M-005, *op. cit.*, p. 12.

Lorsque la Loi sur la police a été modifiée en 2000, on est arrivé avec les niveaux de service que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec devaient offrir. On est arrivés avec un cadre, que je vous dirais très rigide. Très précis, avec un règlement aussi qui est sur le niveau de service, avec les activités qui doivent être données. [...] Je pense que l'idée derrière la loi à, ce moment-là, était de garder une flexibilité pour les communautés autochtones, de ne pas les encarcanner avec un niveau de service. [...] Parce que ça devient des obligations pour les corps de police autochtones<sup>2039</sup>.

La vérité, c'est que les corps policiers autochtones doivent d'ores et déjà répondre à des obligations majeures, la première étant d'assurer la sécurité des populations qu'elles desservent, en plus d'assumer la responsabilité des mesures d'urgence, ce que ne fait aucune autre organisation policière. Le problème réside plutôt dans le fait que la majorité d'entre elles ne disposent pas des ressources nécessaires pour y parvenir. S'il est possible que certaines communautés ne souhaitent pas assumer seules cette responsabilité, je suis personnellement convaincu de leur capacité à créer les alliances qui s'imposent pour assurer la protection de leurs populations, que ce soit en misant sur la constitution d'un corps policier régional ou tout autre modèle jugé pertinent. Encore faut-il cependant qu'elles puissent en décider.

Pour cette raison, dans l'optique de mettre un terme aux rondes incessantes de négociations et de garantir le caractère essentiel des services assurés par les corps policiers autochtones, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 34**

**Modifier l'article 90 de la *Loi sur la police* pour reconnaître d'emblée aux corps policiers autochtones une existence et un statut similaires aux autres organisations policières du Québec.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 35**

**Entreprendre des négociations avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour assurer un financement récurrent et pérenne de l'ensemble des corps policiers autochtones.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 36**

**Modifier le processus d'attribution des ressources budgétaires aux corps policiers pour tenir compte des besoins identifiés par les autorités autochtones en termes d'infrastructures, de ressources humaines, financières ou logistiques et des réalités propres aux communautés ou territoires.**

<sup>2039</sup> Témoignage de Louis Morneau, notes sténographiques du 16 octobre 2018, p. 193, lignes 8-22 et p. 195, lignes 8-16.

## 7.5. Des pratiques policières non adaptées

Indépendamment des défis auxquels sont confrontées les organisations policières, la preuve recueillie au cours des travaux de la Commission a mis en relief un certain nombre de comportements et de pratiques inacceptables de la part d'agents et d'officiers en fonction.

Certaines des allégations rapportées étaient entièrement nouvelles et n'avaient jamais fait l'objet d'une plainte en bonne et due forme. D'autres avaient donné lieu à une enquête et à une décision de la part du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP). Dans le respect des limites de mon mandat, en aucun cas je ne pouvais, me substituer au travail des policiers et des procureurs de la couronne (DPCP). Je n'ai pas non plus cherché à le faire. L'équipe juridique et moi-même avons plutôt fait en sorte que les plaignants ou les victimes alléguées qui souhaitent le faire puissent raconter les événements tels qu'ils ou qu'elles considéraient les avoir vécus. La Commission a fait montre de la même ouverture à l'égard du personnel des services publics. Peu d'entre eux sont toutefois venus témoigner.

Les récits entendus proviennent d'expériences qui se sont déroulées tant en milieu urbain que dans les communautés des Premières Nations. De nombreux cas ont aussi été rapportés au Nunavik. Par ailleurs, il importe de souligner que les incidents à l'origine de la création de la Commission (événements de Val-d'Or) n'ont pas systématiquement fait l'objet de témoignages. Le choix de revenir ou non sur les événements et de venir témoigner en audience a été laissé à l'entière discrétion des plaignantes. Dans le contexte, il aurait été à mon avis tout en fait inconvenant de les contraindre à venir témoigner. Toutefois, avec leur accord, dans certains cas, les faits ont été rapportés par les enquêteurs du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) assignés au dossier en 2016.

Au final, sur 93 dossiers qui ont fait l'objet d'une enquête par le SPVM à la grandeur du Québec, 15 ont été présentés en détail en audience. Ils forment, à mon avis, un échantillon représentatif de la réalité et respectueux de la volonté des plaignants de témoigner. L'objectif ici n'est pas de faire ressortir les fautes individuelles ou collectives alléguées, mais plutôt d'identifier les enjeux systémiques en cause en les illustrant par des exemples.

### 7.5.1 Surarrestation

La surarrestation figure au nombre des problèmes largement évoqués dans le cadre des travaux de la Commission en ce qui a trait aux services policiers. Le cas de la Ville de Val-d'Or est apparu emblématique à ce niveau. Après avoir adressé une requête aux cours municipales de dix villes du Québec reconnues pour avoir une forte population autochtone<sup>2040</sup>, l'équipe de la Commission a en effet pu établir qu'entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 31 août 2017, 4 270 constats d'infractions ont été remis à Val-d'Or, principalement à des personnes en situation d'itinérance<sup>2041</sup>. C'est l'équivalent de 23,1 constats signifiés

<sup>2040</sup> Chibougamau, Joliette, La Tuque, Maniwaki, Québec, Senneterre, Sept-Îles, Shawinigan, Trois-Rivières et Val-d'Or.

<sup>2041</sup> *Étude statistique, descriptive et exploratoire de l'emprisonnement pour non-paiement de constats d'infraction à la réglementation municipale dans 10 villes québécoises*, pièce PD-2 (CERP), p. 23 sur 122 (PDF en ligne).

annuellement par 1 000 habitants<sup>2042</sup>. L'analyse effectuée par l'équipe de la Commission a également permis d'établir que 75,1% de ces personnes étaient d'origine autochtone<sup>2043</sup>.

Le phénomène ne se limite cependant pas à Val-d'Or. Les chiffres obtenus permettent en effet de conclure que les villes de Chibougamau et de Québec délivraient également un nombre très élevé de constats d'infraction durant cette période. Entre 2006 et 2017, c'est 31,5 constats par 1 000 habitants qui ont été signifiés à Chibougamau et 18,5 constats par 1 000 habitants à Québec entre 2012 et 2017<sup>2044</sup>. En comparaison, 6 constats par 1 000 habitants ont été signifiés à Trois-Rivières entre 2014 et 2017.<sup>2045</sup>

Plusieurs témoins entendus en audience ont aussi déploré le nombre élevé d'arrestations effectuées dans les communautés des Premières Nations et les villages inuit, particulièrement à l'égard des personnes libérées sous condition de ne pas consommer d'alcool. Des témoins ont déploré le fait que celles-ci soient systématiquement arrêtées par la police pour bris de condition, qu'elles soient en état d'ébriété et nuisent à l'ordre public ou simplement en train de consommer<sup>2046</sup>. Indépendamment des raisons évoquées pour l'arrestation, certains y voient du harcèlement<sup>2047</sup>. D'autres avancent plutôt l'idée d'une application trop rigide de la loi et en appellent à une plus grande tolérance<sup>2048</sup> :

[L]a police, parfois, si au moins elle pourrait [sic] dire que... admettons, « Ah, toi t'as des conditions et ton couvre-feu c'est à cette heure-là, alors tu dois rentrer à la maison », au lieu de toujours les arrêter parce qu'ils sont... parce qu'ils [ne] respectent pas le couvre-feu. Moi j'aimerais que la police aide les clients de cette manière, pour qu'ils [ne] aient pas toujours besoin de revenir en cour et retourner en prison en fin de compte. Si ce n'est pas un crime majeur et qu'ils ne respectent pas les conditions, violent les conditions, ils pourraient au moins juste leur dire d'aller à la maison, retourner à la maison<sup>2049</sup>.

Avocate officiant régulièrement auprès de la clientèle autochtone, maître Clara Lafrance-Egervari a pour sa part attribué la situation au peu d'expérience dont dispose la majorité des agents :

Ceux que ça fait plusieurs années vont me dire, « ton client, on l'a vu trois fois en bris d'alcool, on l'a ramené à la maison. Fais juste l'avertir qu'on [ne] le voie pas une quatrième fois... ce serait correct. Mais le nouveau policier qui vient d'arriver, lui, il va tout de suite l'amener au poste et... engendrer le dossier. Ça,

<sup>2042</sup> *Id.*, p. 34 sur 122 (PDF en ligne).

<sup>2043</sup> *Id.*, p. 45 sur 122 (PDF en ligne).

<sup>2044</sup> *Id.*, p. 34 sur 122 (PDF en ligne).

<sup>2045</sup> *Ibid.*

<sup>2046</sup> Témoignage de Phoebe Atagotaaluk et Marie-Hannah Angatookalook, notes sténographiques du 16 novembre 2018, p. 75, lignes 9-22.

<sup>2047</sup> Témoignage de Lise Dominique, notes sténographiques du 9 mai 2018, p. 133-134, lignes 16-9; déclaration rapportée par Jacques Turcot, dossier n° 4 / Phase 1 Val-d'Or, notes sténographiques du 8 juin 2018, p. 25-26, lignes 23-3.

<sup>2048</sup> Témoignage de Lyne Saint-Louis, notes sténographiques du 5 juin 2018, p. 37, lignes 1-24.

<sup>2049</sup> Témoignage de Phoebe Atagotaaluk, notes sténographiques du 16 novembre 2018, p. 74, lignes 2-15.

on le voit. Mais ça amène aussi des fâcheuses situations, ça peut dégénérer rapidement. [...] Moi, ce que je vois, c'est un réflexe de criminaliser les problèmes, que ça soit de santé mentale ou de santé tout court. De ne pas pouvoir arrêter de boire, je pense que le témoin l'a dit, c'est comme demander de... c'est comme demander [à] quelqu'un qui a le cancer de... d'arrêter d'avoir le cancer<sup>2050</sup>.

Une insatisfaction manifeste a aussi été soulevée en ce qui a trait aux interventions policières effectuées auprès des personnes suicidaires. Au Nunavik, où le problème atteint des proportions alarmantes, les interventions policières en cette matière sont très fréquentes. La procédure dans une telle situation désigne les services sociaux comme premiers répondants, et lorsque l'individu suicidaire refuse de leur parler, les policiers sont appelés en renfort. Ceux-ci ne sont cependant pas formés pour intervenir adéquatement auprès de personnes en détresse. En audience, un témoin ayant requis l'anonymat est venu raconter comment un membre de sa famille en crise suicidaire s'est retrouvé entouré de trois policiers pointant une arme à feu sur lui, ce qui n'a fait qu'exacerber son état de crise :

Et je n'avais jamais vu de policier s'occuper d'une personne suicidaire. Je ne pense pas que c'est leur travail. Je pense que c'est aux travailleurs sociaux qu'il incombe de s'occuper des personnes suicidaires. [...] Mais heureusement, les trois policiers qui braquaient leurs armes sur lui, ne lui ont jamais tiré dessus. [...] J'étais si heureux que ces personnes se trouvent derrière moi, deux non-Inuits qui auraient vu trois policiers braquer une arme sur mon neveu. Et... parce que cela se produit très fréquemment. Il n'est pas rare que des policiers abattent les personnes qui ont demandé de l'aide<sup>2051</sup>.

De mon point de vue, au-delà des drames humains qu'ils reflètent, ces récits mettent en lumière les conséquences d'une absence de services psychosociaux de proximité.

Comme l'a laissé entendre l'agent de la SQ Jean-Raphaël Drolet lors de son témoignage devant la Commission, force est d'admettre en effet que l'absence de centres de crise ou de dégrisement orientés sur les soins traditionnels où pourraient être accompagnés les individus arrêtés vient restreindre les possibilités d'intervention des policiers.

Parce qu'elle relève d'abord et avant tout du réseau de la santé et des services sociaux, cette lacune sera abordée plus en détail dans le chapitre portant sur ces services. Cela dit, tout comme en ce qui a trait au traitement des plaintes pour violence sexuelle ou conjugale, je considère que certaines mesures peuvent être prises par les corps policiers eux-mêmes pour améliorer la situation.

Certains ont déjà amorcé le mouvement. Le CPRK annonçait en effet en 2018 un projet pilote de cinq ans visant à mettre sur pied une patrouille mixte composée d'un travailleur social et d'un policier pour répondre aux appels mettant en cause une personne vulnérable,

2050 Témoignage de Clara Lafrance-Egervari, notes sténographiées du 6 septembre 2018, p. 176-177, lignes 4-11.

2051 Témoignage de PI-63, notes sténographiques du 14 novembre 2018, p. 10, lignes 18-21 et p. 13, lignes 9-21.

notamment sur le plan de la santé mentale<sup>2052</sup>. L'idée s'inspire de l'Équipe mobile de référence et d'intervention en itinérance (EMRII) en fonction depuis quelques années déjà à Montréal<sup>2053</sup>.

Un projet similaire a aussi été mis sur pied à Val-d'Or. En octobre 2015, dans la foulée du reportage de l'émission *Enquête* de Radio-Canada, la SQ procédait effectivement à la mise sur pied d'une Équipe mixte d'intervention formée d'un policier et d'un intervenant communautaire (EMIPIC)<sup>2054</sup>. Pensée dans une optique de diminution de la judiciarisation, selon l'inspecteur-chef de la SQ Ginette Séguin, cette équipe avait pour objectif de « soutenir le travail des patrouilleurs sur le terrain, de désamorcer les situations de crise et de réduire les méfaits causés par des comportements perturbateurs »<sup>2055</sup>. Un an plus tard, l'équipe était fondue dans le poste de police communautaire mixte autochtone (PPCMA) nouvellement développé<sup>2056</sup>. Formée à la fois d'intervenants sociaux et de policiers, l'équipe de ce poste a pour mission d'intervenir en deuxième ligne des policiers de la MRC de La Vallée-de-l'Or, lorsqu'une situation implique une personne vulnérable, intoxiquée ou itinérante. Contesté lors de sa mise en place, notamment par crainte de voir les corps policiers autochtones délestés d'une partie de leurs ressources humaines au profit de cette nouvelle entité, un an après le début ses activités, le bilan du PPCMA apparaissait plus que prometteur. Devant la Commission en octobre 2018, l'inspecteur-chef Séguin parlera en effet d'une diminution de 81,0 % du nombre de constats d'infraction émis en lien avec la réglementation pour cause de nuisance et d'un recul de 43,0 % du nombre d'incarcérations<sup>2057</sup>. Plus encore, elle insistera sur l'amélioration du lien de confiance des clientèles vulnérables envers les policiers et du sentiment de sécurité retrouvé au centre-ville<sup>2058</sup>. Ainsi, selon toute vraisemblance, le projet de police communautaire mixte autochtone a réussi là où l'Escouade centre-ville a échoué précédemment.

Devant le succès obtenu, je recommande aux autorités, tant allochtones qu'autochtones, et aux corps policiers de conjointement :

## APPEL À L'ACTION n° 37

**Évaluer la possibilité de mettre sur pied des patrouilles mixtes d'intervention (policiers et intervenant communautaire) auprès des personnes vulnérables, et ce, tant en milieu urbain que dans les communautés des Premières Nations et les villages inuit.**

2052 Témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 104-105, lignes 23-22.

2053 *Itinérance, judiciarisation et alternatives à l'emprisonnement*, pièce PD-3 (CERP), p. 23.

2054 Pièce PD-3 (CERP), p. 26.

2055 Témoignage de Ginette Séguin, notes sténographiques du 2 octobre 2018, p. 210-211, lignes 23-3.

2056 *Id.*, p. 230, lignes 20-25.

2057 Témoignage de Ginette Séguin, notes sténographiques du 2 octobre 2018, p. 239-240, lignes 23-1.

2058 *Id.*, p. 238, lignes 15-24.

### 7.5.2 Force excessive, brutalité et abus

Si les événements récents semblent avoir permis de moduler les interventions effectuées auprès des personnes vulnérables de la MRC de La Vallée-de-l'Or, certains récits inquiétants mettant en cause des policiers m'ont tout de même été rapportés en cours de travaux. Plusieurs témoins autochtones ont en effet relaté des situations où ils auraient été eux-mêmes, ou l'un de leurs proches, brutalisés par des policiers au cours de la période couverte par mon mandat, et ce, dans différentes régions du Québec<sup>2059</sup>. C'est le cas notamment de Johnny Anautak, résident du Nunavik, venu témoigner devant la Commission :

Le policier m'a vu, simplement parce que j'avais des problèmes et... immédiatement... il est venu vers moi et il a commencé à se battre avec moi, pendant près d'une heure, et en disant que je ne devrais pas être là. [...] Il voulait porter des accusations parce qu'il a dit que je m'étais battu avec lui. Je ne me suis pas battu avec lui. Et pendant qu'il s'en prenait à moi, il avait son partenaire qui s'est approché, ils m'ont... ils m'ont fait tomber par terre... ont appliqué mon visage sur le sol, sur le sable. [...] J'avais du sable dans les narines, dans la bouche. J'avais pratiquement la bouche pleine de sable, parce qu'ils usaient de trop de force à mon endroit<sup>2060</sup>.

Et que dire du récit pour le moins troublant de Conrad André, un innu, venu partager l'histoire de son arrestation et de son incarcération au poste de police local où, après avoir été battu par trois policiers, il aurait été gardé enchaîné au lit de sa cellule pendant près de huit heures avant d'être finalement amené à l'hôpital pour être soigné<sup>2061</sup>. Quoi penser également de cet incident de Val-d'Or mettant en cause une femme autochtone sortie de force du véhicule automobile où elle est passagère, plaquée au sol et menottée par trois policiers en fonction après avoir proféré des injures à leur endroit, le visage dans la neige, une bottine appuyée sur la tête avec force au point où sa boucle d'oreille s'incrusterait dans sa peau<sup>2062</sup>.

À la brutalité décriée par bon nombre de témoins se sont superposées plusieurs autres histoires où des policiers en exercice auraient fait montre, selon les faits relatés, de force

2059 Témoignage de Paul-Émile Fontaine, notes sténographiques du 7 mai 2018, p. 81-82, lignes 12-2; témoignage à huis clos HC-45, notes sténographiques du 22 mai 2018, p. 235-236, lignes 3-17; témoignage de Lise Dominique, notes sténographiques du 9 mai 2018, p. 128-129, lignes 19-13; témoignage de Conrad André, notes sténographiques du 9 mai 2018, p. 80-98, lignes 2; témoignage de Lucy Sandy, notes sténographiques du 11 mai 2018, p. 144-145, lignes 14-15; *déclaration de PI-14*, pièce P-650 (CERP), p. 4; *déclaration à huis clos*, HC-65, PI-24, pièce P-652 (CERP); *déclaration de PI-15*, pièce P-654 (CERP); *déclaration de PI-16*, pièce P-656 (CERP); *déclaration de PI-17*, pièce P-660 (CERP); *déclaration de Jimmy Etapp*, pièce P-661 (CERP); *déclaration de Nellie Wapachee*, pièce P-662 (CERP); témoignage de Qalingu Angutuggiq, notes sténographiques du 15 novembre 2018, p. 12-13, lignes 11-3; témoignage d'Ida Naluiyuk, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 295-296, lignes 6-20; témoignage de Johnny Akpahatak, notes sténographiques du 20 novembre 2018, p. 252, lignes 11-24; témoignage de Willie Angutinguak, notes sténographiques du 21 novembre 2018, p. 260, lignes 6-18; témoignage de PI-9, notes sténographiques du 5 mai 2018, p. 243-247, lignes 19-16; témoignage de David Pachano par témoin rapporteur, notes sténographiques du 14 août 2018, p. 219-220, lignes 10-5; témoignage de Lorraine Loranger, notes sténographiques du 16 mars 2018, p. 196, lignes 13-22.

2060 Témoignage de Johnny Anautak, notes sténographiques du 14 novembre 2018, p. 40-41, lignes 14-7.

2061 Témoignage de Conrad André, notes sténographiques du 9 mai 2018, p. 80-98, lignes 2-24.

2062 Déclaration rapportée par Jacques Turcot, dossier n° 4 / Phase 1 Val-d'Or, notes sténographiques du 8 juin 2018, p. 24-25, lignes 10-1.



excessive<sup>2063</sup>, de menaces<sup>2064</sup> ou de non-assistance. Citons ici à titre d'exemple, l'histoire de cette dame arrêtée en état d'ébriété et conduite au poste de police où, menottée dans le dos, elle n'est pas soutenue au moment d'entrer et tombe face contre le sol, suscitant le ricanement des policiers, avant d'être conduite en cellule et laissée sans soin jusqu'à sa libération le lendemain midi<sup>2065</sup>.

D'autres témoins ont aussi fait état de faveurs sexuelles obtenues en échange d'argent<sup>2066</sup> ou encore, comme Alma Mameanskum-Dominique, d'agression sexuelle<sup>2067</sup>:

Nous marchions, nous nous dirigeons vers la réserve, et nous sommes passés devant le – c'est un centre, un centre récréatif. Et nous avons vu les voitures arriver par derrière nous, j'ai jeté un coup d'œil et j'ai vu une voiture de police arrêtée, et c'était le même policier. Et il nous a dit, « Montez ». J'ai répondu : « Non. Nous n'avons rien fait. Pourquoi voulez-vous que nous montions dans la voiture de police ? » [...] Il m'a dit : « Vous avez volé quelque chose ». Et nous lui avons répondu : « Si nous avons volé quelque chose, où se trouve cette chose ? Nous n'avons touché à rien. » [...] Il m'a alors mis les bras dans le dos, comme ça, et il m'a poussé contre la porte, et j'avais une cicatrice là. Je l'ai encore. Et il a ensuite dit : « Montez. Nous allons vous ramener à la maison. » Et il ne nous a pas ramenés à la maison. Il s'est dirigé directement vers le poste de police et il nous a fait entrer. [...] Il nous a enfermés dans le garage. Il s'y trouve comme une cage de confinement. [...] Et il m'a dit : « Tu as de beaux cheveux et un beau corps ». Je lui ai répondu : « Ne me touche pas ». Il m'a alors dit : « Ne me regarde pas ». [...] Et il m'a dit des choses désagréables (inaudible). « Ne regarde pas mon pénis » m'a-t-il dit, « Ne me regarde pas ». Je lui ai répondu : « Je ne vous regarde pas ». [...] J'avais peur de me faire violer. J'avais peur d'eux. [...] Après avoir été blessée par la police, je suis retournée à l'école. Je n'ai pas pu y rester parce que j'avais vraiment du mal à écrire, à lire et à me concentrer. [...] On m'a dit que j'avais probablement subi une petite blessure au niveau du lobe avant de mon crâne et telle était la raison, selon le médecin, pour laquelle ma mémoire était affectée<sup>2068</sup>.

Des expériences de « cure géographique »<sup>2069</sup>, dont celle de Carolyn Henry transportée et laissée à 25 minutes en dehors de la ville avec une amie par deux agents de la SQ

<sup>2063</sup> Témoignage à huis clos HC-24, notes sténographiques du 13 avril 2018, p. 233-234, lignes 24-12.

<sup>2064</sup> Déclaration rapportée par Jacques Turcot, dossier n° 4 / Phase 1 Val-d'Or, notes sténographiques du 8 juin 2018, p. 26, lignes 4-16; témoignage de Lise Dominique, notes sténographiques du 9 mai 2018, p. 168-169, lignes 2-3.

<sup>2065</sup> Déclaration rapportée par Patrick Parent, dossier n° 65 / Phase 1 Val-d'Or, notes sténographiques du 15 août 2018, p. 22-121, lignes 22-25.

<sup>2066</sup> Déclaration rapportée par Robert Lebrun, dossier n° 17 / Phase 1 Val-d'Or, notes sténographiques du 16 août 2018, p. 40, lignes 4-24, p. 46, lignes 17-25 et p. 61-62, lignes 21-15.

<sup>2067</sup> Témoignage à huis clos HC-68, notes sténographiques du 5 septembre 2018, p. 88, lignes 15-20; témoignage de Deborah Einish, notes sténographiques du 23 octobre 2018, p. 41, lignes 1-8 et p. 44, lignes 4-22; témoignage d'Angèle Petiquay et Lise Dubé, notes sténographiques du 19 janvier 2018, p. 178-179, lignes 14-11.

<sup>2068</sup> Témoignage d'Alma Mameanskum-Dominique, notes sténographiques du 14 mai 2018, p. 17-18, lignes 7-16, p. 19, lignes 5-6 et p. 25, lignes 6-25.

<sup>2069</sup> Cette pratique consiste à transporter des personnes en état de vulnérabilité hors de la ville, dans des endroits isolés et de les y laisser. Témoignage de PI-49, rapporté par Annie Duciaume, notes sténographiques du 25 septembre 2018, p. 15-18, lignes 13-24; témoignage de Jerry Anichinapéo, notes sténographiques du 24 août 2018, p. 249-250, lignes 13-12.

lorsqu'ils ont appris que leurs conjoints étaient eux-mêmes policiers<sup>2070</sup>, ont également été relatées, tout comme un certain nombre de récits d'arrestations jugées abusives et discriminatoires<sup>2071</sup>, dont celui de cette dame interpellée à Val-d'Or alors qu'elle marchait avec des amis :

Je traversais avec mes deux amis la chaussée quand j'ai entendu des cris : « Marche en ligne droite ». Je ne me suis pas viré la tête et j'ai encore entendu crier : « Qu'est-ce que je t'ai dit? Marche en ligne droite ». Je leur ai répondu que je marchais en ligne droite. Je me revire la tête au même moment et je constate que ce sont des policiers qui criaient après moi. Ensuite, le conducteur [...] est débarqué de son auto et a couru vers moi. Je lui ai dit : « Wow, qu'est-ce qui se passe? ». Il mentionne qu'il m'avait dit de marcher en ligne droite et [je] lui répond que je marche en ligne droite et que je n'ai jamais bu de ma vie et que je peux souffler. Il m'a ensuite dit : « Tu veux être arrogante? ». J'ai dit : « Non ». Il m'a dit : « Dis-moi : oui, Monsieur ». J'ai dit : « Ouin ». Il me dit que c'est la troisième fois que je suis arrogante et que je vais avoir un ticket et il me demande une pièce d'identité. Je lui remets ma carte d'assurance maladie. Ensuite [...] son coéquipier [...] est venu près de moi. Je lui ai dit : « Vous dites que c'est moi qui est arrogante » (en raison qu'il était très près de moi) « Ouin, puis en hostie à part de ça ». Je me retourne de bord en attendant le ticket. Le conducteur, [...] est venu m'apporter le ticket en disant : « Tiens, ton ticket pour avoir traversé la rue en diagonale. Tiens, ton permis » (ce n'était pas mon permis, mais c'était ce qu'il a dit). Il m'a ensuite dit : « Ce n'est pas pour moi que je fais ceci, c'est pour toi que je fais ceci, car il y a du monde au volant en état d'ébriété à cette heure-là ». Il est ensuite reparti en auto de police<sup>2072</sup>.

Mis à part un cas survenu à Schefferville, aucune accusation n'a été déposée par le DPCP eu égard aux événements ayant fait l'objet d'une enquête par le SPVM. Dans le rapport qu'elle a produit en novembre 2016, l'observatrice indépendante Fannie Lafontaine conclura que l'enquête du SPVM a été menée de façon intégrée et impartiale<sup>2073</sup>. En réponse à la déception exprimée par les victimes et leurs proches, elle affirmera également que « la décision de ne pas poursuivre ne signifie pas pour autant que les événements allégués n'ont pas eu lieu »<sup>2074</sup>. Cette décision ne permet pas non plus, à son avis, « de douter de la sincérité et de la crédibilité des victimes qui ont rencontré les enquêteurs du SPVM »<sup>2075</sup>. Elle témoigne plutôt, précise-t-elle, « des limites inhérentes au processus d'enquête criminelle qui poursuit ses propres objectifs et qui ne permet pas toujours de rencontrer les attentes des victimes »<sup>2076</sup>.

<sup>2070</sup> Témoignage de Carolyn Henry, notes sténographiques du 13 août 2018, p. 152-253, lignes 1-6.

<sup>2071</sup> Témoignages de Daniel Robert et Pauline Diamond, notes sténographiques du 8 juin 2018, p. 143, lignes 8-10 et p. 145-146, lignes 15-3.

<sup>2072</sup> Déclaration rapportée par Ann Ménard, dossier n° 13 / Phase 1 Val-d'Or, notes sténographiques du 21 août 2018, p. 14-16, lignes 14-12.

<sup>2073</sup> *Rapport de l'observatrice civile indépendante. Phase 1. Le 15 novembre 2016*, pièce P-616 (CERP), p. 65.

<sup>2074</sup> *Rapport de l'observatrice civile indépendante. Phase 1. Le 15 novembre 2016*, pièce P-616 (CERP), p. 33.

<sup>2075</sup> *Ibid.*

<sup>2076</sup> *Ibid.*

### 7.5.3 Bracelet rouge

Par ailleurs, il m'est impossible de faire état des relations entre les services policiers et les peuples autochtones sans évoquer le port du bracelet rouge par quelque 2 500 policiers de la SQ en appui à leurs collègues du poste 144 de Val-d'Or à compter de l'automne 2016<sup>2077</sup>.

Dès le début, dans un communiqué repris par le *Journal de Montréal*, les policiers du poste de Val-d'Or présenteront cette mesure comme un moyen de pression syndical et affirmeront «qu'en aucun temps les policiers de Val-d'Or veulent cibler les personnes qui ont porté plainte au Service de police de Montréal, ni soutenir ou défendre des agresseurs sexuels»<sup>2078</sup>.

En dépit de ces précisions, pour la très grande majorité des membres des Premières Nations entendus dans le cadre des audiences, dont Jimmy Papatie, ce geste constitue un affront à l'endroit des populations autochtones et un symbole de la répression policière qu'elles subissent.

C'est un symbole qui nous fait rappeler que les policiers n'ont jamais été accusés. Pas parce qu'ils l'ont pas fait, parce que le directeur des poursuites disait qu'il n'avait pas assez de preuves pour pouvoir les inculper. À chaque fois qu'on voit un policier arriver au Lac Dozois, ou n'importe où, à chaque fois qu'on en rencontre un et puis, ils ont tous leur petit symbole accroché ici –le 144, le petit ruban rouge, là – ça nous fait juste rappeler que cette répression-là continue. C'est de l'intimidation, pure et simple<sup>2079</sup>.

Plusieurs y voient aussi un obstacle à la réconciliation<sup>2080</sup>, particulièrement lorsqu'il est porté dans le cadre d'événements publics autochtones<sup>2081</sup>. Les médias feront d'ailleurs état de cet inconfort au lendemain de la fête nationale des Autochtones en juin 2017<sup>2082</sup>.

Invitée à préciser sa perception du port du bracelet rouge, la présidente de FAQ, Viviane Michel, dira, lors de son passage devant la Commission en septembre 2018, qu'il est associé à de l'intimidation, car «il est apparu après les dénonciations des femmes sur la brutalité policière»<sup>2083</sup>. Laissant entendre qu'elle comprenait cette perception, lors de son témoignage en octobre 2018, l'inspecteur-chef Ginette Séguin a admis avoir exprimé à ses

---

2077 Prince, D. (2016, 19 octobre). Un bracelet en soutien aux policiers de Val-d'Or. *Le Journal de Montréal*. Repéré à <http://www.journaldemontreal.com/2016/10/19/allegations-de-femmes-autochtones-les-policiers-de-val-dor-denoncent-la-suspension-de-huit-collegues>.

2078 *Ibid.*

2079 Témoignage de Jimmy Papatie, notes sténographiques du 16 avril 2018, p. 66-67, lignes 23-9.

2080 Témoignage de Roxanne Mianscum-Lizotte par témoin rapporteur, notes sténographiques du 15 octobre 2018, p. 285, lignes 4-10; témoignage de Jimmy Papatie, notes sténographiques du 16 avril 2018, p. 93, lignes 14-25.

2081 Témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 75, lignes 1-12.

2082 Rivard-Boudreau, E. (2017, 22 juin). Malaise en lien avec le port de bracelet en solidarité aux policiers de Val-d'Or lors de la journée nationale des Autochtones. *Radio-Canada.ca*. Ici Abitibi-Témiscamingue. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1041223/malaise-bracelet-solidarite-policiers-val-dor-journee-nationale-autochtones>.

2083 *Id.*, p. 103, lignes 2-5.

agents le souhait de les voir retirer ces bracelets lors de rencontres individuelles<sup>2084</sup>. Représentant des forces de l'ordre, Jean Vicaire, directeur de police pour la communauté de Lac Simon et ex-agent de la SQ venu témoigner dans le cadre des travaux de la Commission, a lui aussi déploré le port du bracelet rouge.

Le bracelet rouge qui est porté par certains policiers et policières représente pour les Premières Nations, moi j'appelle ça un affront. Un affront parce que, un, on est supposé de demeurer neutres. [...] Les Premières Nations ne portent rien pour identifier ce qui s'est déroulé en région ici. Alors pourquoi nous, représentants de la loi, on porterait un tel item qui pourrait nuire aux relations? [...] Ça ne crée pas des bonnes relations. Ça crée une distance davantage qu'on n'a vraiment pas de besoin<sup>2085</sup>.

L'insatisfaction de la communauté de Kitcisakik a en outre été formellement signifiée à la SQ et mentionnée dans le rapport annuel de la liaison autochtone couvrant la période de 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2017<sup>2086</sup>.

Bien que les réactions défavorables se soient multipliées et que les médias y aient fait écho, le MSP n'est pas intervenu dans ce dossier. En audience, la directrice générale des affaires ministérielles, Katia Petit, a déclaré que cette question relevait essentiellement des relations de travail entre la SQ et ses policiers et que le ministère ne s'ingère jamais dans ces dossiers<sup>2087</sup>.

Directeur général de la SQ lors des événements, Martin Prud'homme a pour sa part affirmé lors de son passage en audience qu'en 2016, et jusqu'à son départ pour le SPVM, le fait que le port du bracelet heurtait les communautés n'avait pas été porté à sa connaissance<sup>2088</sup>. Il insistera surtout sur les contraintes légales nouvellement imposées aux corps policiers qui souhaitent empêcher leurs agents d'utiliser leur uniforme en guise de moyen de pression<sup>2089</sup>.

Le port du bracelet cessera en octobre 2018, une semaine avant le témoignage de monsieur Prud'homme devant la Commission et après le règlement intervenu au regard des griefs avec les huit policiers visés par les allégations<sup>2090</sup>. En raison de la nature confidentielle de l'entente, il sera toutefois impossible de confirmer si cela faisait partie formellement des négociations avec les policiers<sup>2091</sup>.

Au cours des deux années précédentes, personne en autorité ne donnera formellement l'ordre aux policiers de retirer le bracelet. Au moment de terminer le rapport, aucune excuse

2084 Témoignage de Ginette Séguin, notes sténographiques du 26 octobre 2018, p. 361-362, lignes 25-5 et p. 434-435, lignes 9-13.

2085 Témoignage de Jean Vicaire, notes sténographiques du 23 août 2018, p. 70, lignes 4-49 et p. 71-72, lignes 9-8.

2086 Témoignage de Patrick Marchand, notes sténographiques du 18 octobre 2018, p. 146, lignes 1-9.

2087 Témoignage de Katia Petit, notes sténographiques du 16 octobre 2018, p. 234-235, lignes 17-10.

2088 Témoignage de Martin Prud'homme, notes sténographiques du 26 octobre 2018, p. 437, lignes 17-20.

2089 *Id.*, p. 437-438, lignes 25-8.

2090 La Presse Canadienne. (2018, 23 octobre). Retrait de bracelets rouges controversés à la SQ. *La Presse.ca*. Repéré à <https://www.lapresse.ca/actualites/201810/23/01-5201440-retrait-de-bracelets-rouges-controverses-a-la-sq.php>.

2091 Témoignage de Ginette Séguin, notes sténographiques du 26 octobre 2018, p. 360-363, lignes 5-11.

n'avait non plus été adressée aux membres des Premières Nations, et ce, bien que le directeur général de la SQ ait été directement convié à le faire dans le cadre des audiences de la Commission par l'avocate de FAQ<sup>2092</sup>.

J'ai, à maintes reprises dans le cours des travaux de la Commission, manifesté mon indignation de voir les policiers porter le bracelet rouge et affirmé qu'une telle approche faisait obstacle à la réconciliation. Encore aujourd'hui, le bracelet rouge est pour moi un symbole éloquent du manque de sensibilité et de volonté dont peuvent faire preuve certains intervenants des services publics dans leurs relations avec les peuples autochtones.

#### 7.5.4 Traitement des plaintes déposées et communication en cours d'enquête

Les relations entre les policiers et les Autochtones n'apparaissent pas plus faciles lors du dépôt d'une plainte ou en cours d'enquête. Un certain nombre de témoins ont effectivement fait état d'insatisfaction quant au traitement qui leur a été réservé.

Les lacunes sur le plan des suivis lors d'une arrestation ou en cours d'enquête figurent parmi les principales frustrations soulevées par les témoins<sup>2093</sup>. En audience, certains ont mentionné être restés plusieurs années sans recevoir aucune information de la part des autorités policières de leur localité au sujet d'une enquête les concernant. C'est le cas notamment de Mathieu Papatie qui, après avoir déposé une plainte pour abus contre sa famille d'accueil en 2001, apprend six ans plus tard dans le journal local qu'il y a arrêt des procédures pour cause de négligence policière. En aucun moment, dira-t-il en audience, ne l'a-t-on informé de la situation relative à son dossier:

Je ne connaissais pas la cause jusqu'à tant que je découvre dans le journal le Citoyen de Val-d'Or ou bien l'autre, L'Écho Abitibi, puis c'était marqué « les arrêts de procédures dus au fait que les policiers ont égaré ou détruit des preuves ». [...] Il n'y a jamais personne qui [est] venu m'avertir, qui que ce soit, même pas les avocats, même pas les procureurs, rien. C'est comme genre on m'a laissé à l'abandon, on pourrait dire. En voulant dire « lui, c'est sans importance, on va continuer à... une autre chose »<sup>2094</sup>.

L'absence d'enquête approfondie, voire même le refus d'enquêter, a aussi été signifiée par certains témoins<sup>2095</sup>. Au Nunavik, plusieurs personnes disent s'être carrément vu refuser l'assistance demandée<sup>2096</sup>. Les raisons de ces refus varient. La consommation d'alcool

<sup>2092</sup> Témoignage de Martin Prud'homme, notes sténographiques du 26 octobre 2018, p. 438-440, lignes 25-8.

<sup>2093</sup> Témoignage de Lucy Sandy, notes sténographiques du 11 mai 2018, p. 156-157, lignes 24-12; témoignage de Paul-Émile Fontaine, notes sténographiques du 7 mai 2018, p. 82-83, lignes 3-23 et p. 85, lignes 3-6.

<sup>2094</sup> Témoignage de Mathieu Papatie, notes sténographiques du 16 janvier 2018, p. 21-22, lignes 25-12.

<sup>2095</sup> Témoignage de Sandy Einish, notes sténographiques du 11 mai 2018, p. 176, lignes 20-22 et p. 179-180, lignes 25-3; témoignage de Lucy Sandy, notes sténographiques du 11 mai 2018, p. 153-154, lignes 9-23; témoignage de Qalingu Angutuggiq, notes sténographiques du 15 novembre 2018, p. 16, lignes 5-16; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 65-66, lignes 24-1; *Première Nation Abitibiwinini*, pièce P-002 (CERP), p. 51 sur 61 (PDF en ligne); témoignage à huis clos HC-5, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 42-43, lignes 23-2 et p. 66, lignes 7-13.

<sup>2096</sup> Témoignage de Perty Tookalook, notes sténographiques du 12 novembre 2018, p. 36, lignes 15-21; témoignage de Sarah Tuckatuck Bennett, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 277, lignes 6-11; témoignage de Johnny Anautak, notes sténographiques du 14 novembre 2018, p. 38-39, lignes 21-12.

et le statut social des demandeurs de service ont notamment été évoqués<sup>2097</sup>. Si les conséquences découlant de ces refus d'intervention ont été plus ou moins graves selon les circonstances, tous ont cependant eu pour effet de renforcer la méfiance des citoyens autochtones envers les services policiers.

La banalisation, la froideur dans l'approche et l'expression de commentaires inappropriés lorsqu'il s'agit d'interagir avec un plaignant ou d'annoncer un événement tragique ont aussi été portées à mon attention<sup>2098</sup>.

Invités à réagir sur ces éléments, les représentants des forces de l'ordre entendus en audience se sont dits conscients des enjeux relatifs aux communications en cours d'enquête.

Pour l'actuel directeur du service de police de Lac Simon, Jean Vicaire, il est primordial pour les corps policiers autochtones de maintenir des liens de proximité avec les membres des communautés lors d'enquêtes et de s'assurer qu'ils sont bien informés :

Quand qu'on arrive à des situations où il y a un décès, il y a un événement qui est hors de l'ordinaire, majeur, inquiétant, qui doit... on doit garder un lien directement avec la communauté. Ça doit être fait de façon normale, usuelle, comme une politique de gestion de dire : « On garde un lien avec la famille. » C'est le minimum. C'est le minimum qu'on doit faire et de s'assurer que ces gens-là sont bien informés. [...] Nous, nos interventions sont toutes basées dans les communautés au niveau des corps de police autochtones, on s'inspire des Guides de pratiques policières dans le quotidien de nos interventions en adaptant nos interventions, en respectant la culture et les réalités des Premières Nations de cette communauté-là. Ça, c'est sûr et certain. C'est une des premières philosophies qu'on a<sup>2099</sup>.

La politique de gestion de la SQ concernant l'information aux plaignants n'inclut pas de dispositions particulières concernant les Autochtones dans le suivi d'un dossier. Selon les besoins, a toutefois précisé l'inspecteur Patrick Marchand lors de son passage devant la Commission, il peut arriver que les enquêteurs rencontrent les membres d'une communauté afin d'expliquer l'évolution d'une enquête :

On l'a fait récemment. [...] Et on a rencontré l'ensemble de la communauté avec les enquêteurs au dossier, les gestionnaires, des gens de communication et d'agents de liaison autochtones pour venir expliquer un dossier. Ce qu'on [ne]

<sup>2097</sup> Témoignage de Perty Tookalook, notes sténographiques du 12 novembre 2018, p. 34, lignes 2-18.

<sup>2098</sup> Témoignage de Mélanie Pinette, notes sténographiques du 18 mai 2018, p. 16-17, lignes 22-23; témoignage d'Anne-France Pinette, notes sténographiques du 18 mai 2018, p. 47-48, lignes 6-4; témoignage à huis clos HC-11, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 277-278, lignes 20-7; *Les relations que les policiers et le centre hospitalier de Havre-Saint-Pierre entretiennent avec la communauté Ekuanitshit-Mingan*, pièce P-031 (CERP), p. 1 sur 2 (PDF en ligne); témoignage de Marie-Louise Hervieux, notes sténographiques du 23 octobre 2018, p. 19, lignes 6-10; témoignage de Sylvanne Bellefleur par témoin rapporteur, notes sténographiques du 23 octobre 2018, p. 53-54, lignes 19-24; témoignage à huis clos HC-8, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 119, lignes 14-25; témoignage de Valérie Gabriel, notes sténographiques du 23 mars 2018, p. 197-199, lignes 9-15.

<sup>2099</sup> Témoignage de Jean Vicaire, notes sténographiques du 23 août 2018, p. 58-59, lignes 25-8 et p. 61, lignes 8-16.

ferait pas ou on [ne] penserait pas faire dans une communauté allochtone où on se limite à ceux qui sont impliqués dans le dossier, bien là, les gens de la communauté, de la famille nous avaient donné... nous avaient dit qu'elle avait ce besoin-là et les enquêteurs ont répondu à ce besoin-là<sup>2100</sup>.

## 7.6. Des recours déficients

Les citoyens insatisfaits des comportements d'un policier à leur endroit disposent en outre de certains recours. Les différents mécanismes de plaintes eu égard aux comportements des policiers ont été présentés devant la Commission. Les détails les concernant sont regroupés au chapitre 5 de ce rapport<sup>2101</sup>.

En raison de l'absence d'information sur l'origine culturelle des plaignants, il a cependant été impossible de savoir combien de membres des Premières Nations ou d'Inuit se sont adressés au Commissaire à la déontologie policière pour porter plainte contre un policier entre 2001 et 2016<sup>2102</sup>. Avant l'ajout de nouvelles responsabilités d'enquête en lien avec les peuples autochtones, il était aussi impossible de savoir combien de dossiers traités par le Bureau des enquêtes indépendantes (BEI) mettaient en cause des Autochtones. La directrice du BEI a tout de même confirmé en audience que 10,0 % des dossiers d'enquête traités par son équipe étaient en lien avec des interventions violentes ayant causé la mort ou des blessures graves au Nunavik<sup>2103</sup>.

Cela dit, les témoignages entendus ont tous affirmé que les processus de plaintes existants sont généralement méconnus des Autochtones et sont par conséquent peu utilisés<sup>2104</sup>. Plusieurs n'auraient pas non plus confiance dans les mécanismes étatiques de traitement des plaintes et ne croiraient pas en leur indépendance et en leur impartialité<sup>2105</sup>.

Le dépôt de plaintes envers des policiers officiant au sein de corps policiers autochtones m'est apparu tout aussi difficile. Ceux et celles qui arrivent malgré tout à entreprendre une démarche formelle de plainte à l'endroit d'un policier ont en effet affirmé avoir craint les conflits d'intérêts en raison des liens étroits existants dans les communautés<sup>2106</sup>. D'autres ont déclaré avoir reçu des jugements négatifs de la part de membres de leur communauté ou d'autres policiers après avoir porté plainte contre un représentant des forces de l'ordre :

2100 Témoignage de Patrick Marchand, notes sténographiques du 18 octobre 2018, p. 110, lignes 5-21.

2101 Voir chapitre 5, p. 139-141.

2102 *Preuve documentaire de la CERP « La collecte de données ethno-raciales par les services publics »*, pièce PD-1 (CERP), p. 24 sur 237 (PDF en ligne).

2103 Témoignage de Madeleine Giauque, notes sténographiques du 19 octobre 2018, p. 127-128, lignes 12-6.

2104 Témoignage d'Alfred Tenegan, notes sténographiques du 10 mai 2018, p. 131-132, lignes 24-15; témoignage de Qalingu Angutuggiq, notes sténographiques du 15 novembre 2018, p. 13, lignes 6-12; témoignage de Johnny Peters, notes sténographiques du 21 novembre 2018, p. 303, lignes 11-19.

2105 Témoignage de Conrad André, notes sténographiques du 9 mai 2018, p. 115, lignes 2-18; témoignage de Lise Dominique, notes sténographiques du 9 mai 2018, p. 211, lignes 4-17; témoignage de Marie-Louise Hervieux, notes sténographiques du 23 octobre 2018, p. 21-22, lignes 13-5.

2106 Témoignage de Constance Vollant, notes sténographiques du 5 septembre 2018, p. 104, lignes 5-7 et p. 112, lignes 9-12.



C'était un policier non autochtone qui travaillait dans ma communauté, et il ne m'a jamais parlé. Il me regardait avec dégoût. Je l'ai même déjà croisé dans une allée au Walmart et il a changé de rangée; mon conjoint en a été témoin. Ça m'a vraiment fâchée et ça me fâche encore aujourd'hui. Je me suis demandé pourquoi il travaillait chez nous. Avec les autres policiers, c'était mieux. Il y avait un petit malaise, mais ils ne m'ont jamais fait sentir que je [ne] devais pas être là. [...] Il faut que ça cesse tout cela. C'est incompréhensible que j'aie à vivre des représailles parce que j'ai dénoncé les comportements inadéquats d'un policier. On est en 2018. Il faut que la police évolue à un moment donné<sup>2107</sup>.

En audience, les représentants des corps policiers et des organismes de surveillance policière se sont dits conscients des enjeux que posent les plaintes contre les policiers. Au Nunavik, le CPRK a pris différentes mesures pour informer et faciliter l'accès des citoyens aux procédures de plainte. Les formulaires ont entre autres été traduits en inuktitut et rendus disponibles à l'hôtel de ville<sup>2108</sup>.

Dans la foulée des «événements de Val-d'Or» et à la suite des recommandations de rapports d'enquête antérieurs<sup>2109</sup>, le MSP, de concert avec les représentants de diverses organisations autochtones, a aussi élaboré un nouveau modèle de traitement des plaintes contre un policier en matière criminelle. En vigueur depuis le 17 septembre 2018, ce modèle accorde un rôle accru au BEI en ce qui concerne le traitement des allégations criminelles formulées par des Autochtones à l'endroit de policiers. Il prévoit également d'autres mesures, dont la création d'un poste d'agent de liaison et de soutien autochtone au sein du BEI et la poursuite du mandat des Services parajudiciaires autochtones dans un rôle d'information et d'accompagnement des victimes autochtones dans le processus de plainte.

En matière déontologique, le MSP a aussi affirmé devant la Commission examiner la possibilité de procéder à des modifications législatives afin d'allonger le délai à l'intérieur duquel une plainte peut être déposée<sup>2110</sup>.

De fait, lorsque des accusations criminelles sont déposées à l'égard d'un policier, le délai de traitement requis par le DPCP pour analyser chaque dossier est parfois assez long, de sorte que lorsque la décision est rendue et qu'on souhaite aller en déontologie, le délai d'un an pour porter plainte est souvent expiré. Cette contrainte temporelle laisse bon nombre de gens sans recours.

2107 Témoignage de Roxanne Mianscum-Lizotte par témoin rapporteur, notes sténographiques du 15 octobre 2018, p. 281-282, lignes 5-5.

2108 Témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 103, lignes 3-13.

2109 Bouchard, M. (2017). *Rapport d'enquête administrative sur la Division des affaires internes du Service de police de la Ville de Montréal, présenté au ministère de la Sécurité publique*. Repéré à [https://www.securite-publique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/publications/rapport\\_enquete\\_administrative\\_SPVM\\_1.pdf](https://www.securite-publique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/publications/rapport_enquete_administrative_SPVM_1.pdf), p. 94 sur 99 (PDF en ligne).

2110 Témoignage de Katia Petit, notes sténographiques du 16 octobre 2018, p. 120, lignes 11-24.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

**APPEL À L'ACTION n°38**

**Modifier la *Loi sur la police* pour faire passer le délai de prescription pour dépôt d'une plainte en déontologie policière à trois ans.**

Je considère qu'il serait aussi à propos de favoriser une meilleure connaissance des processus existants et de leur fonctionnement.

À ce titre, je recommande au gouvernement et aux autorités autochtones de :

**APPEL À L'ACTION n°39**

**Réaliser des campagnes d'information auprès des populations autochtones sur les processus de plainte existants.**





# CHAPITRE 8

## CONSTATS RELATIFS AUX SERVICES DE JUSTICE

Ce n'est pas la première fois que les relations entre les Autochtones et le système de justice font l'objet d'une attention particulière. Au cours des 50 dernières années, plusieurs commissions et groupes de travail se sont intéressés aux relations entre les Autochtones et le système de justice, tant à l'échelle canadienne que québécoise<sup>2111</sup>.

L'analyse approfondie de la preuve entendue et déposée dans le cadre des travaux de la présente Commission mène, pour l'essentiel, aux mêmes constats fondamentaux que ceux identifiés au terme de ces exercices. C'est donc dire qu'en dépit des nombreuses recommandations qui en ont découlé, les tentatives d'adapter le système de justice aux réalités et cultures autochtones n'ont pas donné les résultats escomptés.

En fait, pour plusieurs témoins autochtones et allochtones entendus en audience, il ne fait aucun doute : le système de justice a échoué dans ses rapports avec les Autochtones<sup>2112</sup>. Bien que cette conclusion apparaisse sévère au premier abord, je ne peux qu'y adhérer. En dépit de la bonne intention des acteurs impliqués, force est d'admettre en effet que les services de justice tels que mis en lumière sont source de discrimination systémique pour les peuples autochtones, que ce soit à titre de victime ou d'accusé.

Tout n'est pas perdu pour autant. En vérité, si les accommodements introduits au fil des ans pour adapter le système se sont avérés insuffisants, peu de choses ont été faites pour renforcer la gouvernance autochtone en matière de justice. Il y a donc là un pan entier de mesures à mettre de l'avant. De mon point de vue, la plus-value que peut avoir l'expression des traditions autochtones en matière de justice est immense. Par conséquent, les appels à l'action les plus importants proposés dans ce chapitre vont dans le sens de soutenir la nécessaire autodétermination des Premières Nations et des Inuit dans ce domaine.

### 8.1. La surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale

L'ampleur de la judiciarisation dont les Autochtones font l'objet et le fait que ceux-ci soient surreprésentés parmi les victimes d'actes criminels sont, à mon avis, les premiers indicateurs de l'inefficacité du système de justice dans la prise en charge et la résolution des problèmes sociaux qui affectent les communautés autochtones et les villages inuit du Québec.

<sup>2111</sup> *Les relations entre les Autochtones et les services de justice au Québec : une recension des écrits, Rapport soumis à la CERP, Marie-Ève Sylvestre et Jessica Gaouette, avec la collaboration de Mylène Jaccoud et Céline Bellot, pièce PD-11 (CERP), p. 20-32.*

<sup>2112</sup> Témoignage de Richard Côté, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 225, lignes 14-16; témoignage de Pierre Rousseau, notes sténographiques du 25 janvier 2018, p. 37, lignes 4-7, p. 80, lignes 1-11 et p. 132, lignes 11-13; témoignage de Pierre-Mathieu Grondin, notes sténographiques du 19 avril 2018, p. 148, lignes 2-21; témoignage de Mylène Jaccoud, notes sténographiques du 16 février 2018, p. 140-141, lignes 23-2; témoignage de Philippe Larochelle, note sténographiques du 13 décembre 2018, p. 87-88, p. 9-14.

Dès la fin des années 1960 au Canada, la surreprésentation des Autochtones dans le système judiciaire était un fait admis<sup>2113</sup>. De l'avis de nombreux témoins entendus dans le cadre des travaux de la Commission, les constats établis alors sont encore d'actualité<sup>2114</sup>.

Soucieuse de mettre des chiffres sur ce phénomène, l'équipe de la Commission s'est cependant butée à d'importantes difficultés. À l'instar des observations faites dans d'autres domaines<sup>2115</sup>, les données judiciaires sur les personnes autochtones sont pratiquement inexistantes au Québec<sup>2116</sup>. Si elle contient l'ensemble des accusations criminelles portées au Québec depuis 1970, la banque de données judiciaires du ministère de la Justice du Québec (MJQ) ne permet pas en effet d'établir l'origine culturelle des personnes judiciairisées<sup>2117</sup>.

Afin de pallier cette lacune, à la demande de la Commission, le MJQ a lui-même identifié les dossiers ouverts entre 2001 et 2017 concernant des contrevenants autochtones résidant dans une communauté ou dans un village du Nunavik. Les dossiers autochtones ont été identifiés sur la base du code postal ou à défaut, en procédant par le nom des communautés ou villages autochtones<sup>2118</sup>.

De l'aveu même du MJQ, cette méthodologie comporte toutefois d'importantes limites<sup>2119</sup>. Tout d'abord, puisque l'identification des dossiers repose sur l'adresse de résidence déclarée et non sur le statut autochtone, il est impossible de confirmer si l'individu résidant dans la communauté où l'infraction a été commise est d'origine autochtone ou non<sup>2120</sup>. Cette méthodologie ne permet pas non plus d'identifier les personnes autochtones vivant en milieu urbain et ayant déclaré une adresse civique à l'extérieur d'une communauté

---

2113 Association correctionnelle du Canada. (1967). *Les Indiens et la Loi* (rapport Laing). . Ottawa, Ontario : Imprimeur de la Reine.

2114 Témoignage de Céline Bellot, notes sténographiques du 19 septembre 2017, p. 153-154, lignes 20-4; témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 20 septembre 2017, p. 19, lignes 2-22; témoignage de Denis Blanchette, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 117, lignes 9-25; témoignage d'Armand MacKenzie, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 186, lignes 16-22; témoignage de Tamara Thermitus, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 103-104, lignes 15-23; témoignage de Jacinthe Poisson, notes sténographiques du 13 novembre 2017, p. 276-278, lignes 10-1; témoignage de Rachel Deutsch, notes sténographiques du 20 novembre 2017, p. 110, lignes 22-25; témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 12 décembre 2018, p. 15, lignes 7-13; témoignage de Robin Aubut-Fréchette, notes sténographiques du 14 mars 2018, p. 79, lignes 16-21; témoignage de Paul-Mathieu Grondin, notes sténographiques du 19 avril 2018, p. 148-149, lignes 12-6; témoignage de Patrick Michel, notes sténographiques du 19 octobre 2018, p. 228-229, lignes 4-19; témoignage de Lucille Chabot, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 191-192, lignes 23-3.

2115 Voir à ce sujet, les observations faites sur l'absence de données chroniques à l'égard des peuples autochtones au chapitre 6 de ce rapport, p. 234.

2116 *Preuve documentaire de la CERP « La collecte de données ethno-raciale par les services publics »*, pièce PD-1 (CERP), p. 11-14; *Portrait de la judiciarisation autochtone au Québec*, pièce P-839-115 (CERP), p. 5.

2117 *DG-0094-C, DGP-0094-C, DGP2-0094-C et DGP3-0094-C, La judiciarisation des personnes autochtones au Québec*, pièce P-839-25 (CERP), onglet 25.5, p. 43 sur 62 (PDF en ligne).

2118 *Ibid.*

2119 *Id.*, p. 44 sur 62 (PDF en ligne). *Lettre du ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DGP3-0094-C de la CERP (méthodologie)*, reçue le 14 mai 2018, pièce P-839-25.5 (CERP), p. 3.

2120 *Ibid.*

des Premières Nations ou d'un village inuit<sup>2121</sup>. Par conséquent, bien qu'ils soient fort éclairants, les résultats obtenus doivent être considérés comme la pointe de l'iceberg de la judiciarisation des Autochtones au Québec.

### 8.1.1 À titre d'accusé

Cela étant dit, selon les chiffres obtenus du MJQ entre 2001 et 2017, 4,8 % des chefs d'accusation portés au Québec concernaient des personnes ayant déclaré une adresse dans une communauté ou dans un village autochtone<sup>2122</sup>. C'est nettement au-dessus du 1,4 % que représentent les membres des Premières Nations et Inuit dans la population totale de la province<sup>2123</sup>.

L'analyse effectuée a aussi permis d'établir que le taux de judiciarisation des Autochtones a doublé entre 2001 et 2017, passant de 31,1 membres des Premières Nations ou Inuit judiciarisés sur 1 000 habitants à 62 sur 1 000 en 2017<sup>2124</sup>. En comparaison, durant la même période, le taux de judiciarisation des Allochtones est demeuré relativement stable, passant de 55,1 sur 1 000 habitants en 2001 à 55,3 sur 1 000 en 2017<sup>2125</sup>.

Cette judiciarisation touche particulièrement le peuple inuit<sup>2126</sup>. Selon les chiffres établis, 43,2 % de l'ensemble des chefs d'accusation portés contre des Autochtones entre 2001 et 2017 concernaient en effet des personnes résidant dans un village du Nunavik, alors qu'ils ne représentent que 12,0 % de la population autochtone du Québec<sup>2127</sup>. Des taux élevés ont aussi été observés chez les résidents des communautés eeyou (cries) (16,0 %) et innues (15,0 %)<sup>2128</sup>.

Le MJQ a également fourni des données judiciaires en ce qui a trait aux accusations en matière de violence conjugale<sup>2129</sup>. Selon les statistiques obtenues, de 2001 à 2017, en moyenne 6,7 % des accusations portées visaient des personnes résidant dans une communauté ou un village autochtone<sup>2130</sup>. Cette disproportion touche particulièrement les Nunavimmiut (3,2 %) et les résidents des communautés eeyou (cries) (1,3 %)<sup>2131</sup>.

<sup>2121</sup> Témoignage de Jacques Prigent, notes sténographiques du 5 octobre 2018, p. 31-32, lignes 13-1.

<sup>2122</sup> Pièce P-839-115 (CERP), *op. cit.*, p. 9. Les données brutes fournies par le MJQ sont accessibles : *Annexe 1 Tableau excel en réponse du Ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0094-C de la CERP*, pièce P-839-25 (CERP), onglet 25.7.1. Une récente étude ayant dressé un portrait de la judiciarisation des Premières Nations pour l'année 2016 en vient à des conclusions similaires : témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 12 décembre 2018, p. 25, lignes 5-19.

<sup>2123</sup> *Données populationnelles des Autochtones au Québec*, pièce PD-13 (CERP).

<sup>2124</sup> Pièce P-839-115 (CERP), *op. cit.*, p. 8.

<sup>2125</sup> *Ibid.*

<sup>2126</sup> Il est possible de prendre connaissance du nombre d'accusations criminelles portées par nation en consultant l'annexe 30.

<sup>2127</sup> Pièce P-839-115 (CERP), *op. cit.*, p. 15.

<sup>2128</sup> *Ibid.*

<sup>2129</sup> Il est possible de prendre connaissance de l'intégralité des chiffres obtenus à l'annexe 31.

<sup>2130</sup> *Annexe 1 Tableau excel en réponse du ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0094-C de la CERP*, pièce P-839-25 (CERP), onglet 25.7.1; *Violence conjugales, familiales et sexuelles et les services de police et de justice*, pièce P-839-107 (CERP), p. 21.

<sup>2131</sup> Pièce P-839-25 (CERP), onglet 25.7.1, *op. cit.*; pièce P-839-107 (CERP), *op. cit.*, p. 22.



Il en va de même en ce qui a trait aux agressions sexuelles. De fait, toujours selon les données fournies par le MJQ, 8,2 % des accusations portées l'ont été à l'encontre des personnes domiciliées dans une communauté ou un village autochtone<sup>2132</sup>. Près de 5,0 % de ces accusations concernaient des personnes domiciliées au Nunavik<sup>2133</sup>.

Invitée à réagir à ces statistiques, Marie-Chantale Brassard, procureure en chef pour le bureau du Nord-du-Québec du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP), a affirmé ne pas avoir d'«explications rationnelles»<sup>2134</sup> à fournir.

## 8.1.2 À titre de victime

Chose certaine, la surreprésentation des membres des Premières Nations et des Inuit dans le système de justice ne se limite pas aux accusés. La preuve réunie a aussi mis en lumière le fait que les femmes autochtones sont surreprésentées parmi les victimes de violence conjugale et sexuelle au Québec<sup>2135</sup>.

Le phénomène est documenté depuis un certain temps au Canada. Selon les données de l'Enquête sociale générale sur la victimisation réalisée par Statistique Canada en 2014, les femmes autochtones présentent en effet trois fois plus de risques d'être victimes d'une agression sexuelle au Canada. En chiffres absolus, l'enquête a établi que 115 femmes autochtones sur 1 000 sont victimes d'agression sexuelle au pays contre 35 sur 1 000 pour les femmes allochtones<sup>2136</sup>. Encore une fois, il n'existe pas de statistiques spécifiques sur la violence vécue par les femmes autochtones au Québec<sup>2137</sup>. Le Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels et les centres d'aide aux victimes d'actes criminels ont d'ailleurs confirmé devant la Commission ne pas comptabiliser de données sur ces questions<sup>2138</sup>.

La Commission a tout de même obtenu des données partielles du ministère de la Sécurité publique (MSP) sur les dénonciations formulées par des personnes autochtones pour des infractions à caractère sexuel.

<sup>2132</sup> Annexe 1, Tableau Excel du ministère de la Justice du Québec concernant les infractions à caractère sexuel en date du 28 septembre 2018, pièce P-839-25 (CERP), onglet 25.9.1; pièce P-839-107 (CERP), *op. cit.*, p. 23.

<sup>2133</sup> Pièce P-839-25 (CERP), onglet 25.9.1, *op. cit.*; pièce P-839-107 (CERP), *op. cit.*, p. 24.

<sup>2134</sup> Témoignage de Marie-Chantale Brassard, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 38, lignes 9-10.

<sup>2135</sup> Pièce P-839-107 (CERP), *op. cit.*, p. 18-21; *Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale, Les conditions de vie des femmes autochtones en lien avec les agressions sexuelles et la violence conjugale (2018)*, pièce P-927 (CERP), p. 8; *FAQ. Projet Ussi-Iniun. Étude sur l'abus sexuel chez les Premières Nations du Québec. Rapport final. Préparé par Groupe de recherche et d'interventions psychosociales en milieu autochtone (GRIPMA), 2005*, pièce P-829 (CERP), p. 8; témoignage d'Ellen Gabriel Katsisakwas, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 169, lignes 20-22; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 38-39, lignes 12-3; témoignage de Constance Vollant, notes sténographiques du 5 septembre 2018, p. 107, lignes 2-8; témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 12 décembre 2018, p. 15-16, lignes 19-1; témoignage de Fanny Bacon, notes sténographiques du 16 mai 2018, p. 49-50, lignes 24-5.

<sup>2136</sup> *Statistiques Canada, La victimisation chez les autochtones au Canada, 2014, date de diffusion le 28 juin 2018*, pièce P-833 (CERP), p. 3, 6, 8 et 15-16; Statistique Canada. (2015). *La victimisation criminelle au Canada 2014*. Repéré à <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/85-002-x/2015001/article/14241-fra.pdf?st=wnnH5tTK>, p. 17.

<sup>2137</sup> Pièce P-839-107 (CERP), *op. cit.*, p. 19.

<sup>2138</sup> Témoignage de Richard Carbonneau, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 222-223, lignes 20-3.

Bien que parcellaires, les données policières obtenues laissent entendre que les personnes autochtones sont deux fois plus nombreuses à dénoncer des infractions à caractère sexuel que les non-Autochtones, avec un taux de 22,8 plaintes par 1 000 personnes comparativement à 9 plaintes par 1 000 chez les Allochtones<sup>2139</sup>. Précisons toutefois que seuls le Service de police de la Ville de Montréal, la Sûreté du Québec, le Service de police de la Ville de Québec et cinq corps policiers autochtones (Mashteuiatsh, Listuguj, Pessamit, Wéndake et Uashat mak Mani-Utenam) recueillent des données ethnoculturelles permettant de cibler les dénonciations formulées par les Autochtones<sup>2140</sup>. On peut donc affirmer sans craindre de se tromper que les chiffres obtenus sous-estiment l'ampleur réelle du phénomène<sup>2141</sup>, à plus forte raison si l'on prend en considération la méfiance exprimée par les femmes autochtones en ce qui a trait au dépôt d'une plainte.

## 8.2. Le règne de la méfiance

D'ailleurs, au-delà des chiffres, l'un des premiers constats établis au terme des travaux de la Commission en ce qui a trait à la justice est que les Autochtones entretiennent une grande méfiance<sup>2142</sup> et une certaine incompréhension envers le système de justice étatique<sup>2143</sup>. Pour eux, le système se caractérise par l'absence de prise en charge des

<sup>2139</sup> *Les infractions à caractère sexuel rapportées par les Autochtones aux services policiers*, pièce P-839-113 (CERP), p. 10.

<sup>2140</sup> Pièce P-839-113 (CERP), *op. cit.*, p. 5, 14 et 15.

<sup>2141</sup> Pièce PD-1 (CERP), *op. cit.*, p. 9-10.

<sup>2142</sup> Témoignage de Janet Mark, notes sténographiques du 23 novembre 2017, p. 247, lignes 7-17; témoignage d'Hadley Friedland, notes sténographiques du 6 décembre 2017, p. 39-40, lignes 15-5; témoignage de Marie Rinfret, notes sténographiques du 14 mars 2018, p. 12, lignes 21-23; témoignage de Kevin Fleischer, notes sténographiques du 15 février 2018, p. 33-34, lignes 23-3; témoignage de Mara Greene, notes sténographiques du 16 février 2018, p. 34-35, lignes 11-22; témoignage de Michel Tooktoo, notes sténographiques du 20 février 2018, p. 35, lignes 14-23; témoignage de Jeannette Pilot, notes sténographiques du 14 mai 2018, p. 120, lignes 4-5; témoignage de Martine Weizineau, notes sténographiques du 13 février 2018, p. 182-183, lignes 25-1; témoignage de Fanny Bacon, notes sténographiques du 16 mai 2018, p. 34, lignes 8-9; témoignage de Paul-Émile Fontaine, notes sténographiques du 7 mai 2018, p. 94, lignes 18-19; témoignage d'Isabelle Picard, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 146, lignes 8-10; témoignage de Constance Vollant, notes sténographiques du 5 septembre 2018, p. 110, lignes 1-5; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 48, lignes 11-18; témoignage d'Yvan Niquette, notes sténographiques du 25 octobre 2018, p. 60, lignes 13-15; témoignage de Clara Lafrance-Egervari, notes sténographiques du 6 septembre 2018, p. 31, lignes 3-11; témoignage de Rainbow Miller, notes sténographiques du 14 décembre 2018, p. 111, lignes 20-22; témoignage de Pierre Picard, notes sténographiques du 21 novembre 2017, p. 52, lignes 1-10; témoignage de Jacinthe Poisson, notes sténographiques du 13 novembre 2017, p. 277, lignes 2-5; *Analyse des sondages – Justice*, pièce PD-20 (CERP), p. 13 et 112 sur 772 (PDF en ligne).

<sup>2143</sup> Témoignage de Serge Tremblay, notes sténographiques du 20 février 2018, p. 59, lignes 19-24; témoignage de Jonathan Rudin, notes sténographiques du 16 février 2018, p. 95, lignes 1-9; témoignage d'Isabelle Picard, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 145, lignes 20-25; témoignage de Lyne Saint-Louis, notes sténographiques du 5 juin 2018, p. 39, lignes 5-12; témoignage de Robin Aubut-Fréchette, notes sténographiques du 14 mars 2018, p. 115, lignes 20-23; témoignage d'Annie Baron, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 116-117, lignes 22-5; pièce PD-20 (CERP), *op. cit.*, p. 13, 112, 120, 242 et 417 sur 772 (PDF en ligne).

problématiques et des victimes<sup>2144</sup>. C'est particulièrement le cas en matière de violence familiale et d'agression sexuelle<sup>2145</sup>.

En fait, de l'avis d'un certain nombre de témoins, même lorsque la violence est dénoncée et prise en charge par le système de justice pénale, celui-ci n'arrive pas à répondre aux besoins et n'apporte aucune solution durable<sup>2146</sup>. Pire, il accentue les traumatismes, notamment en raison des délais judiciaires importants, des multiples reports d'audience et de l'éloignement des services<sup>2147</sup>.

La preuve a démontré que l'incapacité à répondre aux besoins peut, dans certains cas, mener à des suicides<sup>2148</sup> ou encore à des situations extrêmement stressantes et angoissantes, comme en a témoigné Danielle St-Onge de la communauté innue de Uashat mak Mani-Utenam. Il aura fallu trois ans entre le dépôt de sa plainte et le moment où son agresseur a été trouvé coupable. Trois ans d'attente au cours desquels elle le savait en liberté, craignait de le rencontrer et ne bénéficiait d'aucun véritable service d'accompagnement. Madame St-Onge a d'ailleurs confié avoir beaucoup souffert durant le processus et avoir développé des idées suicidaires:

Quelques jours après, j'appelle une intervenante à Uashat-Malietenam. Je suis plus capable, je suis fatiguée puis je suis enfermée dans mon sous-sol. Je voulais prendre... je voulais partir... je voulais... c'est là qu'ils ont appelé mon père.

<sup>2144</sup> Témoignage d'Anne Neeposh, notes sténographiques du 15 juin 2018, p. 39-40, lignes 12-4; pièce PD-20 (CERP), *op. cit.*, p. 13, 117 et 674 sur 772 (PDF en ligne).

<sup>2145</sup> Témoignage de Renée Brassard, notes sténographiques du 23 mars 2018, p. 46-47, lignes 16-4; témoignage de Lyne Saint-Louis, notes sténographiques du 5 juin 2018, p. 124-125, lignes 3-11; témoignage de Richard Côté, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 215-217, lignes 23-4; témoignage de Pierre Rousseau, notes sténographiques du 25 janvier 2018, p. 109-111, lignes 12-3 et p. 150, lignes 1-7; témoignage de Lisa Qiluqqi Koperqualuk, notes sténographiques du 26 janvier 2018, p. 83, lignes 2-15; témoignage de Mylène Jaccoud, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 64-65, lignes 3-9 et p. 67, lignes 2-9; témoignage de Maïtée Labrecque-Saganash, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 81-82, lignes 22-8; témoignage d'Isabelle Picard, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 157-158, lignes 6-2; témoignage d'Anne Neeposh, notes sténographiques du 15 juin 2018, p. 37-38, lignes 21-4; témoignage de Hadley Friedland, notes sténographiques du 6 décembre 2017, p. 21, lignes 9-24; témoignage de Martine Weizineau, notes sténographiques du 13 février 2018, p. 182-183, lignes 19-12; témoignage de Maïtée Labrecque-Saganash, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 82, lignes 5-8; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 49-50, lignes 14-5.

<sup>2146</sup> Témoignage de Mylène Jaccoud, notes sténographiques du 16 février 2018, p. 200-201, lignes 4-24; témoignage de Clara Lafrance-Egerveari, notes sténographiques du 6 septembre 2018, p. 177, lignes 5-15; témoignage de Marie-Pierre Bousquet, notes sténographiques du 11 avril 2018, p. 59, lignes 11-24; témoignage d'Isabelle Picard, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 155, lignes 9-16.

<sup>2147</sup> Témoignage de Mathieu Papatie, notes sténographiques du 16 janvier 2018, p. 21-24, lignes 2-1 et p. 55, lignes 6-19; témoignage d'Angèle Petiquay, notes sténographiques du 19 janvier 2018, p. 166-167, lignes 10-9 et p. 200-205, lignes 20-24; témoignage de Danielle St-Onge, notes sténographiques du 16 mai 2018, p. 85-86, lignes 22-7; témoignage de Pierre Rousseau, notes sténographiques du 25 janvier 2018, p. 112, lignes 14-22 et p. 152-155, lignes 20-5; témoignage de Martine Weizineau, notes sténographiques du 13 février 2018, p. 192-194, lignes 22-3; témoignage de Lorraine Loranger, notes sténographiques du 16 mars 2018, p. 198-201, lignes 23-21; témoignage de Simeonie Nalukturuk, notes sténographiques du 15 novembre 2018, p. 49, lignes 19-24.

<sup>2148</sup> Témoignage de Pierre Rousseau, notes sténographiques du 25 janvier 2018, p. 80, lignes 16-24 et p. 160-162, lignes 7-5; témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 18 avril 2018, p. 16, lignes 13-16; témoignage de Mary Coon, notes sténographiques du 5 septembre 2018, p. 13-14, lignes 15-2; témoignage d'Angèle Petiquay, notes sténographiques du 19 janvier 2018, p. 158-159, lignes 11-18, p. 171-172, lignes 14-17 et p. 178-180, lignes 14-1.

Mon père est arrivé, j'avais envie de quitter le monde, c'était trop lourd à subir pour moi, là<sup>2149</sup>.

Les membres des Premières Nations et les Inuit ne sont pas les seuls à constater l'incapacité du système pénal à répondre à leurs besoins. Des acteurs du système judiciaire partagent également cette vision des choses. Juge coordonnateur pour les régions du Bas-Saint-Laurent, de la Côte-Nord, de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine à la Cour du Québec, Richard Côté compte au nombre de ces personnes :

[L]e constat que je fais, c'est que notre approche comme système de justice ne répond pas aux besoins de plusieurs de ces communautés-là, à des degrés divers. On [ne] peut pas comparer Uashat Mani-Utenam avec Kawawachikamach. Uashat est à proximité d'un centre urbain, il y a plus de ressources à disposition et... [m]ais toutes les petites communautés de la Basse-Côte et Kawawachikamach et Matimekush, ça [ne] fonctionne pas. On va là, on défait nos valises, on rend quelques décisions pour des gens qui ont plaidé coupables, on s'en va et la plupart des dossiers meurent de leur belle mort. Alors, c'est pour ça que je vous disais que je pense que nous ne répondons pas à leurs besoins. Nous sommes..... nous avons probablement implanté notre système de justice sur de mauvaises bases, fondé sur des valeurs qui n'appartiennent pas à ces communautés-là<sup>2150</sup>.

À son avis, dans le cas des infractions avec violence, les victimes n'osent pas dénoncer, ne se sentent pas en sécurité de témoigner dans un système qu'elles ne comprennent pas et qui leur est étranger :

Les femmes en général sont terrifiées de venir témoigner à la cour, raconter leur histoire devant un groupe de personnes qui n'appartient pas à la communauté. Alors tout ça fait en sorte que, nous, à la cour, et ça c'est depuis plusieurs années, on se présente là, on prend des dossiers, on les ferme, on les reporte au prochain terme puis, quand l'accusé veut bien plaider coupable, dans 28,0 % des cas de crimes de violence, là, on impose une mesure à l'accusé. Mais si l'accusé ne veut pas plaider coupable, il y en aura pas de procès. Les victimes ne viendront pas à la cour<sup>2151</sup>.

Les femmes n'osent pas non plus dénoncer au sein des communautés. Elles craignent non seulement l'absence de confidentialité, mais aussi la stigmatisation par leurs pairs et les représailles<sup>2152</sup>.

### 8.3. Une incompatibilité fondamentale

En fait, du point de vue de nombreuses personnes entendues en audience, quels que soient les efforts déployés, une incompatibilité profonde subsiste entre le système de justice étatique et les sociétés autochtones tant sur le plan des valeurs, des objectifs,

<sup>2149</sup> Témoignage de Danielle St-Onge, notes sténographiques du 16 mai 2018, p. 73-74, lignes 21-3.

<sup>2150</sup> Témoignage de Richard Côté, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 219-220, lignes 14-7.

<sup>2151</sup> *Id.*, p. 217, lignes 5-17.

<sup>2152</sup> Témoignage de Martine Weizineau, notes sténographiques du 13 février 2018, p. 205, lignes 6-22; témoignage de Rainbow Miller, notes sténographiques du 14 décembre 2018, p. 104, lignes 6-18; témoignage de Pierre Rousseau, notes sténographiques du 25 janvier 2018, p. 109-111, lignes 12-6.

des lieux de justice que des façons de faire<sup>2153</sup>.

Si les conceptions de la justice peuvent varier d'une nation autochtone à l'autre, la preuve entendue a d'ailleurs permis d'identifier un certain nombre d'éléments centraux en matière de droit autochtone<sup>2154</sup>.

### 8.3.1 Les sources et les ordres normatifs du droit autochtone

Premier élément caractéristique, le droit autochtone présente généralement un caractère holistique, mettant l'accent sur les relations, tant avec les autres personnes qu'avec la terre et l'environnement. Il touche à la fois la raison, les émotions, le physique, le social et la spiritualité<sup>2155</sup> et incorpore également des éléments économiques, politiques et juridiques. Il est axé sur l'observation ou l'expérimentation et les récits sont au cœur de ses systèmes de référence<sup>2156</sup>. Ces récits représentent beaucoup plus que de simples histoires. Ils contiennent et enseignent les lois et les façons de se comporter, comme l'a expliqué en audience le chercheur et coordonnateur des services culturels au Conseil de la Nation Atikamekw Nehirowsiw, Christian Coocoo<sup>2157</sup> :

[L]es atisokan, les récits, peuvent nous montrer comment agir, comment réagir, comment comprendre telle situation. [...] Atisokan, aussi c'est... pour nous, c'est des références. Ça [a] des références, tout dépend de quel type de récit, mais ça peut avoir des références au niveau social, au niveau historique<sup>2158</sup>.

<sup>2153</sup> Témoignage de Jean-Paul Lacasse, notes sténographiques du 19 janvier 2018, p. 25, lignes 15-19; témoignage de Lisa Qiluqqi Koperqualuk, notes sténographiques du 26 janvier 2018, p. 16-17, lignes 20-4; témoignage de Mylène Jaccoud, notes sténographiques du 16 février 2018, p. 158-159, lignes 7-18; témoignage de Lyne St-Louis, notes sténographiques du 5 juin 2018, p. 128, lignes 10-24 et p. 196, lignes 5-9; témoignage de Pierre Rousseau, notes sténographiques du 25 janvier 2018, p. 80, lignes 1-13 et p. 224-226, lignes 22-9; témoignage de Kevin Fleischer, notes sténographiques du 15 février 2018, p. 22-23, lignes 23-15 et p. 26, lignes 5-16; témoignage de Marie-Pierre Bousquet, notes sténographiques du 11 avril 2018, p. 36, lignes 3-16 et p. 85, lignes 21-23; témoignage d'Aimée Craft, notes sténographiques du 15 janvier 2018, p. 97-98, lignes 21-25; témoignage de Jonathan Rudin, notes sténographiques du 14 février 2018, p. 179, lignes 8-18; témoignage de Paul John Murdoch, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 11, lignes 9-18 et p. 55-56, lignes 15-11; témoignage d'Isabelle Picard, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 166-167, lignes 11-6; témoignage de Mylène Jaccoud, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 68-69, lignes 19-12; témoignage de Jacinthe Poisson, notes sténographiques du 13 novembre 2017, p. 277, lignes 12-21; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 5 juin 2017, p. 65, lignes 15-19; pièce PD-20 (CERP), *op. cit.*, p. 263 et 432 sur 772 (PDF en ligne).

<sup>2154</sup> Dans le présent chapitre, le terme droit autochtone se réfère aux droits, lois et normes dérivées des communautés autochtones et non aux lois et normes issues du gouvernement pour réguler le traitement des personnes autochtones. Témoignage de Val Napoleon, notes sténographiques du 4 décembre 2017, p. 21, lignes 8-17; témoignage de Jean-Paul Lacasse, notes sténographiques du 19 janvier 2018, p. 12-13, lignes 16-2; témoignage de Paul John Murdoch, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 14, lignes 14-21 et p. 21, lignes 11-18.

<sup>2155</sup> Témoignage de Paul-Yves Weizineau, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 203-210, lignes 2-25; témoignage de Marie-Pierre Bousquet, notes sténographiques du 11 avril 2018, p. 36, lignes 3-16.

<sup>2156</sup> Témoignage de Lucy Grey, notes sténographiques du 23 novembre 2018, p. 27, lignes 6-13; témoignage de Lisa Qiluqqi Koperqualuk, notes sténographiques du 26 janvier 2018, p. 65, lignes 14-21 et p. 103, lignes 21-25; témoignage de Val Napoleon, notes sténographiques du 5 décembre 2017, p. 9, lignes 13-18.

<sup>2157</sup> Témoignage de Christian Coocoo, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 25-26, lignes 21-15; témoignage de Marie-Pierre Bousquet, notes sténographiques du 11 avril 2018, p. 44, lignes 2-17; témoignage de Jean-Paul Lacasse, notes sténographiques du 19 janvier 2018, p. 16, lignes 18-21 et p. 21-22, lignes 12-21.

<sup>2158</sup> Témoignage de Christian Coocoo, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 26, lignes 3-11.

Issu des récits, le droit autochtone est d'ailleurs largement transmis par tradition orale et s'inscrit dans la langue et la culture<sup>2159</sup>.

### 8.3.2 Les acteurs et les processus

La prévention et l'éducation sont aussi au cœur des systèmes de droit autochtone. Ceux-ci sont axés principalement sur la responsabilisation, la réparation et la guérison plutôt que sur la punition, identifiée comme la ligne de force du système étatique de justice<sup>2160</sup>. Le règlement des différends met de l'avant le dialogue, le respect, le consensus et le non-jugement. La famille et les membres de la communauté ont une importance capitale dans le processus. L'intervention doit porter autant sur eux que sur les individus concernés et ils doivent être impliqués dans les solutions. Les Aînés et les guérisseurs y occupent également un rôle central<sup>2161</sup>. Dans la même logique, le droit autochtone met de l'avant la responsabilisation individuelle et collective, alors que le droit étatique mise uniquement sur la responsabilité individuelle.

Par ailleurs, si la honte est un mécanisme central dans la plupart des cultures autochtones<sup>2162</sup>, la notion de culpabilité au sens juridique du terme est généralement inexistante en droit autochtone<sup>2163</sup>. Dans certains cas, des mesures d'isolement et d'exclusion peuvent tout de même être prises pour assurer la sécurité du groupe<sup>2164</sup>.

<sup>2159</sup> Témoignage de Val Napoleon, notes sténographiques du 4 décembre 2017, p. 117, lignes 2-11; témoignage d'Aimée Craft, notes sténographiques du 15 janvier 2018, p. 105, lignes 13-20; témoignage de Lisa Qiluqqi Koperqualuk, notes sténographiques du 26 janvier 2018, p. 41, lignes 13-15; témoignage de Marie-Pierre Bousquet, notes sténographiques du 11 avril 2018, p. 42, lignes 9-13; témoignage de Christian Cocoo, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 19, lignes 14-25; témoignage de Paul John Murdoch, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 15, lignes 6-11 et p. 19-20, lignes 23-5.

<sup>2160</sup> Témoignage de Lisa Qiluqqi Koperqualuk, notes sténographiques du 26 janvier 2018, p. 109-110, lignes 22-4; témoignage de Jean-Paul Lacasse, notes sténographiques du 19 janvier 2018, p. 118-119, lignes 22-2; témoignage d'Isabelle Picard, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 165, lignes 12-24; témoignage de Donald Nicholls, notes sténographiques du 15 juin 2018, p. 27-29, lignes 21-11, p. 50-51, lignes 23-6 et p. 56-57, lignes 20-8; témoignage de Hadley Friedland, notes sténographiques du 4 décembre 2017, p. 133-136, lignes 6-25; témoignage de Christian Cocoo, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 22, lignes 5-9; témoignage de Mylène Jaccoud, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 56-57, lignes 22-9; témoignage de Mylène Jaccoud, notes sténographiques du 16 février 2018, p. 161, lignes 10-20; témoignage de Pierre Rousseau, notes sténographiques du 25 janvier 2018, p. 225-226, lignes 20-9; témoignage de Kevin Fleischer, notes sténographiques du 15 février 2018, p. 24-26, lignes 12-16; témoignage de Gilbert W. Whiteduck, notes sténographiques du 24 août 2018, p. 171-172, lignes 21-4; témoignage d'Armand Mackenzie, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 183, lignes 14-22; témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 51, lignes 4-11.

<sup>2161</sup> Témoignage d'Isabelle Picard, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 159, lignes 14-25.

<sup>2162</sup> Témoignage de Paul John Murdoch, notes sténographiques du 20 août 2018, p. 58, lignes 1-10.

<sup>2163</sup> Témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 23 octobre 2017, p. 51, lignes 5-13; témoignage de Mylène Jaccoud, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 71, lignes 7-18; témoignage de Mylène Jaccoud, notes sténographiques du 16 février 2018, p. 159-160, lignes 18-8; témoignage de Marie-Pierre Bousquet, notes sténographiques du 11 avril 2018, p. 62, lignes 19-23; témoignage d'André Mowatt, notes sténographiques du 11 avril 2018, p. 63-64, lignes 24-3.

<sup>2164</sup> Témoignage de Jean-Paul Lacasse, notes sténographiques du 19 janvier 2018, p. 58, lignes 4-13; témoignage de Pierre Rousseau, notes sténographiques du 25 janvier 2018, p. 166-167, lignes 19-21; témoignage de Christian Cocoo, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 45-46, lignes 20-20; témoignage de Lisa Qiluqqi Koperqualuk, notes sténographiques du 26 janvier 2018, p. 94, lignes 6-11.



En audience, Hadley Friedland, professeure de droit à l'Université de l'Alberta et chercheuse spécialisée en droit autochtone, a d'ailleurs rappelé que les processus de justice réparatrice ou de guérison n'excluent pas le recours à des interventions coercitives lorsque la sécurité des victimes et de la communauté est en jeu<sup>2165</sup>. Historiquement, des sanctions punitives étaient d'ailleurs utilisées par certaines nations<sup>2166</sup>.

En fait, a précisé la professeure de droit à l'Université de Victoria et directrice du Indigenous Law Research Unit, Val Napoleon, comme tout système de droit, les ordres juridiques autochtones visent le règlement des conflits et la gestion de la violence et des vulnérabilités<sup>2167</sup>.

De l'avis d'Hadley Friedland, il faut se défaire de certaines croyances et de certains postulats théoriques, selon lesquels le droit autochtone serait assimilable à la coutume et non à un système de droit complet. À son avis, l'absence de documentation perpétue en effet le mythe que les Autochtones sont des peuples sans loi ni droit :

Si quelqu'un veut se familiariser avec les règles de procédure, si quelqu'un veut en apprendre plus sur le droit criminel, il est possible de se rendre dans une bibliothèque de droit et de consulter d'innombrables ressources. Si quelqu'un veut savoir comment les Cris abordent le mal et la violence, ce n'est pas si simple. Et cela peut perpétuer le mythe de l'anarchie, parce que, d'un côté, nous semblons être en présence de ressources facilement disponibles, des livres, des ouvrages, des bases de données et une forme de surinformation tandis que de l'autre côté, nous n'avons que de rares ressources tangibles<sup>2168</sup>.

Or, de nombreux anthropologues du droit ont démontré de façon convaincante que les différentes nations autochtones du Canada disposaient de leurs propres systèmes juridiques avant l'arrivée des Européens<sup>2169</sup>. Par exemple, avant l'installation permanente des Européens sur le territoire, les différentes nations autochtones avaient des règles concernant le territoire, le mariage et la vie familiale – y compris la filiation et l'adoption des enfants – et en matière de commerce<sup>2170</sup>. Les peuples autochtones s'appuyaient également sur une organisation politique et juridique. Ils pouvaient notamment être

<sup>2165</sup> *Indigenous Legal Traditions: Roots to Renaissance (In the Oxford Handbook on Criminal Law)*, pièce P-256 (CERP), p. 238.

<sup>2166</sup> Témoignage de Lisa Qiluqqi Koperqualuk, notes sténographiques du 26 janvier 2018, p. 45-46, lignes 12-25, p. 50-51, lignes 10-12 et p. 93-94, lignes 17-5; Ministère de la Justice du Canada. (2016). *Un rapport sur les relations entre la justice réparatrice et les traditions juridiques autochtones au Canada*. Ottawa, Ontario : Ministère de la Justice du Canada, p. 9.

<sup>2167</sup> Témoignage de Val Napoleon, notes sténographiques du 4 décembre 2017, p. 61-62, lignes 20-5.

<sup>2168</sup> Témoignage de Hadley Friedland, notes sténographiques du 4 décembre 2017, p. 31, lignes 7-18.

<sup>2169</sup> Témoignage de Hadley Friedland, notes sténographiques du 5 décembre 2017, p. 65, lignes 14-17; Rouland, N. (1979). *Les modes juridiques de résolution des conflits chez les Inuit*. Québec, Québec : Association Inuktitut Katimajit; *Peuples autochtones et pratiques d'accommodements en matière de justice pénale au Canada et au Québec*, pièce P-397 (CERP).

<sup>2170</sup> Témoignage de Michel Morin, notes sténographiques du 7 décembre 2017, p. 25-27, lignes 23-1; Témoignage de Lucy Grey, notes sténographiques du 23 novembre 2018, p. 14-15, lignes 22-24; Commission du droit du Canada. (2006). *La justice en soi : les traditions juridiques autochtones : document de discussion*. Repéré à <http://dalspace.library.dal.ca:8080/bitstream/handle/10222/10229/ILT%20Discussion%20Paper%20FR.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.



regroupés en confédérations<sup>2171</sup>, transigeaient entre eux et avaient développé un système de droit international complexe et sophistiqué<sup>2172</sup>. L'existence et la persistance de ces systèmes juridiques a d'ailleurs été reconnue à maintes reprises par des organismes gouvernementaux et commissions d'enquête<sup>2173</sup>, ainsi que par les tribunaux canadiens<sup>2174</sup>.

Les travaux de la Commission ont également confirmé l'existence et la vitalité du droit et des systèmes juridiques autochtones<sup>2175</sup>. Le succès obtenu avec de nombreux programmes et institutions de justice autochtone dont le système de justice de Kahnawà:ke<sup>2176</sup>, le tribunal mohawk d'Akwesasne<sup>2177</sup>, le programme de justice communautaire atikamekw nehirowisiw<sup>2178</sup> et le projet Saqijjuq au Nunavik<sup>2179</sup>, tous explorés dans le cadre des travaux de la Commission, en sont des exemples éloquentes. Et c'est sans compter d'autres projets intéressants tels que Wigobisan<sup>2180</sup> et le cercle de kokoms (Aînés) instaurés à Lac Simon<sup>2181</sup>; le programme Miroskamin de Wemotaci<sup>2182</sup>; le Centre Wanaki à Kitigan Zibi<sup>2183</sup>; le Centre

2171 Fenton, W. N. (1998). *The Great Law and the Longhouse: A Political History of the Iroquois Confederation*. Oklahoma, MI: University of Oklahoma Press.

2172 Borrows, J. (2005). Indigenous Legal Traditions. *Washington University Journal of Law & Policy*, 19, 167-223.

2173 Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. (1996). *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones. Volume 1 : Un passé, un avenir*. Ottawa, Ontario : Groupe Communication Canada, p. 120-122 sur 1005 (PDF en ligne); Commission du droit du Canada. (2006), *op. cit.*, p 4-5; *La justice en milieu autochtone : vers une plus grande synergie, Rapport du groupe de travail composé de représentants de la Cour du Québec, du Ministère de la justice, du DPCP et du SAA, Présenté au juge en chef de la Cour du Québec, l'honorable Guy Gagnon, janvier 2008*, pièce P-916 (CERP), p. 10.; Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015). *Rapport final de la Commission de vérité et réconciliation, La réconciliation*. Volume 6. Montréal, Québec et Kingston, Ontario : McGill-Queen's University Press, p. 59 sur 332 (PDF en ligne).

2174 *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 RCS 507, p. 545-547, paragr. 40 à 42; *Mitchell c. M.R.N.*, [2001] 1 RCS 911, paragr. 9-10; *Pastion c. Première Nation Dene Tha'*, [2018] CF 648, paragr. 8.

2175 Témoignage de Lucie Grey, notes sténographiques du 23 novembre 2018, p. 15, lignes 7-17; témoignage de Paul. J. Murdoch, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 21, lignes 14-18 et p. 26-27, lignes 24-24; témoignage de Marie-Pierre Bousquet, notes sténographiques du 11 avril 2018, p. 59, lignes 5-11.

2176 Témoignage de Kevin Fleischer, notes sténographiques du 15 février 2018, p. 8-48, lignes 16-5; *The Court of Kahnawà:ke and Kahnawà:ke Justice System*, pièce P-365 (CERP), p. 3, 8-9, 11 et 13-15.

2177 Témoignages de Joyce King et Bonnie Cole, notes sténographiques du 15 février 2018, p. 52-137, lignes 22-12.

2178 Témoignages de Marie-Ève Sylvestre, Mylène Jaccoud et Christian Coocoo, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 10-125, lignes 14-18; *Renforcer la gouvernance atikamekw*, pièce P-435 (CERP), p. 1-28.

2179 *Projet de tribunal spécialisé au Nunavik*, pièce P-387 (CERP); témoignage de Mylène Jaccoud, notes sténographiques du 16 février 2018, p. 206-218, lignes 9-4; témoignages de Paulusi Beaulne et Aileen MacKinnon, notes sténographiques du 19 novembre 2018, p. 54-89, lignes 5-2; *Saqijjuq en liasse français, anglais, Inuktitut*, pièce P-1124 (CERP), p. 1-3.

2180 *Saqijjuq en liasse français, anglais, inuktitut*, pièce P-1124 (CERP), p. 1-3.

2181 Témoignage de Jeannette Brazeau, notes sténographiques du 12 avril 2018, p. 76-80, lignes 9-13.

2182 Témoignages de Jessica Vollant et Mary Coon, notes sténographiques du 5 septembre 2018, p. 13-56, lignes 15-8; *Présentation PowerPoint sur le programme Miroskamin Wemotaci*, pièce P-788 (CERP), p. 1-12.

2183 Témoignage de Gilbert W. Whiteduck, notes sténographiques du 24 août 2018, p. 120-153, lignes 3-15; *Wanaki Center. A peaceful of place of healing. A place to connect to self. A place to be understood*, pièce P-772 (CERP), p. 1-13.

résidentiel communautaire Kapatakan Gilles Jourdain<sup>2184</sup>; et l'ensemble des services offerts par le Centre de justice des Premiers Peuples de Montréal<sup>2185</sup>.

Cela dit, l'effritement des cultures autochtones découlant du colonialisme et de la politique des pensionnats n'a pas épargné la transmission des savoirs en matière de droit<sup>2186</sup>. Comme énoncé précédemment, la transmission et la connaissance des lois autochtones, leur champ d'application, les principes et les autorités sur lesquels elles reposent se font principalement à travers des enseignements oraux et des récits. Ces savoirs sont transmis par des individus particuliers, mandatés à cet effet, souvent des Aînés. Lorsqu'ils disparaissent, les savoirs disparaissent avec eux. En conséquence, certains vides juridiques ont été créés dans les communautés. Lucy Grey, a exprimé en audience l'urgence d'agir pour combler ces vides :

Nous devons savoir comment nous... que prévoit le droit inuit? Et une grande partie des connaissances que... et vous savez, c'est vraiment, vraiment très regrettable, parce qu'il y avait d'extraordinaires Aînés compétents qui étaient membres du Comité de la justice, et qui auraient pu nous aider. Mais pas de ressources, pas d'argent. Cela fait peur. Cela fait peur de penser que lorsque le Québec et le Canada ouvriront enfin les yeux, nous allons perdre ces encyclopédies ambulantes. Et qu'allons-nous faire de la jeune génération? Comment... qui nous guidera ?<sup>2187</sup>

Je suis, comme elle, préoccupé par la disparition de ces savoirs et convaincu des retombées positives que pourrait avoir leur revitalisation pour l'ensemble de la société québécoise.

Par conséquent, conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones voulant que ceux-ci aient le droit de « promouvoir, de développer et de conserver leurs structures institutionnelles [...], leurs systèmes ou coutumes juridiques »<sup>2188</sup>, je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n° 40

**Financer la réalisation de projets, développés et gérés par les autorités autochtones, ayant pour objectif de documenter et de revitaliser le droit autochtone dans tous les secteurs jugés d'intérêt.**

2184 Témoignages de Brigitte Lalo Malec et Lise Malec, notes sténographiques du 17 mai 2018, p. 52-133, lignes 7-25.

2185 Témoignages de Serge Tremblay et Vivien Carli, notes sténographiques du 20 février 2018, p. 54-116, lignes 13-14; *Présentation du Centre de justice des Premiers Peuples de Montréal*, pièce P-424 (CERP), p. 1-23.

2186 Témoignage de Jean-Paul Lacasse, notes sténographiques du 19 janvier 2018, p. 143-144, lignes 16-3; témoignage de Christian Cocoo, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 47-51, lignes 8-5.

2187 Témoignage de Lucy Grey, notes sténographiques du 23 novembre 2018, p. 30, lignes 12-22.

2188 *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, 13 septembre 2007, Rés. A.G. 61/295, art. 34.

## 8.4. Des outils de prévention et de déjudiciarisation sous-utilisés

Un très grand nombre de témoins ont dénoncé devant la Commission la non-reconnaissance des savoirs et des systèmes juridiques autochtones<sup>2189</sup>. Pour certains, ces systèmes sont maintenus dans un état de subordination, d'infériorisation et de folklorisation important<sup>2190</sup>. Plusieurs ont profité de la tribune qui leur était offerte pour revendiquer haut et fort leur autonomie<sup>2191</sup>. Des acteurs judiciaires partagent aussi cet avis et se sont dits prêts à s'engager dans cette voie lors de leur passage en audience<sup>2192</sup>.

En fait, à l'exception des acteurs gouvernementaux, la preuve fait état d'un large consensus quant à la nécessaire reconnaissance du pluralisme juridique des peuples autochtones. Pour plusieurs, l'autonomie des Premières Nations et des Inuit en matière de justice est essentielle au processus de réconciliation<sup>2193</sup>.

<sup>2189</sup> Témoignage Hadley Friedland, notes sténographiques du 4 décembre 2017, p. 32, lignes 3-14; témoignage de Lucien Wabanonik, notes sténographiques du 18 avril 2018, p. 106-107, lignes 21-9; témoignage de Lorraine Loranger, notes sténographiques du 16 mars 2018, p. 225-226, lignes 13-16; témoignage de Jeannette Brazeau, notes sténographiques du 12 avril 2018, p. 86, lignes 4-15 et p. 87, lignes 5-8; témoignage de Bonnie Cole, notes sténographiques du 15 février 2018, p. 86-87, lignes 19-19; témoignage de Pierre Rousseau, notes sténographiques du 25 janvier 2018, p. 215, lignes 12-14 et p. 216, lignes 19-23.

<sup>2190</sup> Témoignage d'Armand Mackenzie, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 184, lignes 20-22; témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 78, lignes 7-20.

<sup>2191</sup> Témoignage de Jean-Paul Lacasse, notes sténographiques du 19 janvier 2018, p. 63-64, lignes 3-11; témoignage de Lisa Qiluqqi Koperqualuk, notes sténographiques du 26 janvier 2018, p. 106, lignes 19-21; témoignage d'Ellen Gabriel Katsisakwas, notes sténographiques du 8 décembre 2017, p. 208, lignes 16-22 et p. 224, lignes 18-19; témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 20 septembre 2017, p. 99-100, lignes 19-4; témoignage d'Aimée Craft, notes sténographiques du 15 janvier 2018, p. 211, lignes 2-7; témoignage de Val Napoleon, notes sténographiques du 5 décembre 2017, p. 48, lignes 14-18; témoignage de Val Napoleon, notes sténographiques du 6 décembre 2017, p. 42-43, lignes 14-13; témoignage de Pierre Rousseau, notes sténographiques du 25 janvier 2018, p. 237, lignes 17-24; témoignage de Derek Montour, notes sténographiques du 20 mars 2018, p. 127-128, lignes 25-8 et p. 148, lignes 15-21; témoignage de Anne Fournier, notes sténographiques du 23 octobre 2017, p. 69-70, lignes 17-8; témoignage de Jonathan Rudin, notes sténographiques du 14 février 2018, p. 277-278, lignes 18-10; témoignage de Paul John Murdoch, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 57-58, lignes 20-22; témoignage de Bill Namagoose, notes sténographiques du 14 décembre 2018, p. 52-53, lignes 13-6; témoignage de Paul-Mathieu Grondin, notes sténographiques du 19 avril 2018, p. 157, lignes 5-23; témoignage de Mylène Jaccoud, notes sténographiques du 16 février 2018, p. 203, lignes 9-15; témoignage de Vivien Carli, notes sténographiques du 20 février 2018, p. 97, lignes 11-21; témoignage de Paul Turmel, notes sténographiques du 12 juin 2018, p. 15-17, lignes 16-3; témoignage de Marie-Pierre Bousquet, notes sténographiques du 11 avril 2018, p. 85-86, lignes 21-8; témoignage de Gilbert W. Whiteduck, notes sténographiques du 24 août 2018, p. 138-139, lignes 24-3; témoignage d'Armand Mackenzie, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 188, lignes 8-15; témoignage de Lucien Wabanonik, notes sténographiques du 24 octobre 2017, p. 28, lignes 6-10; témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 39, lignes 6-16.

<sup>2192</sup> Témoignage de Richard Côté, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 221, lignes 13-25; témoignage de Yvan Niquette, notes sténographiques du 25 octobre 2018, p. 117-118, lignes 16-3; témoignage de Paul-Mathieu Grondin, notes sténographiques du 19 avril 2018, p. 158-159, lignes 18-4; *Mémoire du Barreau du Québec*. (19 avril 2018). *Le système de justice et les peuples autochtones du Québec : des réformes urgentes et nécessaires*, pièce P-556 (CERP), mémoire M-008, p. 33-34.

<sup>2193</sup> Témoignage de Pierre Rousseau, notes sténographiques du 25 janvier 2018, p. 237, lignes 17-24; témoignage d'Aimée Craft, notes sténographiques du 15 janvier 2018, p. 23, lignes 13-24; témoignage de Bill Namagoose, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 93-94, lignes 3-5; témoignage de Val Napoleon, notes sténographiques du 6 décembre 2017, p. 8, lignes 2-13; *Indigenous Laws as a Cornerstone for Concrete, Effective and Lasting Reconciliation*, pièce P-250 (CERP).

Lors de leur passage en audience – invoquant notamment le cadre constitutionnel canadien comme limite à l'autonomie gouvernementale<sup>2194</sup> – certains représentants gouvernementaux, dont la secrétaire générale associée au Secrétariat aux affaires autochtones, Marie-José Thomas, n'ont pas caché leur préférence pour « l'adaptation » du système actuel aux besoins et réalités autochtones :

[Au] risque de faire de la peine à des gens que je respecte immensément, que sont les Autochtones, je ne crois pas au régime parallèle à ce point. Je pense qu'il faut encourager les humains à être formés de la bonne manière pour donner le meilleur service. Et je continue de penser qu'un Autochtone formé adéquatement – puis je [ne] suis pas en train de vous dire qu'ils le sont pas, je suis en train de vous dire qu'ils doivent l'être plus, plus formés, plus nombreux à être formés – qui va offrir le service aux Autochtones [...] ça va nous aider à grandir et à avancer plus vite<sup>2195</sup>.

Pour ma part, je ne crois pas que l'adaptation des Autochtones au système en place soit la voie à prendre. Force est en effet de constater que les accommodements effectués n'ont pas réellement permis d'améliorer les choses. Les mesures qui ont été mises en place pour favoriser la prévention de la criminalité et la déjudiciarisation des peuples autochtones sont d'ailleurs, pour une large part, sous-utilisées, comme le démontrent les chiffres avancés dans les prochaines pages.

#### 8.4.1 Programmes de justice communautaire

Depuis 1998, la création de programmes de justice communautaire (souvent nommés comités de justice) est possible au sein des communautés autochtones<sup>2196</sup>. Les rôles et les responsabilités dévolues à ces comités peuvent varier selon les besoins et les priorités de chaque communauté<sup>2197</sup>. De façon générale, on peut toutefois affirmer qu'ils ont pour objectif d'offrir une alternative ou un complément aux structures du système de justice en place. Ils cumulent à ce titre diverses fonctions y compris : la déjudiciarisation et la non-judiciarisation, les recommandations sur sentence, les suivis de probation, de sursis de peines, de libération conditionnelle et de permissions de sortie, la prévention du crime, le soutien communautaire – cercle de guérison, la réintégration d'un contrevenant et la médiation citoyenne<sup>2198</sup>. Or, si les comités de justice accomplissent un très grand nombre de tâches, les ressources dont ils disposent sont au contraire limitées<sup>2199</sup>.

<sup>2194</sup> Témoignage de Marie-Josée Thomas, notes sténographiques du 13 septembre 2018, p. 135, lignes 18-24.

<sup>2195</sup> *Id.*, p. 38-39, lignes 17-5.

<sup>2196</sup> Pièce P-916 (CERP), *op. cit.*, p. 24-25.

<sup>2197</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 65-66, lignes 6-2; *Présentation du ministère de la Justice*, pièce P-006 (CERP), p. 39; *DG-0024-C, Informations sur les Comités de justice communautaire*, pièce P-839-11 (CERP), onglet 11.1, *op. cit.*, p. 5-6 sur 940 (PDF en ligne).

<sup>2198</sup> Pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 40; pièce P-839-11 (CERP), onglet 11.1, *op. cit.*, p. 19-20 sur 940 (PDF en ligne).

<sup>2199</sup> Témoignage de Lyne St-Louis, notes sténographiques du 5 juin 2018, p. 195, lignes 4-7 et p. 216, lignes 11-25; témoignage de Phoebe Atagotaaluk, notes sténographiques du 16 novembre 2018, p. 103-104, lignes 13-20; pièce PD-20 (CERP), *op. cit.*, p. 110-112 sur 772 (PDF en ligne); *Les comités de justice, document de synthèse produit par la CERP en date du 12 décembre 2018*, pièce P-839-103 (CERP).

Selon les données obtenues par la Commission, le budget total accordé par le MJQ aux 26 comités de justice existants<sup>2200</sup>, excluant ceux de la nation eeyou (crie), est resté inchangé de 2008-2009 à 2014-2015. Il a ensuite diminué légèrement avant d'augmenter de nouveau à partir de 2017-2018 pour atteindre 734 500 \$<sup>2201</sup>.

Les comités de justice peuvent par ailleurs compter sur un budget additionnel fourni par le ministère de la Justice du Canada (MJC)<sup>2202</sup>. En 2017-2018, le budget accordé par les deux paliers de gouvernement totalisait 2,4 millions. À une échelle plus restreinte, au Nunavik, dix comités de justice se partageaient un budget annuel total de 1,35 million en 2017-2018<sup>2203</sup>. Ce budget devait couvrir le salaire de leur coordonnateur respectif et financer l'ensemble de leurs activités<sup>2204</sup>. Cela représente l'équivalent de 134 800 \$ par comité de justice<sup>2205</sup>.

En milieu urbain, le MJQ et le Secrétariat aux affaires autochtones ne consacraient respectivement que 35 000 \$ et 36 707 \$ aux activités du Centre de justice des Premiers Peuples de Montréal en 2018-2019<sup>2206</sup>.

Résultat : outre les coordonnateurs, la vaste majorité des membres des différents comités de justice travaillent bénévolement ou en échange d'une indemnisation symbolique<sup>2207</sup>. La présence de bénévoles ou d'activités bénévoles était d'ailleurs un critère d'acceptation d'un comité de justice par le MJQ au tout début du programme. Le directeur du Bureau des affaires autochtones du Ministère, Jacques Prégent, a toutefois affirmé en audience que ce n'est plus le cas aujourd'hui et qu'il revient à chaque communauté de faire le choix de travailler avec des bénévoles ou non<sup>2208</sup>.

Pour obtenir leur financement, les comités de justice doivent maintenant plutôt démontrer leur capacité à obtenir des résultats concrets. Le fait que le projet ait des répercussions sur la communauté à court terme est notamment pris en compte, tout comme les effets obtenus ou visés à l'égard de la réduction de la délinquance et des problèmes sociaux<sup>2209</sup>.

Selon Paul Turmel, ancien directeur général des Services parajudiciaires autochtones du Québec (SPAQ), les normes strictes imposées sont des embûches au développement des

2200 Des comités de justice sont présents dans les communautés de sept nations différentes, soit : Kitigan Zibi, Manawan, Opitciwan (Obedjiwan), Wemotaci, Chisasibi, Eastmain, Mistissini, Nemaska, Oujé-Bougoumou, Waskaganish, Waswanipi, Wemindji, Whapmagoostui, Aupaluk, Inukjuak, Kangiqsujuak, Kangirsuk, Kuujuaq, Kuujuarapik, Puvirnituq, Salluit, Listuguj, Kahnawà:ke, Akwesasne, Kawawachikamach, ainsi que le Centre de justice des Premiers Peuples de Montréal. *Le programme de mesures de rechange pour adultes en milieu autochtone et les comités de justice, document de synthèse produit par le CERP en date du 12 décembre 2018*, pièce P-839-104 (CERP), p. 18-19.

2201 Le budget détaillé pour chaque année est présenté à l'annexe 32; *Power point de la CERP préparé pour le témoignage du Ministère de la Justice*, pièce P-839-101 (CERP), p. 9.

2202 Pièce P-839-104, *op. cit.*, p. 20-21.

2203 Pièce P-839-103 (CERP), *op. cit.*, p. 19-20; pièce P-839-101 (CERP), *op. cit.* p. 10.

2204 Pièce P-839-103 (CERP), *op. cit.*, p. 19-20.

2205 Le détail des budgets accordés aux comités de justice du Nunavik est présenté à l'annexe 33.

2206 *Id.*, p. 13.

2207 Pièce P-839-103 (CERP), *op. cit.*

2208 Témoignage de Jacques Prégent, notes sténographiques du 3 octobre 2018, p. 136, lignes 17-23.

2209 Pièce P-839-104, *op. cit.*, p. 30.

comités au point que certaines communautés préfèrent ne pas y avoir recours. À son avis, le cadre d'intervention imposé est aussi insatisfaisant pour les communautés qui souhaitent travailler avec les contrevenants aussitôt le délit commis afin d'entreprendre un processus de guérison et de réhabilitation durant le processus judiciaire<sup>2210</sup>.

En audience, le directeur du Bureau des affaires autochtones du MJQ a admis que les règles administratives liées au financement et à la reddition de comptes pouvaient représenter un fardeau important, tout en réitérant leur nécessité :

Oui [...] c'est un peu lourd administrativement, ça prend des ententes, une convention d'aide financière avec, effectivement, des redditions de comptes, mais on doit rendre compte de ce que les gens font de l'argent qui est public, puis de toute façon, c'est un exercice que même pour eux c'est nécessaire. Je veux dire, ils [n']ont pas le choix de rendre compte à leur milieu<sup>2211</sup>.

Il a en outre nié avoir été sensibilisé sur les conséquences négatives que pouvaient avoir les exigences financières et administratives sur le fonctionnement des comités<sup>2212</sup>.

Les comités de justice ont pourtant été évalués à quelques reprises, tant par le MJC que le MJQ. En dépit de certaines différences, des enjeux communs ont été identifiés tels que le manque de ressources et d'infrastructures (absence de local et d'ordinateur), le manque de formation, le roulement de personnel, la non-reconnaissance au sein de la communauté, l'absence de collaboration avec les autres partenaires sociaux et la lourdeur administrative, notamment liée à la reddition de comptes<sup>2213</sup>.

D'ailleurs, s'il se dit peu au fait des difficultés éprouvées par les programmes de justice communautaire, le MJQ a tout de même adopté un plan d'action visant à accroître le soutien aux comités de justice d'ici 2020. Selon le Ministère, ce plan permettra d'accroître le financement accordé aux comités existants ou la création de nouveaux comités<sup>2214</sup>. Il s'agit en soi d'une bonne nouvelle. Son caractère ponctuel n'offre cependant aucune garantie pour l'avenir. À mon avis, il est plus que temps que l'engagement formel du gouvernement à l'égard des programmes de justice communautaire soit assorti d'enveloppes budgétaires conséquentes. Nous y reviendrons.

#### **8.4.2 Le programme de mesures de rechange pour les adultes en milieu autochtone**

Suite logique de l'instauration des programmes de justice communautaire, depuis 2001, le Québec peut compter sur un programme de mesures de rechange (PMR) à l'intention des

2210 Témoignage de Paul Turmel, notes sténographiques du 12 juin 2018, p. 27-28, lignes 18-23.

2211 Témoignage de Jacques Prigent, notes sténographiques du 3 octobre 2018, p. 62, lignes 16-23.

2212 *Id.*, p. 64, lignes 4-19.

2213 Pièce P-839-11 (CERP), onglet 11.1, *op. cit.*, p. 6 sur 940 (PDF en ligne); *Rapport d'évaluation*: programme de justice réparatrice de Kahnawake, pièce P-392 (CERP); *Rapport d'évaluation*: comité de justice de Kuujuarapik, pièce P-393 (CERP); *Rapport d'évaluation*: comité de justice de Whapmagoostui, pièce P-394 (CERP); pièce P-839-104, *op. cit.*, p. 33-40.

2214 *Lettre du MJQ en réponse à demande d'information DG-0021C de la CERP reçue le 5 octobre 2017*, pièce P-839-5 (CERP), onglet 5.1, p. 5 sur 6 (PDF en ligne); pièce P-839-104, *op. cit.*, p. 19-22.



adultes en milieu autochtone. Les objectifs de ce programme sont de « favoriser une plus grande participation des communautés à la résolution des conflits »<sup>2215</sup> et de « permettre aux communautés de s'inspirer des pratiques traditionnelles d'intervention requises à l'endroit de leurs membres quant à la résolution des problèmes sociaux »<sup>2216</sup>.

Au départ, le programme n'était applicable que pour les infractions punissables d'un emprisonnement de cinq ans et moins, à l'exclusion de certaines infractions, dont celles d'ordre sexuel. En 2015, à la suite de pressions exercées par certaines communautés autochtones, la portée du programme a toutefois été élargie pour y inclure certaines infractions supplémentaires,

Le PMR révisé exclut cependant encore les infractions pour lesquelles une peine minimale est prévue, les infractions d'ordre sexuel et les infractions comportant la maltraitance de personnes vulnérables, certaines infractions contre l'administration de la justice, les infractions liées aux armes à feu et toutes les infractions relatives à la conduite d'un véhicule à moteur, dont la conduite avec facultés affaiblies<sup>2217</sup>.

La question de la détermination des infractions admissibles a été soulevée à plusieurs reprises en audience. Des représentants des communautés ont notamment réclamé un élargissement du programme et l'inclusion d'autres types d'infractions, dont les infractions contre l'administration de la justice (bris de conditions, de probation, etc.)<sup>2218</sup>. D'autres ont suggéré que le PMR puisse inclure tout type d'infraction<sup>2219</sup>.

Selon les représentants du MJQ et du DPCP, la liste d'infractions est le fruit d'une consultation entre leurs deux organisations<sup>2220</sup>. Le MJQ a par ailleurs souligné que « l'intérêt du milieu autochtone » a aussi été « considéré » au moment de déterminer les infractions couvertes par le programme<sup>2221</sup>. En audience, le directeur du Bureau des affaires autochtones du MJQ

<sup>2215</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 70, lignes 13-15; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 47.

<sup>2216</sup> Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 70, lignes 15-18; pièce P-006 (CERP), *op. cit.*, p. 47.

<sup>2217</sup> *DGP2-0022-C, Précisions sur le Programme de mesures de rechange pour les adultes en milieu autochtone*, pièce P-839-9 (CERP), onglet 9.1.1, p. 8 sur 48 (PDF en ligne). Quant aux infractions contre l'administration de la justice incluses ou non dans le PMR : témoignages de Marie-Chantale Brassard et Patrick Michel, notes sténographiques du 19 septembre 2018, p. 230-235, lignes 10-17.

<sup>2218</sup> Témoignage de Claude Beaudet, notes sténographiques du 19 avril 2018, p. 230-231, lignes 11-9; témoignage de Donald Nicholls, notes sténographiques du 15 juin 2018, p. 49-51, lignes 16-6 et p. 61, lignes 3-11; témoignage de Martin Scott, notes sténographiques du 16 novembre 2018, p. 85, lignes 10-18 et p. 88, lignes 14-19; témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 12 décembre 2018, p. 43, lignes 17-25; témoignage de Richard Côté, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 221-222, lignes 13-7.

<sup>2219</sup> Témoignage de Pierre Rousseau, notes sténographiques du 25 janvier 2018, p. 71, lignes 8-25; témoignage de Lucy Grey, notes sténographiques du 23 novembre 2018, p. 18-19, lignes 18-10; témoignage de Ruth Mastly, notes sténographiques du 15 juin 2018, p. 80, lignes 2-15; pièce PD-20 (CERP), *op. cit.*, p. 118 et 434 sur 772 (PDF en ligne).

<sup>2220</sup> Témoignage de Patrick Michel, notes sténographiques du 19 octobre 2018, p. 234, lignes 16-21; témoignage de Jacques Prigent, notes sténographiques du 3 octobre 2018, p. 112, lignes 19-21.

<sup>2221</sup> *DGP-0024-C, Précisions sur les Programmes de justice communautaire pour Autochtones et sur le Programme de mesures de rechange pour adultes en milieu autochtone*, pièce P-839-12 (CERP), onglet 12.1.1, p. 4 sur 47 (PDF en ligne).



a aussi admis que les communautés autochtones avaient réclamé un élargissement dès le début du programme en 2001<sup>2222</sup>. Prudent quant aux demandes actuelles, il s'est tout de même montré ouvert à cette possibilité<sup>2223</sup>. De son côté, le DPCP a confirmé son intention d'inclure rapidement au PMR les bris de conditions imposées par un juge<sup>2224</sup> et n'a pas fermé la porte à l'idée de l'élargissement, mais a affirmé devoir évaluer les changements mis en place en 2015 avant d'aller plus loin<sup>2225</sup>.

Malgré cette apparente ouverture, le PMR demeure sous le contrôle étroit et la supervision de l'État. En effet, c'est le DPCP qui décide s'il renvoie un accusé au PMR et s'il accepte ensuite les mesures proposées par le comité de justice.

Une analyse effectuée par la Commission a d'ailleurs révélé qu'un nombre extrêmement limité de dossiers sont dans les faits référés au PMR, surtout lorsque l'on prend en considération le nombre total d'accusations portées<sup>2226</sup>. À titre d'exemple, au Nunavik, où l'on compte le plus grand nombre de comités de justice, seulement 39 dossiers sur les quelque 13 000 chefs d'accusation portés ont été orientés vers le PMR en 2016-2017<sup>2227</sup>. Questionné quant à l'utilisation restreinte du PMR par le système judiciaire, le MJQ a émis l'hypothèse que la majorité des dossiers, dont les infractions contre l'administration de la justice qui représentent un enjeu majeur au Nunavik, ne peuvent être déjudiciarisés selon le PMR<sup>2228</sup>. Les représentants du DPCP ont pour leur part affirmé que les chiffres présentés en Commission sous-estiment l'usage réel du PMR<sup>2229</sup>, tout en précisant que le taux de roulement du personnel des comités de justice et la liste restreinte d'infractions auparavant admises au PMR pouvaient expliquer le peu de références comptabilisées<sup>2230</sup>.

Or, la mise en œuvre de ces programmes requiert également la signature d'un protocole d'entente entre les représentants du comité de justice autochtone ou les autorités politiques autochtones et le DPCP. Avant de signer une telle entente, « le DPCP doit être convaincu de l'engagement du comité de justice à jouer un rôle significatif dans la mise en œuvre des mesures de rechange »<sup>2231</sup>, ce qui se traduit notamment par des vérifications du caractère

2222 Témoignage de Jacques Prigent, notes sténographiques du 3 octobre 2018, p. 113, lignes 3-14.

2223 *Id.*, p. 106, lignes 6-13 et p. 119, lignes 5-19 et notes sténographiques du 5 octobre 2018, p. 155, lignes 10-19.

2224 Témoignage d'Annick Murphy, notes sténographiques du 19 septembre 2018, p. 232-234, lignes 15-4; témoignage de Marie-Chantale Brassard, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 49-50, lignes 18-7.

2225 Témoignage d'Annick Murphy, notes sténographiques du 19 octobre 2018, p. 232-233, lignes 7-13 et p. 345, lignes 6-19.

2226 Pièce P-839-101 (CERP), *op. cit.*, p. 12. Au niveau méthodologique, notons qu'il n'a pas été possible de connaître le nombre de chefs d'accusation référés aux comités de justice. Ce sont donc le nombre de dossiers judiciaires qui a pu servir de comparatif aux nombre de chefs d'accusation portés.

2227 *Id.*, p. 14. Un tableau synthèse faisant état du nombre de dossiers déjudiciarisés dans chacune des communautés bénéficiant d'un PMR est présenté à l'annexe 34.

2228 Témoignage de Jacques Prigent, notes sténographiques du 3 octobre 2018, p. 130-131, lignes 17-18.

2229 Témoignage de Marie-Chantale Brassard, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 59-60, lignes 6-12 et p. 61, lignes 12-18.

2230 *Id.*, p. 60-61, lignes 30-11.

2231 *DG-0024-C, Informations sur les Comités de justice communautaire*, pièce P-839-11 (CERP), onglet 11.1.59, p. 940 sur 940 (PDF en ligne).

opérationnel du comité de justice et de la présence d'infrastructures pour l'administrer. L'évaluation est effectuée en collaboration avec le MJQ. En matière de violence conjugale, « le MJQ et le DPCP doivent aussi s'assurer conjointement de l'adhésion des organismes venant en aide aux personnes victimes, incluant ceux venant en aide aux femmes »<sup>2232</sup>.

À ce jour, 24 communautés bénéficient d'un PMR<sup>2233</sup>. Seules les communautés de Manawan et Wemotaci ont répondu à toutes les exigences imposées pour bénéficier du PMR incluant la violence conjugale. Au moment de produire ce rapport, des discussions avaient cependant été entamées avec les Eeyou (Cris) et les Mohawks<sup>2234</sup>.

Par ailleurs, en dépit de l'accroissement des populations autochtones dans les villes, le programme de mesures de rechange spécifique aux Autochtones ne s'applique pas en milieu urbain<sup>2235</sup>. Au moment des travaux de la Commission, le déploiement d'un programme général de mesures de rechange pour adultes faisait toutefois l'objet de projets pilotes dans trois villes du Québec (Sherbrooke, Saguenay et Longueuil)<sup>2236</sup>. En audience, le directeur du Bureau des affaires autochtones du MJQ a affirmé que ce programme s'adresse également aux populations autochtones des villes<sup>2237</sup>. Interrogé sur la possibilité de voir un jour des PMR spécifiques à la clientèle autochtone se déployer en milieu urbain, il a confirmé que cette approche a été envisagée à Montréal avant de préciser ne pas savoir comment tout cela pourrait se concrétiser<sup>2238</sup>.

De mon point de vue, les programmes de justice communautaire constituent la clé de voûte d'une véritable gouvernance autochtone en matière de justice. La place qui leur est accordée, la manière dont s'articulent leurs interactions avec le système de justice – plus particulièrement avec le DPCP – et les ressources dont ils disposent doivent cependant être revues.

Au premier chef, la latitude dont disposent les communauté doit dépasser le cadre restreint du programme de mesures de rechange actuel. Pour y parvenir, un réel partenariat doit être établi avec le DPCP. En raison des enjeux en cause, dont la garantie d'accès à la justice et la protection des victimes, ce partenariat doit cependant être clairement balisé dans une entente. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

<sup>2232</sup> *Id.*, p. 935 sur 940 (PDF en ligne).

<sup>2233</sup> Ces communautés appartiennent à six nations : Anishnabek, Inuit, Eeyou (Cris), Atikamekw Nehirowisiw, Naskapis et Mi'gmaq. Pièce P-839-104 (CERP), *op. cit.*, p. 16-17.

<sup>2234</sup> *DGP3-0022-C, Précisions sur les protocoles d'entente mettant en œuvre un programme de mesure de rechange pour les adultes en milieu autochtone (suivant les articles 716 à 717.4 du Code criminel) signés entre le DPCP et les représentants de comités de justice ou les autorités politiques de milieux autochtones*, pièce P-839-10 (CERP), onglet 10.1.1, p. 4 sur 4 (PDF en ligne).

<sup>2235</sup> Témoignage de Jacques Prégent, notes sténographiques du 3 octobre 2018, p. 102-103, lignes 25-12.

<sup>2236</sup> *Id.*, p. 103, lignes 7-12.

<sup>2237</sup> *Ibid.*

<sup>2238</sup> Témoignage de Jacques Prégent, notes sténographiques du 3 octobre 2018, p. 140-143, lignes 8-8.

#### APPEL À L'ACTION n° 41

**Modifier les lois existantes, dont la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, afin de permettre la conclusion d'ententes sur la création de régimes particuliers d'administration de la justice avec les nations, les communautés ou les organismes autochtones officiant en milieu urbain.**

Inspirées des régimes particuliers de protection de la jeunesse pouvant être mis en place dans les communautés autochtones depuis 2001, ces ententes prévoiraient le renvoi automatique des dossiers d'infraction concernant les contrevenants autochtones, du DPCP vers les communautés ou les organismes autochtones autorisés en milieu urbain. Elles comporteraient également des mécanismes de renvoi vers d'autres communautés ou le retour vers le système étatique à la demande de la victime ou dans certaines circonstances spécifiques, par exemple, en cas de conflits d'intérêts, d'absence de ressources ou lorsque la communauté considère ne pas être outillée pour traiter le dossier. Rien n'empêcherait non plus une communauté d'identifier d'emblée une série d'infractions pour lesquelles elle ne souhaite pas intervenir de façon générale, par exemple, les cas d'agression sexuelle ou de meurtre.

Si elle semble audacieuse au premier abord, cette avenue m'apparaît plus prometteuse que n'importe quelle tentative supplémentaire d'aménager une place au droit autochtone et aux valeurs qu'il sous-tend au sein des structures de justice existantes. Non seulement elle favorise l'autonomie et la gouvernance autochtone dans un domaine crucial, mais elle présente un immense potentiel d'allègement pour un système surchargé, qui ne parvient pas à répondre à la demande. Il ne s'agit pas ici de procéder à la mise en place d'un système parallèle, mais plutôt d'ajouter un élément contributif à l'amélioration du système en place pour les peuples autochtones.

Pour réussir, et tenir compte de la nouvelle réalité urbaine des peuples autochtones, la transformation devra toutefois être rendue possible partout au Québec et être accompagnée de moyens conséquents.

Aussi, je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n° 42

**Favoriser l'implantation de programmes de justice communautaire et la mise en œuvre de programmes de mesures de rechange pour adultes autochtones dans l'ensemble des villes où la présence autochtone l'exige.**

#### APPEL À L'ACTION n° 43

**Réserver aux programmes de justice communautaire autochtone, et aux organismes responsables de leur actualisation, un budget pérenne, proportionnel aux responsabilités assumées et ajusté annuellement afin d'en assurer la stabilité et tenir compte de l'augmentation normale du coût de fonctionnement de tels programmes.**

## 8.5. Une justice étatique qui exige amélioration

L'objectif ultime poursuivi avec la réforme proposée est clair. Il s'agit de permettre aux communautés qui le désirent de traiter la majeure partie des infractions concernant les contrevenants autochtones résidant sur leur territoire. Reste que, en différentes occasions et pour différentes raisons, le système de justice pénale régulier sera toujours mis à contribution. Or, la preuve entendue et déposée ne fait aucun doute : certains changements s'imposent pour faciliter l'accessibilité à la justice et mettre un terme aux problèmes de discrimination subsistants.

### 8.5.1 Des problèmes d'accessibilité

Les obstacles inhérents à la langue, l'accès limité aux interprètes et le manque flagrant de connaissance des principaux intervenants judiciaires en ce qui a trait à l'histoire et à la culture des peuples autochtones ont été identifiés plus tôt dans ce rapport comme des barrières importantes à l'accessibilité aux services. Des actions concrètes ont aussi été proposées pour y remédier<sup>2239</sup>. Ce ne sont cependant pas les seuls obstacles rencontrés par les membres des Premières Nations et les Inuit en matière d'accès aux services de justice.

#### *Barrières géographiques*

La vérité, c'est que pour bon nombre d'Autochtones, les centaines de kilomètres qui les séparent des tribunaux ou des bureaux d'aide juridique les plus proches constituent une barrière majeure à l'accessibilité.

De fait, comme l'ont souligné plusieurs témoins entendus en audience, les personnes ont à se déplacer non seulement pour aller au tribunal, mais parfois pour dormir dans la communauté où siège la cour<sup>2240</sup>. Ils doivent aussi franchir de longues distances pour rencontrer leur avocat ou leur agent de probation<sup>2241</sup>.

Le fait qu'il n'y ait aucun service judiciaire permanent au Nunavik rend la situation particulièrement difficile pour les Inuit<sup>2242</sup>. En audience, la procureure en chef du DPCP pour le bureau du Nord-du-Québec a en effet confirmé que depuis 2017, aucun procureur des poursuites criminelles et pénales n'est effectivement présent à Kuujuaq et que le service est assuré à partir d'Amos<sup>2243</sup>. Il en va de même du service d'aide juridique assuré pour sa

<sup>2239</sup> Voir le chapitre 6 de ce rapport.

<sup>2240</sup> Témoignage de Martin Scott, notes sténographiques du 16 novembre 2018, p. 63-64, lignes 21-21 et p. 71-72, lignes 23-6; témoignage de Mario Chachai, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 115-116, lignes 10-12; témoignage de Clara Lafrance-Egervari, notes sténographiques du 6 septembre 2018, p. 189-190, lignes 3-19; témoignage de Sharon McBride, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 83, lignes 15-19; témoignage d'Angèle Petiquay, notes sténographiques du 19 janvier 2018, p. 164, lignes 19-25 et p. 174-175, lignes 9-14; témoignage de Martine Weizineau, notes sténographiques du 13 février 2018, p. 192-194, lignes 22-3; pièce PD-20 (CERP), *op. cit.*, p. 243 sur 772 (PDF en ligne).

<sup>2241</sup> Témoignage de Sharon McBride, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 83-85, lignes 19-6; témoignage de Laurier Riel, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 87-88, lignes 16-3.

<sup>2242</sup> Protecteur du citoyen. (2016). *Les conditions de détention, l'administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik* (Rapport spécial), p. 64. Repéré à [https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports\\_speciaux/2016-02-18\\_conditions-de-detention-Nunavik.pdf](https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/2016-02-18_conditions-de-detention-Nunavik.pdf).

<sup>2243</sup> Témoignage de Marie-Chantale Brassard, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 20-23, lignes 17-11.

part à partir de Val-d'Or depuis février 2019<sup>2244</sup>. D'autres communautés isolées des grands centres, par exemple sur la Côte-Nord, sont confrontées à la même situation<sup>2245</sup>. Ce constat a aussi été effectué en ce qui concerne les Atikamekw Nehirowisiw d'Opitciwan qui doivent parcourir 300 km pour se présenter au tribunal à Roberval<sup>2246</sup>.

### **Accès à un avocat**

Si la distance nuit à l'accessibilité, les travaux de la Commission ont aussi mis en lumière certains problèmes eu égard à la représentation par avocat. Pour beaucoup de membres des Premières Nations ou d'Inuit confrontés au système de justice, l'aide juridique constitue la seule et unique façon d'être représentés. Selon les statistiques obtenues auprès de la Commission des services juridiques – responsable de l'administration du régime d'aide juridique du Québec – 1,2 à 1,6 % des demandes adressées chaque année à l'aide juridique proviendrait en fait d'un membre d'une Première Nation ayant déclaré un numéro de bande<sup>2247</sup>. Pour la période allant de 2008 à 2017, cela représente entre 3 486 et 4 406 demandes par année<sup>2248</sup>. Parce que certains requérants peuvent omettre de fournir le renseignement sur leur numéro de bande, le président de la Commission, maître Yvan Niquette, a en outre affirmé en audience que ces chiffres étaient, à son avis, « clairement » sous-évalués, notamment en milieu urbain<sup>2249</sup>.

Un certain nombre de lacunes quant à l'admissibilité à l'aide juridique et à la qualité des services reçus ont aussi été mises en relief. À titre d'exemple, les travaux de la Commission ont permis d'établir qu'entre 2001 et 2017, un nombre important de refus ont été adressés à des requérants déclarant un numéro de bande en réponse à des demandes d'aide juridique en matière criminelle. En fait, bien que le nombre de demandes effectuées par un membre des Premières Nations à l'aide juridique toutes matières confondues soit demeuré relativement stable, le nombre de refus en matière criminelle, lui, a triplé au cours de cette même période, passant de 131 refus en 2001 à 378 en 2017<sup>2250</sup>.

Les principaux motifs de refus ne sont pas liés à l'admissibilité économique. Invité à se prononcer sur cette question en audience, le président de la Commission a en effet affirmé que les bas revenus des Autochtones font souvent en sorte que le seuil d'admissibilité ne constitue pas un problème<sup>2251</sup>. Selon lui, le principal motif évoqué est plutôt l'incapacité

2244 Quinn, E. (février 2019, 15). Fermeture du bureau d'aide juridique de Kuujuaq. *Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1152359/autochtones-justice-avocats-assistance-nunavik->.

2245 Témoignage de Marie-Chantale Brassard, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 227-228, lignes 14-6; témoignage d'Yvan Niquette, notes sténographiques du 25 octobre 2018, p. 153, lignes 5-24; témoignage de Bernard Lynch, notes sténographiques du 25 octobre 2018, p. 140, lignes 6-19.

2246 Témoignage de Mario Chachai, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 116, lignes 9-15.

2247 *DGP-0174-C, Précisions sur l'accessibilité à l'aide juridique pour les personnes Autochtones (Premières Nations et Inuit) en matière criminelle et pénale*, pièce P-839-65 (CERP), onglet 65.1, p. 4-5 sur 119 (PDF en ligne).

2248 *Id.*, p. 4 sur 119 (PDF en ligne).

2249 Témoignage d'Yvan Niquette, notes sténographiques du 25 octobre 2018, p. 68-69, lignes 25-5.

2250 *DG-0174-C, L'accessibilité à l'aide juridique pour les personnes Autochtones (Premières Nations et Inuit) en matière criminelle et pénale*, pièce P-839-64 (CERP), onglet 64.1.2, p. 10 sur 10 (PDF en ligne).

2251 Témoignage d'Yvan Niquette, notes sténographiques du 25 octobre 2018, p. 124-125, lignes 25-11.

de fournir certains renseignements. Vérification faite, en 2016 seulement, 75,0 % des refus (335 sur 445) en matière criminelle étaient en effet liés à ce dernier motif<sup>2252</sup>.

Appelé à commenter cette situation, M<sup>e</sup> Niquette a affirmé devant la Commission que cela peut s'expliquer par la difficulté à établir un lien de confiance avec les communautés, ainsi que par des problèmes de compréhension des exigences liées aux documents à produire et à leur conservation :

[L]e nombre de refus pour fournir des renseignements, ça s'est vérifié partout, dans tous les secteurs de droit et dans toutes les régions au Québec. De façon plus pointue avec les communautés autochtones, Premières Nations et Inuit (...) [L]e lien de confiance, la compréhension des exigences par rapport à l'accès aux services est encore plus difficile dans ces communautés-là. Que le bénéficiaire autochtone comprenne que c'est une absolue nécessité, ça [ne] va pas toujours de soi. Et la conservation des documents souvent est plus difficile dans ces communautés-là, de telle sorte que quand on exige, on exige, mais à l'impossible, vous allez dire, nul n'est tenu. (...) [Ç]a fait en sorte que (...) c'est des refus de fournir les renseignements qui sont émis<sup>2253</sup>.

Ces propos ont été confirmés par les avocats de la défense travaillant en milieu autochtone sondés par la Commission. Plus de la moitié (54,8 %) des répondants au sondage considère en effet que le processus d'obtention de l'aide juridique pose problème pour les Autochtones<sup>2254</sup>. Les problèmes mentionnés sont encore une fois la langue, la distance que doit parcourir le bénéficiaire potentiel pour se rendre à son rendez-vous sur l'admissibilité, la documentation exhaustive et difficile à collecter et la preuve de revenus bien souvent absente<sup>2255</sup>.

Par ailleurs, plus de la moitié (58,3 %) des avocats de pratique privée acceptant des mandats d'aide juridique considèrent que la faible rémunération est un enjeu, notamment en raison de la complexité des dossiers et de l'implication nécessaire<sup>2256</sup>. Plusieurs d'entre eux seraient d'ailleurs réticents à prendre des mandats mettant en cause des personnes autochtones. Coordinatrice des services d'accès à la justice au Centre d'amitié autochtone de Val-d'Or (CAAVD), Stéphanie Quesnel a affirmé devant la Commission devoir parfois consacrer « une cinquantaine d'heures » à la recherche d'un avocat intéressé à prendre un dossier<sup>2257</sup>.

Confronté aux mêmes problèmes, maître Bernard Lynch, avocat au Centre communautaire juridique de la Côte-Nord, a pour sa part affirmé que ces difficultés sont largement atténuées lorsqu'un conseiller parajudiciaire est disponible pour appuyer la personne requérante<sup>2258</sup>.

À la lumière des propos entendus, je ne peux que réitérer mon souhait de voir instaurer des postes d'agents de liaison dans les communautés autochtones et au sein des organismes

<sup>2252</sup> Pièce P-839-64 (CERP), onglet 64.1.2, *op. cit.*, p. 10 sur 10 (PDF en ligne).

<sup>2253</sup> Témoignage d'Yvan Niquette, notes sténographiques du 25 octobre 2018, p. 143, lignes 4-22.

<sup>2254</sup> Pièce PD-20 (CERP), *op. cit.*, p. 277 sur 772 (PDF en ligne).

<sup>2255</sup> *Ibid.*

<sup>2256</sup> *Ibid.*

<sup>2257</sup> Témoignage de Stéphanie Quesnel, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 61, lignes 7-10.

<sup>2258</sup> Témoignage de Bernard Lynch, notes sténographiques du 25 octobre 2018, p. 144-145, lignes 13-15.

autochtones ayant pignon sur rue en milieu urbain. Comme explicité dans l'appel à l'action transversal présenté au chapitre 6 de ce rapport, ces agents de liaison faciliteraient l'orientation des membres des Premières Nations et des Inuit dans le système judiciaire, en plus de leur offrir soutien et accompagnement<sup>2259</sup>.

Il serait aussi à mon avis judicieux de tenir compte du temps supplémentaire requis pour offrir un service culturellement sécurisant et adapté. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n° 44

**Modifier la *Loi sur l'aide juridique* pour introduire des tarifs particuliers dans le cas de dossiers impliquant des Autochtones, et ce, tant en matière civile que pénale.**

#### ***Cour itinérante***

Afin de mieux desservir les communautés autochtones éloignées, le Québec peut également compter sur des services de cours itinérantes. Comme détaillé au chapitre 5 de ce rapport, celles-ci couvrent le Nord-du-Québec (territoires eeyou (cri) et inuit) ainsi que la Basse-Côte-Nord et la région de Schefferville (territoires innu et naskapi)<sup>2260</sup>. Le modèle a toutefois fait l'objet de critiques récurrentes au fil des ans, tant sur le plan de l'organisation du travail et des infrastructures qu'en ce qui a trait à sa légitimité<sup>2261</sup>. Bien que plusieurs institutions étatiques s'en soient préoccupées et que la Cour du Québec ait adopté en 2005 un plan triennal d'amélioration des services juridiques en milieu autochtone éloigné, à la lumière de témoignages entendus, force est de constater que ces problèmes persistent.

La nature expéditive de la justice dans le Nord et le nombre important de dossiers à traiter semblent notamment être à la source de bien des maux<sup>2262</sup>, comme l'a décrit Lucy Kumarluk, résidente d'Umiujaq au Nunavik :

[Nous] n'avons pas de tribunal à Umiujaq, alors, toutes les personnes qui doivent se présenter devant le tribunal sont envoyées ici par avion; 40 à 50 personnes se présentent toutes le même jour. En une seule journée, ils doivent traiter 40 à 45 cas pour Umiujaq, les dossiers d'Umiujaq. Ce n'est pas correct. Cela ne favorise pas la justice ou cela ne nous donne pas un juste... Ce n'est pas un résultat juste s'ils le précipitent comme ça. Comment donc un tribunal peut-il traiter 40 ou 50 dossiers en une seule journée? Et ensuite, ils les renvoient. Ils arrivent à 8 heures et ils rentrent chez eux à 18 heures. Les 40 personnes concernées, que

<sup>2259</sup> Voir l'appel à l'action relatif aux agents de liaison à la page 261-263.

<sup>2260</sup> Témoignage de Marie-Chantale Brassard, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 227-233, lignes 2-13; témoignage de Marie-Chantale Brassard, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 14-17, lignes 9-4; témoignage de Nathalie Samson, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 17-20, lignes 13-14.

<sup>2261</sup> Pièce P-916 (CERP), *op. cit.*, p. 29-32; Protecteur du citoyen. (2016), *op. cit.*, p. 13, 19, 23-28 et 61-66.

<sup>2262</sup> Témoignage de Marie-Chantale Brassard, notes sténographiques du 19 octobre 2018, p. 383, lignes 6-11; témoignage de Nathalie Samson, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 30-31, lignes 18-20; témoignage de Marie-Hannah Angatookalook, notes sténographiques du 16 novembre 2018, p. 67, lignes 4-17; témoignage de Martin Scott, notes sténographiques du 16 novembre 2018, p. 78-80, lignes 19-4; pièce P-556 (CERP), mémoire M-008, *op. cit.*, p. 5.



leur comparution ait été reportée ou précipitée. Et, comme ils l'ont dit plus tôt, toutes les victimes et tous les plaignants prennent le même avion, sans aucune mesure de sécurité. Et c'est ce que j'aimerais voir, parfois : de la sécurité, une forme d'autorité dans l'avion de sorte que les victimes se sentent un peu plus en sécurité<sup>2263</sup>.

Pour Shaomik Inukpuk, également résident du Nunavik, le fait que la cour ne siège qu'une fois par trois mois dans sa communauté est aussi largement insuffisant, car, dit-il : «c'est beaucoup trop long quand quelqu'un a peur»<sup>2264</sup>. Cela aurait d'ailleurs pour effet, selon lui, de dissuader les victimes de déposer des plaintes :

Et pour cette raison, les gens... certaines personnes ne se donnent même pas la peine d'essayer de demander de l'aide quand certains... quand... même dans les cas de violence, même si une personne s'en prend à une autre, ils ne portent parfois pas d'accusations... ils ne portent pas d'accusations contre ceux qui ont posé de tels gestes, en sachant pertinemment que la personne sera mise en liberté sous condition et qu'elle sera libre jusqu'à... la date du procès<sup>2265</sup>.

Invités à commenter la situation, les représentants du DPCP ont confirmé que, très souvent, les longs déplacements ne permettent pas aux procureurs de rencontrer les victimes avant le dépôt des accusations<sup>2266</sup>. Or, les directives en vigueur au sein de l'institution à ce sujet sont très claires quant aux exigences à rencontrer, notamment en contexte d'agressions sexuelles<sup>2267</sup>.

De nombreux témoins ont aussi fait état des installations déficientes. Le sous-ministre associé à la Justice, Yan Paquette a reconnu en audience que plusieurs régions n'ont pas les installations nécessaires pour accueillir la Cour<sup>2268</sup>. C'est le cas notamment de la communauté naskapie de Kawawachikamach<sup>2269</sup>.

La Cour du Québec aurait, au fil des ans, formulé de nombreuses demandes pour obtenir des locaux adéquats, mais en vain<sup>2270</sup>. Encore aujourd'hui, la Cour siège parfois dans des arénas et les avocats rencontrent les clients dans les vestiaires ou même les salles de toilettes<sup>2271</sup>. Une situation qualifiée d'inacceptable par l'ex-juge en chef adjointe et juge actuelle à la Cour du Québec, Danielle Côté, lors de son passage devant la Commission :

C'est pas une question de respect pour le juge, c'est une question de respect pour la communauté. On siège dans des conditions où, dans le Sud, nous n'accepterions pas de siéger<sup>2272</sup>.

2263 Témoignage de Lucy Kumarluk, notes sténographiques du 12 novembre 2018, p. 92-93, lignes 23-15.

2264 Témoignage de Shaomik Inukpuk, notes sténographiques du 15 novembre 2018, p. 134, lignes 6-7.

2265 *Id.*, lignes 7-14.

2266 Témoignage de Marie-Chantale Brassard, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 240, lignes 3-13.

2267 *Directives INF-2 du DPCP*, pièce P-781 (CERP), p. 1; témoignage de Marie-Chantale Brassard, notes sténographiques du 15 juin 2017, p. 239-240, lignes 17-2.

2268 Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 60, lignes 1-8.

2269 Témoignage de Noah Swappie, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 26, lignes 11-12.

2270 Témoignage de Danielle Côté, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 168, lignes 14-15.

2271 Témoignages de Danielle Côté et Lucille Chabot, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 169, lignes 2-18.

2272 Témoignage de Danielle Côté, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 168, lignes 20-24.

Pour toutes ces raisons, du point de vue de maître Armand MacKenzie, la Cour itinérante souffre d'un important déficit de crédibilité :

La Cour itinérante, la façon qu'elle est administrée présentement, c'est un peu le rendement. On fait ça très rapidement. On rentre dans le village autochtone, on dérange tout le monde, premièrement, pendant deux, trois jours. Maximum trois jours parce que, des fois, il peut avoir des tempêtes de neige, puis ça ne nous tente pas de rester là. On veut partir. Il n'y a pas d'Internet. Ça ne va pas vite le signal Internet. Et puis, on veut régler ça rapidement donc on monte les dossiers. C'est fascinant, là, pour les Autochtones, les locaux. On voit les dossiers, on les passe. Ils se rencontrent à part, puis ils discutent, puis ils reviennent, les manteaux noirs, les robes noires, ils reviennent. Puis un autre dossier, allez. Puis ça continue comme ça. Puis, on impose des conditions. Et c'est tellement peu crédible<sup>2273</sup>.

La preuve obtenue par la Commission a aussi permis de constater le très haut taux de roulement enregistré chez les procureurs du DPCP affectés à la Cour itinérante. Entre 2005 et 2018 seulement, 116 procureurs ont couvert le territoire du Nord-du-Québec (territoires eeyou (cri) et inuit)<sup>2274</sup>. Ces procureurs ont été en poste en moyenne 16,51 mois, période au cours de laquelle ils seraient allés sur le territoire un peu moins de six fois<sup>2275</sup>. Lors de leur premier séjour, la majorité d'entre eux (58,1 %) étaient en outre membres du Barreau depuis moins de cinq ans<sup>2276</sup>.

Face à de tels constats, quelques témoins ont suggéré de traiter à Montréal l'ensemble des dossiers de cour relatifs au Nunavik<sup>2277</sup>. Le fait que les détenus inuit soient majoritairement détenus à Saint-Jérôme et qu'une communauté inuit importante soit installée dans la métropole milite selon eux en faveur de cette avenue<sup>2278</sup>. De mon point de vue, si ce scénario peut sembler intéressant au premier abord, il n'est pas souhaitable de le mettre en œuvre.

Tout d'abord, je considère que la proposition avancée plus tôt dans ce chapitre quant au rôle accru que devraient jouer les communautés et organismes autochtones en matière de justice réduira considérablement le volume de dossiers traités dans les circuits de Cour itinérante. Il permettra aussi de réduire les délais de traitement et de consacrer plus de temps à chacun des dossiers, amenuisant d'autant le sentiment de précipitation nourri par les populations locales à l'égard du système. Plus important encore, il permettra de redonner du pouvoir aux autorités autochtones en ce qui a trait à la gestion du système.

Je crois en outre que le transfert des dossiers du Nunavik vers Montréal mènerait à une perte d'expertise regrettable. Au fil des décennies, les juges, les procureurs des poursuites criminelles et pénales et les avocats de l'aide juridique du district de l'Abitibi ont en effet

<sup>2273</sup> Témoignage d'Armand MacKenzie, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 207-208, lignes 8-1.

<sup>2274</sup> *Expérience et rétention des procureurs des poursuites criminelles et pénales de la cour itinérante*, pièce P-839-110 (CERP), p. 4.

<sup>2275</sup> *Id.*, p. 5.

<sup>2276</sup> *Id.*, p. 6.

<sup>2277</sup> Témoignage de Lucy Grey, notes sténographiques du 23 novembre 2018, p. 19-20, lignes 20-23; témoignage de Lyne Saint-Louis, notes sténographiques du 5 juin 2018, p. 227-228, lignes 5-11.

<sup>2278</sup> *Ibid.*

développé une expertise précieuse eu égard au Nunavik. S'il fallait recommencer avec une nouvelle équipe, des années seraient sans aucun doute nécessaires pour en arriver au même niveau de connaissances. Or, de mon point de vue, le peuple inuit a déjà suffisamment souffert des lacunes du système pour lui imposer un tel retour en arrière.

Cela dit, le problème des infrastructures demeure entier à plusieurs endroits. Pour y remédier je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n° 45

**Investir dans l'aménagement de lieux adéquats à l'exercice de la justice dans chacune des communautés où siège la Cour itinérante, et ce, dans les meilleurs délais possibles.**

### 8.5.2 La confirmation d'une discrimination indirecte et systémique

La preuve entendue et déposée ne comporte que relativement peu d'éléments révélant la présence d'une discrimination directe envers les membres des Premières Nations et les Inuit dans le système judiciaire<sup>2279</sup>. Les données et les témoignages recueillis démontrent toutefois clairement les effets indésirables engendrés par certaines lois, politiques, normes ou pratiques institutionnelles ayant cours au sein du système de justice<sup>2280</sup>. Suffisamment répandue pour être qualifiée de systémique, cette discrimination s'exprime à différents stades de la procédure criminelle, comme la preuve a permis de le constater.

#### **Arrestation et judiciarisation**

Le phénomène de la surrrestation et la judiciarisation qui en découle ont été abordés plus tôt dans ce rapport<sup>2281</sup>. Le nombre important de constats d'infraction émis dans différentes villes du Québec, particulièrement aux personnes itinérantes, a notamment été soulevé. En raison des faibles revenus de ces personnes, les constats d'infraction émis

2279 Témoignage de Pierre Rousseau, notes sténographiques du 25 janvier 2018, p. 98-99, lignes 18-10; Témoignage d'Armand Mackenzie, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 173, lignes 12-17; pièce PD-20 (CERP), *op. cit.*, p. 272-273 et 439-440 sur 772 (PDF en ligne).

2280 Témoignage de Sarah Plamondon, notes sténographiques du 6 septembre 2018, p. 47, lignes 1-13; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 28, lignes 13-19; témoignage de Pierre Rousseau, notes sténographiques du 25 janvier 2018, p. 83-84, lignes 20-19; témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 20 septembre 2017, p. 54, lignes 3-9, p. 65, lignes 5-10 et p. 99, lignes 1-10; témoignage d'Isabelle Picard, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 150-151, lignes 25-7; témoignage de Marie-Pierre Bousquet, notes sténographiques du 11 avril 2018, p. 51, lignes 3-9; témoignage de Tamara Thermitus, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 103-104, lignes 15-18; témoignage de Jacinthe Poisson, notes sténographiques du 13 novembre 2017, p. 276-278, lignes 10-1; témoignage d'Armand Mackenzie, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 178, lignes 7-21, p. 181-182, lignes 24-7 et p. 185, lignes 5-9; témoignage de Paul Turmel, notes sténographiques du 12 juin 2018, p. 30-31, lignes 15-16; témoignage de Constance Vollant, notes sténographiques du 5 septembre 2018, p. 112, lignes 12-20; témoignage de Paul John Murdoch, notes sténographiques du 20 août 2018, p. 59, lignes 3-13; témoignage de Lyne St-Louis, notes sténographiques du 5 juin 2018, p. 102, lignes 15-21; témoignage de Louis-Philippe Mercier, notes sténographiques du 24 août 2018, p. 26-27, lignes 24-15, p. 36-38, lignes 19-6 et p. 40, lignes 2-8; pièce PD-20 (CERP), *op. cit.*, p. 270-271 sur 772 (PDF en ligne).

2281 Voir le chapitre portant sur les services de police, p. 294.

se traduisent très souvent par une incarcération pour non-paiement d'amendes<sup>2282</sup>. Le cas rapporté de Lizzie Puttayuk, une femme inuit, dont le montant de la dette judiciaire s'élève à 25 000 \$ pour des constats d'infraction reçus de la Ville de Montréal entre 2004 et 2013 est un exemple patent de cela<sup>2283</sup>. Son histoire n'est malheureusement pas unique. À Chibougamau, 95,1 % des constats ayant mené à des incarcérations ont été délivrés à des personnes autochtones<sup>2284</sup>. Ce chiffre atteint 100,0 % à Val-d'Or<sup>2285</sup>.

Or, comme l'a expliqué la coordonnatrice des services d'accès à la justice pour le Centre d'amitié autochtone de Val-d'Or (CAAVD), Stéphanie Quesnel, lors de son passage devant la Commission :

Les conséquences d'un emprisonnement sur une personne qui vit dans la rue sont désastreuses. C'est des gens qui [n']ont pas beaucoup de réseaux sociaux, il y en... ils ont quelques personnes, t'sé, souvent qui [n']ont pas beaucoup de matériel non plus. Puis le fait de les emprisonner, de les sortir de leur milieu, ça accentue tout ça, ça accentue la problématique. Puis quand ils sortent de prison, c'est pas avec une punition de se dire « hey là, ok, j'ai été en prison, je ne veux pas y retourner, fait que je [ne] pognerai plus de tickets. » C'est pas ça la réalité<sup>2286</sup>.

Dès septembre 2017, devant l'ampleur des effets délétères identifiés, j'invitais la Ville de Val-d'Or à adopter un moratoire sur l'emprisonnement pour non-paiement d'amende et à mettre en place un programme d'accompagnement à la justice pour la clientèle itinérante inspiré du programme d'accompagnement judiciaire et d'intervention communautaire (PAJIC) de Montréal<sup>2287</sup>. Mes appels à l'action ont été entendus. Une semaine après cette requête, la Cour municipale de Val-d'Or annonçait en effet la suspension de l'emprisonnement pour non-paiement des amendes<sup>2288</sup>.

La mesure – maintenue depuis – a également été accompagnée de la mise sur pied du programme Anwatan-PAJIC Val-d'Or<sup>2289</sup>. Ce programme a été élaboré conjointement par la Ville de Val-d'Or et le CAAVD<sup>2290</sup>. Largement inspirée du programme PAJIC de Montréal<sup>2291</sup>, l'approche tient compte des particularités propres aux Autochtones et offre quatre avenues

---

<sup>2282</sup> S'il devait être adopté tel quel, le projet de loi 32 (*Loi visant principalement à favoriser l'efficacité de la justice pénale et à établir les modalités d'intervention de la Cour du Québec dans un pourvoi en appel*) déposé en juin 2019 par le gouvernement du Québec pourrait avoir un impact à ce niveau. Au moment de terminer le rapport, il était toutefois impossible de savoir quelle serait l'ampleur de ces changements.

<sup>2283</sup> *Portrait de la situation judiciaire de Lizzie Puttayuk à la cour municipale de Montréal*, pièce P-1148 (CERP).

<sup>2284</sup> Pièce PD-2 (CERP), *op. cit.*, p. 45 sur 122 (PDF en ligne).

<sup>2285</sup> *Ibid.*

<sup>2286</sup> Témoignage de Stéphanie Quesnel, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 46-47, lignes 19-6.

<sup>2287</sup> *Intervention du commissaire Jacques Viens*, notes sténographiques du 20 septembre 2017, p. 13-17, lignes 6-9.

<sup>2288</sup> *DG-0243-C, Le moratoire sur l'emprisonnement pour non-paiement d'amendes et le développement d'un programme PAJIC dans la ville de Val-d'Or*, pièce P-839-89 (CERP).

<sup>2289</sup> *DG-0242-C, La mise en œuvre des deux appels à l'action émis par la CERP concernant la judiciarisation de l'itinérance*, pièce P-839-88 (CERP), p. 3 de 37 (PDF en ligne).

<sup>2290</sup> *Id.* p. 9 de 27 (PDF en ligne).

<sup>2291</sup> Pièce PD-3 (CERP), *op. cit.*, p. 49.

d'intervention à savoir l'accompagnement à la cour qui mène ultimement à l'effacement de la dette<sup>2292</sup>, des ententes de paiement adaptées, des travaux compensatoires incluant des activités culturelles ou des démarches de mieux-être<sup>2293</sup> et finalement, la suspension temporaire du dossier en raison de situations particulières, comme des ennuis majeurs de santé<sup>2294</sup>.

Au moment de son témoignage en audience, la coordonnatrice des services d'accès à la justice du CAAVD affirmait déjà voir une amélioration sur le terrain :

Le niveau de stress, quand les gens apprennent là, qu'il [n']y a pas de... qu'ils [ne] feront pas face à un emprisonnement parce qu'il y a un moratoire : ouh, le stress diminue. Le fait d'aller se cacher; de pas vouloir venir voir personne, de pas en parler de peur de se faire emprisonner parce que peut-être qu'il y a un mandat d'émis contre moi là; bien ça, ça tombe puis ça fait en sorte que les gens sont plus ouverts à aller vers d'autres alternatives puis à venir nous voir, puis à venir voir comment ils pourraient faire<sup>2295</sup>.

Plus concrètement, des cinq personnes qui s'apprêtaient à intégrer le programme en décembre 2018<sup>2296</sup>, quatre avaient complété le parcours et vu leur dette judiciaire effacée au printemps 2019<sup>2297</sup>.

Les initiateurs du programme ont en outre profité de leur passage en audience pour souligner l'importance de voir d'autres villes emboîter le pas. En raison de l'hypermobilité des Autochtones, il n'est pas rare en effet que ceux-ci cumulent des amendes impayées dans plusieurs villes<sup>2298</sup>. Cette situation peut parfois compliquer les choses lorsqu'une personne décide d'entreprendre une démarche dans le cadre du programme. Il faut alors, a expliqué Stéphanie Quesnel, entreprendre des négociations avec les percepteurs d'autres villes pour convenir d'un arrangement et à partir de ce moment, « tout dépend de la bonne volonté de chaque municipalité »<sup>2299</sup>.

De mon point de vue, en raison de l'urbanité grandissante des populations autochtones, les villes ne peuvent plus nier leur responsabilité à cet égard. Au printemps 2018, la Ville de Québec mettait d'ailleurs en place son propre programme PAJIC. Je suis personnellement convaincu des retombées positives que l'on peut attendre d'un tel assouplissement des procédures.

<sup>2292</sup> Témoignage de Stéphanie Quesnel, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 24-25, lignes 5-21.

<sup>2293</sup> *Id.*, p. 35, lignes 15-17.

<sup>2294</sup> *Id.*, p. 41, lignes 9-24.

<sup>2295</sup> *Id.*, p. 48, lignes 6-17.

<sup>2296</sup> *Id.*, p. 21, lignes 12-16.

<sup>2297</sup> Brodeur-Girard, S. (mai 2019, 31). Anwatan : les eaux calmes après la tempête. *L'indice bohémien*. Repéré à <http://www.indicebohemien.org/articles/2019/05/anwatan-les-eaux-calmes-apres-la-tempete#.XSoJLrdKjIU>.

<sup>2298</sup> Témoignage de Stéphanie Quesnel, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 53-54, lignes 23-4.

<sup>2299</sup> *Id.*, p. 55, lignes 12-14.

Par conséquent, je recommande aux villes et municipalités du Québec de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 46**

**Mettre un terme à l'emprisonnement des personnes vulnérables, en situation d'itinérance ou à risque de le devenir pour non-paiement d'amendes en lien avec des infractions municipales.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 47**

**Mettre en place un programme d'accompagnement à la justice et d'intervention communautaire pour les personnes vulnérables, en situation d'itinérance ou à risque de le devenir.**

Aussi, afin d'assurer la pérennité de ces mesures, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 48**

**Modifier le *Code de procédure pénale* pour mettre un terme à l'emprisonnement des personnes vulnérables, en situation d'itinérance ou à risque de le devenir pour non-paiement d'amendes en lien avec des infractions municipales.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 49**

**Financer de façon pérenne les programmes d'accompagnement à la justice et d'intervention communautaire pour les personnes vulnérables, en situation d'itinérance ou à risque de le devenir.**

### ***Détention préventive***

La mise en liberté d'un accusé dans l'attente de son procès est, en droit canadien, la règle plutôt que l'exception. La *Charte canadienne* consacre d'ailleurs le droit à tout inculpé «de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable»<sup>2300</sup>. Ainsi, un accusé doit être mis en liberté sans condition, à moins que le ministère public n'établisse l'existence de motifs justifiant sa détention ou l'imposition de conditions<sup>2301</sup>. De plus, un accusé doit être libéré aux conditions les moins restrictives possibles<sup>2302</sup>.

Or, les données obtenues par la Commission auprès du MJQ confirment que les Autochtones sont plus susceptibles de demeurer incarcérés lors de la comparution ou encore à l'issue d'une enquête de mise en liberté. Ceux-ci sont d'ailleurs surreprésentés en détention préventive et généralement détenus durant une plus longue période avant procès.

<sup>2300</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, op. cit., art. 11e).

<sup>2301</sup> *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 515(1), sauf exceptions : art. 515(6) et art. 522(1) et (2).

<sup>2302</sup> *Id.*, art. 515(2) et art. 515(3).

À ce chapitre, je ne peux que réitérer l'importance d'appliquer la loi telle qu'elle existe. Dans l'arrêt récent *R. c. Myers*<sup>2303</sup>, la Cour suprême rappelle en effet que la détention préventive doit demeurer exceptionnelle, tout accusé bénéficiant toujours à ce stade de la présomption d'innocence.

Chiffres à l'appui, il apparaît clairement que les accusés résidant dans les communautés des Premières Nations sont deux fois plus susceptibles que les Autochtones d'être détenus au moment de leur comparution (23,2 % des accusés autochtones vs 10,5 % des accusés allochtones)<sup>2304</sup>. Chez les résidents des villages inuit, la disproportion est encore plus importante avec un taux de comparution en détention qui atteint les 30,0 %<sup>2305</sup>.

La preuve a également permis de faire la lumière sur le temps passé en détention provisoire par les personnes s'identifiant comme autochtones auprès des services correctionnels<sup>2306</sup>. Entre 2012-2013 et 2015-2016, la durée moyenne de temps passé en détention préventive a augmenté pour l'ensemble des prévenus. L'augmentation a toutefois été plus importante (150,0 %) chez les prévenus autochtones que chez les autres (114,5 %), passant de 21,8 jours à 32,8 jours durant cette période pour cette frange de la population<sup>2307</sup>.

Cette disproportion touche particulièrement les femmes autochtones. Celles-ci représentent en effet 7,5 % du nombre de séjours en détention préventive alors qu'elles ne forment que 0,7 % de la population du Québec<sup>2308</sup>. Les Inuit sont aussi surreprésentés. Alors qu'ils représentent 12,0 % de la population autochtone du Québec, ils ont effectué 43,1 % des séjours en détention préventive enregistrés chez les Autochtones (2 959 sur un total de 6 861)<sup>2309</sup>. Les hommes inuit sont également détenus de façon préventive plus longtemps que tous les hommes autochtones (moyenne de 38,7 jours comparativement à 27,8 pour les autres hommes autochtones)<sup>2310</sup>.

La démarcation établie en ce qui a trait aux Inuit s'explique notamment par les délais inhérents au transport des prévenus du Nunavik vers Amos lors de leur enquête de mise en liberté et par les passages obligés à Montréal et à Saint-Jérôme que cela sous-entend<sup>2311</sup>. Cette situation affecte aussi les femmes, pour lesquelles il existe moins d'établissements de détention et qui doivent souvent être transférées du Nunavik jusqu'à Amos, puis vers l'établissement Leclerc à Laval<sup>2312</sup>.

<sup>2303</sup> *R. c. Myers*, 2019 CSC 18.

<sup>2304</sup> *Enquêtes sur remise en liberté provisoire des personnes autochtones*, pièce -839-111 (CERP), p. 5.

<sup>2305</sup> *Ibid.* Les chiffres détaillés sont disponibles à l'annexe 35.

<sup>2306</sup> Les statistiques obtenues sur le nombre de de séjours en détention provisoire et leur durée sont disponibles à l'annexe 36.

<sup>2307</sup> *Les séjours en détention préventive*, pièce P-839-112 (CERP), p. 4.

<sup>2308</sup> *Id.*, p. 5.

<sup>2309</sup> *Id.*, p. 6.

<sup>2310</sup> *Id.*, p. 7.

<sup>2311</sup> Témoignage de Robin Aubut-Fréchette, notes sténographiques du 14 mars 2018, p. 72-75, lignes 21-7; témoignage de Nathalie Pelletier, notes sténographiques du 19 avril 2018, p. 194-195, lignes 13-25.

<sup>2312</sup> Témoignage de Sarah Plamondon, notes sténographiques du 6 septembre 2018, p. 90-91, lignes 1-20.



Lors de son passage devant la Commission, maître Nathalie Pelletier, alors bâtonnière de l'Abitibi-Témiscamingue<sup>2313</sup>, a estimé qu'une période de huit à dix jours peut facilement s'écouler entre le moment où un individu est arrêté au Nunavik et celui où il comparait à Amos<sup>2314</sup>. Or, a tenu à rappeler la bâtonnière, « le *Code criminel* parle d'une enquête-caution [...] maximum dans un délai de trois jours »<sup>2315</sup>.

De passage devant la Commission, les juges de la Cour du Québec ont aussi déploré vertement la situation et réitéré leur volonté de voir changer les choses :

Arrivés à Amos, ils [les détenus ne] sont toujours pas prêts à faire leur enquête caution parce que, durant tout le temps du voyage, ils [n']ont pas eu accès à leur avocat. Il [n']y a pas de moyen de communication, de sorte qu'il peut se passer sept, huit, neuf jours avant que l'enquête caution se tienne. Ça fait dix ans... J'ai pu remonter dans les dossiers de la coordination à au moins dix ans, où on demande que les gens qui sont arrêtés au Nord continuent à être détenus au Nord jusqu'à ce qu'ils soient statués sur leur mise en liberté<sup>2316</sup>.

Les magistrats déplorent notamment que les détenus ne soient pas remis en liberté dans leurs communautés<sup>2317</sup>. À plus forte raison si l'on prend en considération le fait que la moitié des premières comparutions se solde par une mise en liberté et qu'une fouille à nu est effectuée à chaque transfert<sup>2318</sup>, soit cinq ou six fouilles à nu pour un détenu parti d'un village du Nunavik et qui a transité par Dorval et Saint-Jérôme avant d'arriver à Amos.

Les juges de la Cour du Québec ne sont pas les seuls à réclamer des changements. Afin de réduire les problèmes de transport et de délai, de nombreux témoins ont suggéré que les enquêtes sur mise en liberté soient effectuées par visioconférence<sup>2319</sup>. Le DPCP a aussi exprimé le souhait d'élargir l'usage de la visioconférence avant la comparution en cour afin d'améliorer la communication avec les communautés<sup>2320</sup>.

En audience, le MJQ ne s'est pas montré fermé à l'idée. La directrice régionale des services judiciaires de l'Abitibi-Témiscamingue et du Nord-du-Québec, Josée Trottier, s'est toutefois refusée à prendre un engagement ferme à cet égard, affirmant que le MJQ

2313 M<sup>e</sup> Pelletier est maintenant juge à la Cour supérieure du Québec.

2314 Témoignage de Nathalie Pelletier, notes sténographiques du 19 avril 2018, p. 195, lignes 22-25.

2315 *Id.*, p. 196, lignes 1-4.

2316 Témoignage de Lucille Chabot, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 195, lignes 10-20.

2317 *Id.*, p. 195-196, lignes 20-1.

2318 *Id.*, p. 237, lignes 6-7; témoignage de Sarah Plamondon, notes sténographiques du 6 septembre 2018, p. 90, lignes 9-25; témoignage de Lyne Saint-Louis, notes sténographiques du 5 juin 2018, p. 64-65, lignes 24-2.

2319 Témoignage de Yan Paquette, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 79-80, lignes 23-8; témoignage de Robin Aubut-Fréchette, notes sténographiques du 14 mars 2018, p. 114, lignes 7-16; témoignage de Nathalie Pelletier, notes sténographiques du 19 avril 2018, p. 200, lignes 5-8; témoignage de Lyne Saint-Louis, notes sténographiques du 5 juin 2018, p. 65-66, lignes 4-1; témoignages de Clara Lafrance-Egervari et Sarah Plamondon, notes sténographiques du septembre 2018, p. 101, lignes 5-19; témoignage de Marie-Chantale Brassard, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 99-102, lignes 16-14; témoignage de Lucille Chabot, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 194-196, lignes 21-6; témoignage de Jean-Pierre Larose, notes sténographiques du 22 novembre 2018, p. 88-89, lignes 13-15; pièce P-556 (CERP), mémoire M-008, *op. cit.*, p. 23-24.

2320 Témoignage d'Annick Murphy, notes sténographiques du 19 octobre 2018, p. 386, lignes 3-14.

n'est pas le seul partenaire à devoir donner un avis sur ce sujet avant qu'un changement soit opéré<sup>2321</sup>.

Pour Danielle Côté, ex-juge en chef adjointe et actuelle juge à la Cour du Québec, tout est une question de volonté :

La réponse qu'on nous donne, c'est que c'est compliqué. Ce n'est pas compliqué, ça prend un décret. C'est simple là, le temps de le dire. Mais ça prend une volonté quelque part pour le faire<sup>2322</sup>.

De mon point de vue, il est inacceptable qu'une solution aussi évidente et dont la mise en œuvre permettrait une amélioration notable pour tant de gens, n'ait pas encore été mise en œuvre.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 50**

**Implanter le plus rapidement possible l'usage de la visioconférence lors des enquêtes sur mise en liberté pour les détenus des régions éloignées, plus particulièrement en ce qui concerne le Nunavik.**

Comme l'ont souligné à juste titre certains témoins, pour représenter un gain réel, et éviter d'accroître la pression sur des quartiers cellulaires déjà surpeuplés et en mauvais état, cette mesure devra cependant être assortie de ressources humaines et matérielles conséquentes. Elle va aussi de pair avec l'amélioration des conditions générales de détention, particulièrement au Nunavik, dont il est fait mention au chapitre 9 portant sur les services correctionnels<sup>2323</sup>.

#### ***Conditions de mise en liberté et bris de conditions***

Lorsqu'une personne est accusée d'une infraction criminelle, le juge peut décider de la mettre en liberté<sup>2324</sup> en attendant son procès en lui imposant certaines conditions, comme un couvre-feu ou l'interdiction de consommer de l'alcool. Si l'accusé brise ses conditions, il peut être incarcéré pour la suite de ses procédures judiciaires, être accusé d'une autre infraction criminelle, se voir confisquer la somme d'argent déposée en garantie par lui ou se voir imposer une autre caution.

Dans le cadre d'un sondage de la Commission adressé à 120 procureurs du DPCP travaillant auprès d'une population autochtone, 97,0% des procureurs répondants ont indiqué qu'ils n'étaient pas plus susceptibles de s'opposer à la remise en liberté d'un contrevenant autochtone

<sup>2321</sup> Témoignage de Josée Trottier, notes sténographiques du 5 octobre 2018, p. 120, lignes 15-19.

<sup>2322</sup> Témoignage de Danielle Côté, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 235, lignes 1-5.

<sup>2323</sup> Voir au chapitre 9, p. 370-371.

<sup>2324</sup> *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 515.

qu'à celle d'un contrevenant allochtone<sup>2325</sup>. Ceux-ci ont également affirmé que leurs décisions n'étaient « nullement » motivées par des considérations raciales et qu'ils appliquaient les mêmes critères pour tous les prévenus, c'est-à-dire ceux prévus au *Code criminel*<sup>2326</sup>.

Près de la moitié des avocats de la défense qui ont répondu à un sondage similaire mené par la Commission pensent toutefois que la poursuite est plus susceptible de s'y opposer pour les accusés autochtones<sup>2327</sup>. Cette opposition ne serait pas motivée par le racisme ou la discrimination systémique, mais par les facteurs environnementaux, eux-mêmes liés aux facteurs historiques et systémiques, comme l'a résumé l'un d'eux :

Je ne crois pas que les procureurs s'objectent par racisme. Mais les réalités des communautés autochtones mènent à des situations où les facteurs à considérer sont plus souvent moins propices à une libération. Les procureurs doivent protéger la communauté et les victimes. Je m'explique. En raison des multiples problèmes sociaux et historiques (héritage des pensionnats autochtones, grands nombres de placements à la DPJ, surpeuplement des maisons, grande incidence d'abus sexuels et de violence domestique, alcoolisme, pauvreté) et du manque de services pour adresser ses problèmes, un autochtone a plus de chance qu'un non-autochtone d'avoir des démêlés avec la justice. Plus d'antécédents dénote souvent un risque de récidive plus élevé, ce qui milite contre la libération. En ce qui concerne l'incapacité de respecter les conditions, elle est souvent liée à un environnement difficile (impossibilité de trouver un autre endroit où vivre, grandeur de la communauté empêchant de rester loin de la victime, centres de traitements éloignés). C'est donc une situation difficile, car même si l'on doit reconnaître la situation défavorable qui nuit à la remise en liberté, il faut tout de même concilier le tout avec les besoins des victimes et des communautés<sup>2328</sup>.

La base de données du MJQ ne contient pas d'information sur les conditions imposées lors de la remise en liberté<sup>2329</sup>. Seules les mises en liberté sous caution sont documentées. À ce chapitre, les chiffres confirment que les Autochtones sont légèrement plus nombreux à se voir accorder un cautionnement que les Allochtones (75,1% acceptés et 24,4% refusés vs 68,0% acceptés et 31,0% refusés)<sup>2330</sup>. Ce n'est toutefois pas le cas des Inuit qui ne sont libérés que dans 54,1% des cas (45,7% des cautionnements leur sont refusés)<sup>2331</sup>.

<sup>2325</sup> Pièce PD-20 (CERP), *op. cit.*, p. 422 sur 772 (PDF en ligne). À noter que 33 répondants ont fourni une réponse à cette question.

<sup>2326</sup> *Ibid.* Ces trois critères sont : 1) assurer la présence de l'accusé au tribunal; 2) protéger la sécurité du public, des victimes et témoins notamment en évaluant la possibilité de commettre une infraction, une fois remis en liberté; et 3) maintenir la confiance dans l'administration de la justice. *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 515 (10).

<sup>2327</sup> Pièce PD-20 (CERP), *op. cit.*, p. 250 sur 772 (PDF en ligne).

<sup>2328</sup> *Id.*, p. 251 sur 772 (PDF en ligne).

<sup>2329</sup> Pièce P-839.25 (CERP), onglet 25.2, *op. cit.*, p. 13 sur 63 (PDF en ligne).

<sup>2330</sup> Les chiffres détaillés sont disponibles à l'annexe 37.

<sup>2331</sup> Pièce P-839-111 (CERP), *op. cit.*, p. 7.

Cela dit, plusieurs témoins ont dénoncé le caractère déraisonnable, voire irréaliste d'un point de vue autochtone des conditions de mise en liberté<sup>2332</sup>. À titre d'exemple, en raison de la petite taille des communautés autochtones, l'interdiction de se retrouver en présence de la victime est pratiquement impossible à respecter. Il en va de même des critères liés à la consommation de drogues et d'alcool et des obligations de traitement ou thérapies qui peuvent y être attachés sans pour autant que des ressources soient disponibles dans la communauté ou même dans la langue de l'accusé<sup>2333</sup>. Le fait de ne pas avoir d'adresse fixe ferait pour sa part obstacle à l'accès à la libération conditionnelle, comme l'a expliqué Laurier Riel, conseiller parajudiciaire et coordonnateur du programme d'aide aux victimes des abus policiers pour les SPAQ lors de son passage devant la Commission<sup>2334</sup>.

La majorité des procureurs ayant répondu au sondage de la Commission (60,0 %) ont reconnu ces enjeux. De leur point de vue, les conditions générant le plus de problèmes sont celles interdisant la consommation d'alcool (100,0 %), les interdictions de contacter une autre personne (61,1 %) et les interdictions de se trouver dans certains lieux (44,4 %)<sup>2335</sup>. Le son de cloche est le même du côté des avocats de la défense qui officient auprès des populations autochtones et qui ont répondu au sondage réalisé par la Commission<sup>2336</sup>.

En milieu urbain, d'autres types de conditions posent des problèmes particuliers. C'est le cas notamment de la condition de ne pas troubler la paix ou encore des conditions interdisant de se trouver dans certains lieux publics. Le fait que les personnes en situation d'itinérance ou aux prises avec des problèmes de dépendance doivent fréquenter des ressources qui sont situées dans les périmètres interdits complique notamment les choses<sup>2337</sup>.

À mon avis, l'application indifférenciée à la fois des critères d'évaluation et des conditions de remise en liberté a des effets discriminatoires importants pour les membres des Premières Nations et les Inuit. Incapables de respecter les conditions qui leur sont imposées, les contrevenants autochtones multiplient en effet les bris de condition. S'enclenche alors pour eux une série d'événements ayant pour principal effet de cristalliser leurs rapports négatifs avec le système de justice<sup>2338</sup>.

2332 Témoignage de Lyne Saint-Louis, notes sténographiques du 5 juin 2018, p. 24, lignes 3-9 et p. 25-27, lignes 12-25; témoignage de Clive Weighill, notes sténographiques du 19 octobre 2017, p. 113-115, lignes 22-5.

2333 Témoignage de Clara Lafrance-Egervari, notes sténographiques du 6 septembre 2018, p. 169-171, lignes 24-24; témoignage de Louis-Philippe Mercier, notes sténographiques du 24 août 2018, p. 41-42, lignes 15-4; témoignage de Phoebe Atagotaaluk, notes sténographiques du 16 novembre 2018, p. 73-75, lignes 13-16; témoignage de Martin Scott, notes sténographiques du 16 novembre 2018, p. 76-78, lignes 1-7.

2334 Témoignage de Laurier Riel, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 67, lignes 17-24.

2335 Pièce PD-20 (CERP), *op. cit.*, p. 423 sur 772 (PDF en ligne).

2336 *Id.*, p. 252-253 sur 772 (PDF en ligne).

2337 Témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 20 septembre 2017, p. 22-24, lignes 15-20 et p. 44, lignes 1-17; témoignage de Jacinthe Poisson, notes sténographiques du 13 novembre 2017, p. 237-238, lignes 21-5.

2338 Témoignage de Lyne Saint-Louis, notes sténographiques du 5 juin 2018, p. 25-26, lignes 13-15; témoignage de Clara Lafrance-Egervari, notes sténographiques du 6 septembre 2018, p. 171, lignes 3-24; témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 20 septembre 2017, p. 45, lignes 3-13; témoignage d'Armand Mackenzie, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 198-199, lignes 22-25; témoignage d'Etuk Kasudluak, notes sténographiques du 12 février 2018, p. 31-66, lignes 17-19 et p. 74-97, lignes 15-7.

L'histoire de John Clarence Kawapit, dont la grande majorité des démêlés avec la justice sont des bris de condition relativement à l'interdiction de consommer de l'alcool est un exemple de cela :

C'est la raison pour laquelle j'ai accumulé plus d'une centaine de condamnations antérieures. Je veux dire, pas des condamnations antérieures, mais des bris de condition relativement à l'interdiction de consommer de l'alcool. Parfois, lorsque je fais l'objet d'une accusation, on m'impose cinq ou six conditions relativement à l'interdiction de consommer de l'alcool, qui s'étendent sur cinq ou six pages. Et quand je ne respecte pas une condition, ils comptent six bris de condition. C'est comme ça – c'est comme ça que mon dossier s'épaissit, à cause de mes bris de condition<sup>2339</sup>.

L'analyse des données judiciaires effectuée par le MJQ confirme la forte prévalence d'infractions contre l'administration de la justice, dont les bris de condition, chez les Autochtones<sup>2340</sup>. À titre d'exemple, en 2016 seulement, les données du MJQ révèlent que 4 774 des 13 705 chefs d'accusation déposés contre des personnes domiciliées dans une communauté autochtone concernaient des infractions contre l'administration de la justice, soit 35,0 %<sup>2341</sup>. Ce taux s'élevait à 39,0 % en 2011 (6 169 des 16 000 chefs d'accusation) et à 36,0 % en 2013 (4 985 des 14 017 chefs d'accusation)<sup>2342</sup>.

Les bris de conditions ordonnées par un juge<sup>2343</sup> et les bris de probation<sup>2344</sup> sont parmi les trois infractions les plus fréquentes portées contre les personnes résidant en communautés autochtones<sup>2345</sup>. Ces bris de conditions touchent particulièrement les Inuit (14 742 chefs d'accusation déposés de 2001 à 2017), soit 52,2 % de l'ensemble des chefs d'accusation portés contre des Autochtones. Les bris de probation touchent pour leur part quasi également les Inuit (28,7 % des chefs dans cette catégorie) et les Innus (27,3 %) <sup>2346</sup>.

En plus de contribuer au cycle des portes tournantes en justice<sup>2347</sup>, cette surjudiciarisation des Autochtones pour des infractions mineures peut avoir de graves conséquences sur les familles et les communautés. Le fait d'avoir un casier judiciaire constitue notamment un obstacle important en matière de protection de la jeunesse lorsque quelqu'un exprime le souhait de devenir famille d'accueil<sup>2348</sup>.

---

2339 Témoignage de John Clarence Kawapit, notes sténographiques du 9 avril 2018, p. 139, lignes 6-15.

2340 Pour avoir un aperçu du nombre d'infractions contre l'administration de la justice enregistré entre 2010 et 2017, consultez l'annexe 38.

2341 Pièce P-839-101 (CERP), *op. cit.*, p. 26.

2342 *Ibid.*

2343 *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 145(3) : omission de se conformer à une condition d'une promesse ou d'un engagement contracté devant un juge de paix ou un juge.

2344 *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 733.1 : défaut de se conformer à une ordonnance de probation.

2345 Pièce P-839-115, *op. cit.*, p. 16, 18 et 22.

2346 *Id.*, *op. cit.*, p. 23.

2347 Témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 12 décembre 2018, p. 37-38, lignes 5-12.

2348 Témoignage de Kathleen Deschenes-Cayer, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 42, lignes 3-18;

En audience, le MJQ a reconnu le problème, mais avait peu de solutions à offrir, préférant s'en remettre au projet de loi C-75 adopté par le gouvernement fédéral en juin 2019<sup>2349</sup>. Ce dernier prévoit notamment l'introduction dans le *Code criminel* d'un principe de retenue conviant les agents de la paix, juges de paix et juges à « mettre en liberté le prévenu à la première occasion raisonnable et aux conditions les moins sévères possible dans les circonstances »<sup>2350</sup>. Il invite également les magistrats à accorder « une attention particulière à la situation des prévenus autochtones et des prévenus appartenant à des populations vulnérables qui sont surreprésentées au sein du système de justice pénale et qui souffrent d'un désavantage lorsqu'il s'agit d'obtenir une mise en liberté »<sup>2351</sup>.

En novembre 2018, le DPCP modifiait sa directive sur la décision d'intenter et de continuer une poursuite pour y inclure des dispositions s'apparentant aux principes mis de l'avant dans le projet de loi du gouvernement fédéral<sup>2352</sup>.

Bien que l'on puisse se réjouir de l'adoption du projet de loi C-75 et des directives révisées du DPCP, il importe selon moi de demeurer prudent. En ce qui a trait au projet de loi, les changements prévus ne font en effet que confirmer le droit en vigueur depuis 1970 au Canada selon lequel les juges doivent libérer les prévenus selon les conditions les moins restrictives possible. Aussi, selon moi, le véritable message à envoyer au système consiste plutôt à appliquer le droit existant avec rigueur et diligence. Le même constat s'impose en ce qui a trait au plaidoyer de culpabilité.

### ***Plaidoyer de culpabilité***

Le plaidoyer de culpabilité est un élément majeur du processus judiciaire en matière de droit criminel. C'est ce qui conditionne la tenue ou non d'un procès au cours duquel le procureur du DPCP devra faire la preuve des accusations déposées. Plaider coupable, c'est renoncer à avoir un procès et reconnaître non seulement avoir posé le geste pour lequel on est accusé, mais aussi avoir eu l'intention de poser ce geste. Cette décision n'appartient qu'à l'accusé et doit être prise en toute connaissance de cause.

Or, plusieurs témoignages entendus devant la Commission ont indiqué que les Autochtones se sentent souvent forcés de plaider coupables. Un certain nombre d'éléments systémiques les incitent à agir ainsi, le premier étant l'ignorance de leurs droits, comme l'a habilement résumé un témoin entendu au Nunavik :

Je pense que beaucoup de personnes qui sont actuellement incarcérées le sont parce qu'elles ne connaissent pas toute l'étendue de leurs droits. Parce que l'avocat leur dira : « Plaide tout simplement coupable. Les choses seront

<sup>2349</sup> Témoignage de Jacques Prigent, notes sténographiques du 5 octobre 2018, p. 152, lignes 3-11. Le projet de loi a reçu la sanction royale le 21 juin 2019.

<sup>2350</sup> Projet de loi C-75, *Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents et d'autres lois et apportant des modifications corrélatives à certaines lois*, 42<sup>e</sup> lég. (Can.), 1<sup>re</sup> sess., 2015, art. 210.

<sup>2351</sup> *Ibid.*

<sup>2352</sup> *Accusation - Décision d'intenter et de continuer une poursuite*, Directive ACC-3, Directeur des poursuites criminelles et pénales, révisée le 25 janvier 2019, art. 27, 28 et 29.

plus simples si tu plaides coupable. » Sans tenir compte de tous les faits, vous savez, sans connaître la preuve, les tenants et aboutissants du dossier<sup>2353</sup>.

Il n'est pas le seul à le croire. En audience, le chef de la communauté innue d'Unamen Shipu (La Romaine), Brian Mark, a lui aussi mentionné le fait que les membres des Premières Nations « connaissent très mal le système de justice », ajoutant que, souvent, ils croient qu'ils doivent se déclarer coupables, même s'ils ne le sont pas<sup>2354</sup>.

Ces constats ont aussi été formulés par d'autres commissions d'enquête, dont la Commission royale sur les peuples autochtones. Selon cette commission, dans certains systèmes juridiques autochtones, il est en effet nécessaire de reconnaître sa responsabilité, alors les membres de ces nations auront tendance à plaider coupables même s'ils ont une défense à faire valoir<sup>2355</sup>.

Dans une étude récente du MJC, les conclusions émises allaient dans le même sens en affirmant que « trois grands facteurs : les incitatifs du système de justice, les vulnérabilités sociales et la culture et la communauté – interagissent pour favoriser des plaidoyers de culpabilité par les Autochtones »<sup>2356</sup>.

De l'avis de Lyne St-Louis, directrice de Taïga Vision, un organisme de formation sur la justice autochtone venue témoigner devant la Commission, des problèmes de communication entre les avocats et les clients seraient aussi en cause<sup>2357</sup>. Le directeur du Tumiapiit Justice Committee d'Aupaluk, Martin Scott abonde dans le même sens. De son point de vue, la communication poserait particulièrement problème dans le cas de la Cour itinérante en raison de la nature expéditive des termes de cour et du peu de temps de rencontre entre l'avocat et son client :

[L]e principal point que je voulais souligner tient au temps dont ils disposent avec les avocats, la capacité de comprendre les options ou les choix qui s'offrent à eux. Faire en sorte que les avocats aient suffisamment de temps pour entendre leur histoire, pour entendre leur version des faits, me semble un élément essentiel si l'on veut que justice soit rendue. Les accusés doivent être entendus ou avoir l'occasion de dire à leur avocat qu'ils ont le sentiment d'avoir été faussement accusés ou que l'histoire n'est pas tout à fait conforme à ce que le dossier semble établir, ou de demander s'ils ont la possibilité de plaider non coupable<sup>2358</sup>.

2353 Témoignage de Perty Tookalook, notes sténographiques du 12 novembre 2018, p. 42, lignes 13-19.

2354 Témoignage de Brian Mark, notes sténographiques du 23 janvier 2018, p. 73, lignes 6-9.

2355 Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. (1996). *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones. Volume 4 : Perspectives et réalités*. Ottawa, Ontario : Groupe Communication Canada, p. 189 sur 911 (PDF en ligne).

2356 Ministère de la Justice du Canada. (2017). *Plaidoyers de culpabilité par des Autochtones au Canada*. Ottawa, Ontario : Ministère de la Justice du Canada, Division de la recherche et de la statistique, p. 5.

2357 Témoignage de Lyne St-Louis, notes sténographiques du 5 juin 2018, p. 38-39, lignes 9-12 et p. 49-50, lignes 24-30.

2358 Témoignage de Martin Scott, notes sténographiques du 16 novembre 2018, p. 65, lignes 6-17.



Le fait de comparaître détenu et de devoir demeurer en détention préventive durant de longues périodes est également, selon la juge principale du tribunal Gladue à Toronto, Mara Greene<sup>2359</sup> et d'autres<sup>2360</sup>, un puissant incitatif à plaider coupable. Prévenu, Conrad André a relaté en audience avoir fait ce raisonnement :

L'avocat m'a dit : « tu diras coupable si tu veux sortir ». Puis il fallait que je le paye aussi. Puis j'ai réfléchi à ça, mais c'est des choses qui sont pas arrivées, des choses qui sont... qui m'ont... de quoi je suis accusé, c'est [ne] pas ce qui s'est passé, mais j'ai dit « coupable », parce que je resterais là pendant deux mois pour rien, c'est pire, ça fait que j'ai dit « coupable ». Puis en sachant que si je disais « coupable », je sortais aujourd'hui, bien, puis j'ai dit « coupable ». J'ai aidé les policiers dans leur méfait en disant « coupable ». C'est ce qui est arrivé. Puis ça arrive très souvent, ce genre de situations-là dans la communauté [...]. C'est tout le temps la même chose, c'est tout le temps la même façon qu'on nous traite. On nous dit de dire « coupable » même si on [ne] l'a pas fait<sup>2361</sup>.

L'obligation de se déplacer à la cour et de devoir payer les déplacements peuvent aussi amener les gens à vouloir régler le dossier par un plaidoyer de culpabilité, malgré le fait qu'ils auraient pu faire valoir des moyens de défense. Des lacunes observées en matière de traduction peuvent avoir le même effet en certaines circonstances, comme l'expliquait maître Armand MacKenzie lors de son témoignage devant la Commission :

[O]n demande à l'accusé s'il veut entrer une déclaration de culpabilité ou non-culpabilité. Alors l'interprète traduit, qui après avoir lu les infractions qui lui sont... qui sont reprochées à ma cliente, lui dit : « Est-ce que vous avez... est-ce que... Déclarez-vous coupable ou non coupable? » Et l'interprète a dit : « Est-ce que tu l'as fait ou tu ne l'as pas fait? », c'est classique. [...] La pauvre cliente dit : « Bien oui, bien sûr. Je l'ai fait, c'est à moi et puis c'est vrai ». J'ai dit : « Arrête. Attendez, Monsieur le Juge », j'ai dit : « Je dois parler à ma cliente, là, c'est pas ça, là ». Le problème, ce n'est pas tout à fait l'interprète, mais c'est la façon dont c'est interprété. Alors je lui ai dit, à ma cliente : « Est-ce que tu veux te faire valoir une défense, O.K., par rapport à l'infraction qui t'es reprochée? Parce qu'il appartient aux policiers, O.K., aux enquêteurs, de démontrer que... que tu as effectivement rencontré les éléments de l'infraction et l'intention qui était associée à ça »<sup>2362</sup>.

Quel que soit le contexte, le fait est que plusieurs témoins entendus ont affirmé avoir plaidé coupable sur conseil de leur avocat<sup>2363</sup>. L'idée que les choses seraient plus faciles ainsi aurait été fréquemment évoquée par leurs avocats, notamment en raison des nombreux antécédents judiciaires qui caractérisaient leur parcours et de leurs faibles chances d'être acquittés<sup>2364</sup>.

2359 Témoignage de Mara Greene, notes sténographiques du 16 février 2018, p. 26, lignes 3-14 et p. 119-120, lignes 14-10.

2360 Témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 20 septembre 2017, p. 94, lignes 8-13; témoignage de Conrad André, notes sténographiques du 9 mai 2018, p. 108, lignes 5-24.

2361 Témoignage de Conrad André, notes sténographiques du 9 mai 2018, p. 108-109, lignes 11-24.

2362 Témoignage d'Armand Mackenzie, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 196-197, lignes 22-20.

2363 Témoignage à huis clos HC60, notes sténographiques du 14 juin 2018, p. 16-17, lignes 19-4; témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 7 juin 2018, p. 35, lignes 15-23 et p. 65, lignes 1-21.

2364 Témoignage de John Clarence Kawapit, notes sténographiques du 9 avril 2018, p. 137, lignes 9-24.

Les données du MJQ analysées par la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL) confirment que les Autochtones affichent de forts taux de plaidoyers de culpabilité. En excluant les nombreuses données manquantes, la CSSSPNQL arrive en effet à la conclusion que les personnes domiciliées dans une communauté des Premières Nations ont plaidé coupable dans 66,0 % des dossiers les concernant en 2016<sup>2365</sup>.

### **Détermination de la peine**

Les procédures avant procès et le plaidoyer de culpabilité ne sont pas les seuls moments dans le parcours judiciaire des accusés qui apparaissent porteurs de discrimination pour les membres des Premières Nations et les Inuit. De nombreux témoins entendus ont également fait part de problèmes lors de la détermination de la peine par le juge.

En ce qui concerne les peines elles-mêmes, les données analysées par la CSSSPNQL démontrent un recours fréquent à l'emprisonnement lorsqu'il s'agit d'imposer une peine aux personnes domiciliées dans une communauté des Premières Nations. L'emprisonnement ferme, purgé en établissement, est en effet ordonné dans 91,8 % des cas.

La majorité (53,0 %) des peines d'emprisonnement imposées aux membres des Premières Nations ont une durée de 30 jours et moins et près de 15,0 % d'entre elles ont une durée d'un jour seulement<sup>2366</sup>. Ces statistiques démontrent un écart important entre les membres des Premières Nations et l'ensemble de la population correctionnelle québécoise quant à la durée des courtes peines d'emprisonnement. Selon la Direction de la recherche des services correctionnels du Québec, en 2015-2016, 36,0 % des personnes non-Autochtones incarcérées au Québec purgeaient en effet une peine de 30 jours et moins et 11,0 % purgeaient une peine d'un seul jour<sup>2367</sup>.

Or, rappelons qu'en droit criminel canadien, les tribunaux ont l'obligation d'examiner la possibilité de peines non contraignantes avant d'envisager la privation de liberté<sup>2368</sup>. Plus encore, en 1996, l'État canadien introduisait dans le *Code criminel* l'obligation pour les juges de prendre en compte, particulièrement en ce qui concerne les délinquants autochtones, « toutes les sanctions substitutives qui sont raisonnables dans les circonstances et qui tiennent compte du tort causé aux victimes et à la collectivité » lorsque vient le temps de déterminer la peine à infliger<sup>2369</sup>.

Comme expliqué plus en détail au chapitre 5 de ce rapport, la Cour suprême du Canada a eu l'occasion de se prononcer une première fois sur cette disposition en 1999 dans l'arrêt *R.*

2365 Témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 12 décembre 2018, p. 32-33, lignes 15-8; pièce P-1186 (CERP), *op. cit.*, p. 15. Ces résultats excluent les Eeyou (Cris), les Inuit et les Malécites.

2366 Témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 12 décembre 2018, p. 35, lignes 13-9; pièce P-1186 (CERP), *op. cit.*, p. 18.

2367 *Profil des Autochtones confiés aux services correctionnels en 2015-2016*, pièce P-513 (CERP), p. 14; témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 12 décembre 2018, p. 35-36, lignes 20-6; pièce P-1186 (CERP), *op. cit.*, p. 18.

2368 *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 718.2d).

2369 *Id.*, art. 718.2e).

c. *Gladue*<sup>2370</sup>, puis 15 ans plus tard dans l'arrêt *R. c. Ipeelee*<sup>2371</sup>. À travers ces jugements, le plus haut tribunal au pays a établi que le juge responsable de déterminer la peine doit porter une attention particulière aux facteurs systémiques et historiques distinctifs qui peuvent être une des raisons pour lesquelles le délinquant se retrouve devant les tribunaux<sup>2372</sup>. Il doit aussi prendre en compte les types de procédures de détermination de la peine et de sanctions qui peuvent être appropriées en raison de l'héritage ou des liens autochtones du contrevenant<sup>2373</sup>.

Les informations spécifiques sur le contrevenant et sa communauté d'origine peuvent être recueillies dans un rapport communément appelé «rapport Gladue». Ces rapports sont produits sur ordonnance de la cour à l'initiative d'un juge, du DPCP, d'un avocat de la défense ou d'un comité de justice et sur ordonnance de la cour<sup>2374</sup>. Ils ont pour but d'aider les intervenants judiciaires à mieux comprendre les circonstances entourant la trajectoire de vie de l'accusé et ultimement ses démêlés avec la justice.

Cela dit, vingt ans après la décision de la Cour suprême, les rapports Gladue sont encore sous-utilisés au Québec. Depuis 2015, date à laquelle le MJQ s'est doté d'un programme structuré de rédaction de rapports Gladue, en moyenne 123 rapports ont été produits par année pour des contrevenants adultes<sup>2375</sup>. Or, au courant de la même période, soit entre 2015 et 2018, environ 13 000 chefs d'accusation ont été portés chaque année à l'encontre de personnes domiciliées dans une communauté autochtone du Québec<sup>2376</sup>.

À ce jour, la majorité des rapports Gladue ont été rédigés pour des personnes appartenant à la nation inuit (40,5 %), tandis que 19,7 % étaient en lien avec des Eeyou (Cris) et 10,1 % avec des Innus<sup>2377</sup>. La vaste majorité des rapports sont par ailleurs produits dans le district judiciaire de l'Abitibi (247 rapports, 67,7 %), suivi des districts judiciaires de Baie-Comeau (7,4 %), de Roberval (5,8 %) et de Mingan (4,9 %) <sup>2378</sup>.

Lorsqu'un rapport Gladue est ordonné, la demande est transmise au Centre administratif et judiciaire (CAJ) qui relaie par la suite la demande à l'un des trois organismes suivants : les SPAQ, la Société Makivik ou le Département de la justice et des services correctionnels du Gouvernement de la Nation Crie. Une liste de rédacteurs accrédités est gérée par le MJQ. Au moment de terminer le rapport, celle-ci comportait 56 rédacteurs<sup>2379</sup>.

<sup>2370</sup> *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688.

<sup>2371</sup> *R. c. Ipeelee*, 2012 CSC 13.

<sup>2372</sup> *Id.*, paragr. 59, 60 et 72-73; *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688, paragr. 93.

<sup>2373</sup> *R. c. Ipeelee*, (2012) CSC 13, paragr. 59, 60 et 72-75; *R. c. Gladue*, (1999) 1 R.C.S. 688, paragr. 93.

<sup>2374</sup> *Les rapports Gladue*, pièce P-839-102 (CERP), *op. cit.*, p. 13; témoignage de Paul Turmel, notes sténographiques du 12 juin 2018, p. 22, lignes 19-25.

<sup>2375</sup> Pièce P-839-102 (CERP), *op. cit.*, p. 6.

<sup>2376</sup> *Annexe 1 Tableau excel en réponse du ministère de la Justice du Québec en réponse à la demande d'information DG-0094-C de le CERP*, pièce P-839-25 (CERP), onglet 25.7.1; pièce P-839-101 (CERP), *op. cit.*, p. 14.

<sup>2377</sup> Un portrait des rapports produits par nation est disponible à l'annexe 39.

<sup>2378</sup> Pièce P-839-102 (CERP), *op. cit.*, p. 12.

<sup>2379</sup> *DGP-0085-C et DGP-0093-C, Précisions sur les rapports Gladue préparés au Québec*, pièce P-839-23 (CERP), onglet 23.1.2, p. 14-15 sur 34 (PDF en ligne).

De l'avis de plusieurs témoins entendus à la Commission le programme de rédaction des rapports est toutefois sous-financé et souffre d'un manque de ressources récurrent, notamment sur le plan des effectifs<sup>2380</sup>. La formation ferait aussi défaut.

Interpellé sur cette question en audience, le directeur du Bureau des affaires autochtones du MJQ a confirmé qu'un rédacteur Gladue reçoit un maximum de 1 000 \$ pour chaque rapport produit, en plus de certains frais de déplacement<sup>2381</sup>. Lorsque ce rédacteur est membre du comité de justice d'une communauté, il ne reçoit pas de somme additionnelle, car cette activité est considérée comme faisant partie de son mandat<sup>2382</sup>. Or, comme nous l'avons vu plus tôt dans ce chapitre, ces organismes souffrent eux aussi d'un manque de financement chronique. L'arrangement est le même du côté du Gouvernement de la Nation Crie. Ainsi, si le rédacteur est agent de réinsertion communautaire en milieu cri, aucune indemnité supplémentaire n'est prévue<sup>2383</sup>.

Le MJQ exige que les rédacteurs aient suivi une formation avant d'être inclus sur une liste du CAJ. Cinq organismes offrent cette formation : SPAQ, Taïga Vision, Aboriginal Legal Services, Legal Services of B.C. et Justice Institute of BC. Les programmes de formation proposés ne sont cependant pas uniformes<sup>2384</sup>. Le MJQ n'évalue pas non plus les rédacteurs, sauf s'il reçoit des plaintes, auquel cas il fera des vérifications et pourra retirer le rédacteur de la liste<sup>2385</sup>.

Conséquence ou non de cette situation, selon certains témoins entendus en audience les rapports Gladue présentent des lacunes<sup>2386</sup>. Bien que les rapports contiennent généralement des informations sur les facteurs historiques et systémiques, il y a souvent peu d'information sur les ressources existantes dans la communauté, et en particulier, sur les systèmes de droit autochtone et les procédures et sanctions qui seraient appropriées à la lumière de ceux-ci<sup>2387</sup>. Or, comme l'a souligné la Cour d'appel du Québec récemment, « en l'absence de propositions de sanctions substitutives formulées par les parties, il est difficile, voire impossible pour la Cour, d'arrimer la peine [...] aux principes de justice corrective propres au contexte autochtone »<sup>2388</sup>.

---

2380 Témoignage de Lyne St-Louis, notes sténographiques du 5 juin 2018, p. 203-205, lignes 13-12; témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 20 septembre 2017, p. 94, lignes 22-24 et p. 104-105, lignes 25-15; témoignage de Sharon McBride, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 117-118, lignes 2-7; témoignage de Louise Coonishish, notes sténographiques du 15 juin 2018, p. 91-92, lignes 15-19; témoignage de Vivien Carli, notes sténographiques du 20 février 2018, p. 86, lignes 12-18; témoignage de Danielle Côté, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 164, lignes 2-24; pièce PD-20 (CERP), *op. cit.*, p. 438 et 676 sur 722 (PDF en ligne).

2381 Témoignage de Jacques Prigent, notes sténographiques du 3 octobre 2018, p. 152-153, lignes 25-12.

2382 Pièce P-839-102 (CERP), *op. cit.*, p. 17.

2383 *Ibid.*; témoignage de Louise Coonishish, notes sténographiques du 15 juin 2018, p. 98, lignes 4-20.

2384 Pièce P-839-23 (CERP), onglet 23.1, p. 6 sur 34 (PDF en ligne).

2385 *Id.*, p. 7 sur 34 (PDF en ligne).

2386 Témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 20 septembre 2017, p. 92-94, lignes 8-7 et p. 104-104, lignes 25-15; témoignage d'Annick Murphy, notes sténographiques du 19 octobre 2018, p. 385-386, lignes 17-3; pièce PD-20 (CERP), *op. cit.*, p. 258, 262 et 428-430 sur 772 (PDF en ligne).

2387 Pièce PD-20 (CERP), *op. cit.*, p. 259-260 sur 772 (PDF en ligne).

2388 *R. c. Denis-Damée*, 2018 QCCA 1251, paragr. 122.

Chose certaine, en raison des délais de production des rapports variant entre deux et quatre mois au Québec, un rapport Gladue n'est produit que si la poursuite réclame une peine de quatre mois et plus d'emprisonnement<sup>2389</sup>. Si le contrevenant est incarcéré pendant les procédures, il devra donc accepter que le temps requis pour la production d'un rapport Gladue prolonge d'autant sa période de détention préventive. Dans ce contexte, de nombreux accusés sont forcés de renoncer à l'obtention d'un rapport<sup>2390</sup>.

En d'autres termes, les rapports Gladue ne sont d'aucune utilité pour la vaste majorité de contrevenants autochtones condamnés à répétition pour des infractions mineures et aux prises avec le cycle des portes tournantes de la judiciarisation et de l'incarcération.

Afin de pallier ce problème, notons que l'organisme ontarien Aboriginal Legal Services prépare des « lettres Gladue » lorsque la personne risque moins de 90 jours de prison. Ces lettres prennent moins de temps à préparer et se concentrent plus spécifiquement sur les mesures de rechange possibles<sup>2391</sup>.

De mon point de vue, les rapports Gladue sont des outils forts intéressants pour soutenir l'exercice du pouvoir judiciaire. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 51**

**Réserver une enveloppe budgétaire exclusive à la rédaction des rapports Gladue et revoir à la hausse la rémunération accordée pour cette tâche à l'ensemble des rédacteurs.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 52**

**Accroître le nombre de rédacteurs autorisés à produire des rapports Gladue.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 53**

**Soutenir financièrement les organismes impliqués dans la production des rapports Gladue afin qu'ils procèdent à la bonification et à l'uniformisation de la formation offerte aux rédacteurs accrédités en collaboration avec les autorités autochtones.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 54**

**Avec la collaboration des autorités autochtones, évaluer périodiquement la qualité du travail réalisé par les rédacteurs des rapports Gladue.**

<sup>2389</sup> Échange courriel entre la CERP et le MJQ concernant un document transmis dans le cadre des DG-0085-C et DG-0093-C, pièce P-839-96 (CERP), onglet 96.2, p. 12 sur 13 (PDF en ligne).

<sup>2390</sup> Témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 20 septembre 2017, p. 94, lignes 8-15; pièce PD-20 (CERP), *op. cit.*, p. 260-261 sur 772 (PDF en ligne).

<sup>2391</sup> Témoignage de Jonathan Rudin, notes sténographiques du 14 février 2018, p. 239, lignes 18-24.

## APPEL À L'ACTION n° 55

**Permettre qu'une lettre Gladue soit préparée automatiquement lorsqu'une personne autochtone est judiciairisée et prévoir un financement à cette fin.**

Au-delà de la détermination de la peine, la procureure en chef pour le bureau du Nord-du-Québec du DPCP, Marie-Chantale Brassard, est d'avis que l'accès aux ressources pour mettre en application les mesures de rechange pose problème<sup>2392</sup>. Le Barreau du Québec abonde dans le même sens. Dans le mémoire déposé à la Commission, l'ordre professionnel affirme effectivement que l'absence de ressources dans les communautés autochtones les place dans une situation discriminatoire par rapport aux autres citoyens du Québec. Le fait que, en raison d'un manque de logements dans certaines communautés, un détenu ne puisse être remis en liberté est pour l'ordre professionnel une illustration de cela<sup>2393</sup>.

De mon point de vue, cet élément, comme beaucoup d'autres évoqués dans ce chapitre, illustre l'incapacité du système dans son mode de fonctionnement actuel à tenir compte des réalités des peuples autochtones. Il renforce aussi la nécessité d'agir rapidement pour assurer le respect des droits fondamentaux des membres des Premières Nations et des Inuit en matière de justice.

<sup>2392</sup> Témoignage de Marie-Chantale Brassard, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 43-44, lignes 1-14 et p. 64-65, lignes 25-22.

<sup>2393</sup> Pièce P-556 (CERP), mémoire M-008, *op. cit.*, p. 2.







# CHAPITRE 9

## CONSTATS RELATIFS AUX SERVICES CORRECTIONNELS

Les services correctionnels sont une responsabilité partagée entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. Dans le respect de mon mandat, les travaux effectués se sont limités à l'organisation et au fonctionnement des Services correctionnels du Québec. Les situations portées à mon attention et analysées par l'équipe de la Commission mettaient par conséquent en cause des prévenus et des détenus condamnés à des peines d'emprisonnement de deux ans moins un jour, à plusieurs peines d'emprisonnement dont la durée totale était inférieure à deux ans ou à des peines à purger dans la communauté.

Tout au long des travaux de la Commission, un certain nombre de cas de racisme et de discrimination directe à l'encontre de membres des Premières Nations ou d'Inuit ont été portés à mon attention eu égard aux services correctionnels. Ils étaient tantôt le fait du personnel en place, tantôt celui de leurs codétenus<sup>2394</sup>. Insultes de la part d'agents correctionnels, comportements vexatoires, traitement discriminatoire par rapport aux détenus allochtones, les propos et les gestes qui m'ont été rapportés sont tout simplement inacceptables. Empreints de mépris et de violence, ils véhiculent les préjugés les plus vils à l'égard des peuples autochtones comme l'illustre l'histoire rapportée par Moses Nutaraluk, détenu successivement aux établissements d'Amos, de Saint-Jérôme, de Rivière-des-Prairies et de Bordeaux dans la région de Montréal:

Quand ils m'insultaient, ils me qualifiaient toujours d'« esquimau », de « mangeur de viande crue », de « renifleur de colle », d'« alcoolique » et ils disaient : « Tu t'es perdu en chassant et tu t'es retrouvé ici? » Je m'interrogeais en me disant : « Je ne suis pas ici... Je ne chasse pas, pensez-vous que je suis en train de chasser? » Et puis, ils se mettaient à rire et ils me répondaient : « Ah oui, va chercher des phoques ». » Et je me demandais : « Mais qu'est-ce que cela signifie? » Ils me répondaient : « En français, ce mot désigne un phoque. » Je me faisais alors la réflexion suivante : « Quoi, le terme anglais qui débute par la lettre F désigne un... phoque dans votre langue? » Et ils me répondaient alors : « C'est ça, va chercher des putains de phoques. » Et moi de me dire : « Oh, ne m'insultez pas ainsi. »<sup>2395</sup>

Qu'il s'agisse de cas isolés ou non, il y a dans ces propos bien plus que de la méconnaissance et je crois que de telles situations doivent être vertement dénoncées et que des mesures doivent être prises pour éviter que les scénarios se répètent. Après tout, comme l'a rappelé la directrice générale adjointe aux programmes, à la sécurité et à l'administration au ministère de la Sécurité publique (MSP), Marlène Langlois, lors de son premier passage en audience, « en vertu des valeurs établies par le gouvernement, la personne contrevenante est en droit

<sup>2394</sup> Témoignage de Sarah Papialuk, notes sténographiques du 20 février 2018, p. 139-140, lignes 17-19; témoignage de Johnny Anautak, notes sténographiques du 14 novembre 2018, p. 30-31, lignes 21-8 et p. 32, lignes 13-15; témoignage de Moses Nutaraaluk, notes sténographiques du 15 mars 2018, p. 153, lignes 7-12, p. 157-158, lignes 25-10, p. 165-166, lignes 23-20 et p. 168-169, lignes 24-7; témoignage de John Clarence Kawapit, notes sténographiques du 9 avril 2018, p. 114, lignes 6-25; témoignage de Lyne St-Louis, notes sténographiques du 5 juin 2018, p. 287-288, lignes 1-14.

<sup>2395</sup> Témoignage de Moses Nutaraaluk, notes sténographiques du 15 mars 2018, p. 165-166, lignes 23-8.

de s'attendre à des interventions qui se font [...] dans le respect des droits fondamentaux des personnes qui leur sont confiées» et qui évitent «toute forme de discrimination, en faisant preuve de neutralité, d'objectivité et d'honnêteté»<sup>2396</sup>.

Outre ces événements hautement déplorables, la preuve a aussi permis de confirmer la présence d'une discrimination indirecte, induite par les lois, les politiques, les pratiques et les outils utilisés. Le plus souvent incarcérés à des milliers de kilomètres de leur famille et de leur communauté, confrontés à d'importantes barrières culturelles et linguistiques ainsi qu'à une offre de programmes et de services limitée, les contrevenants autochtones apparaissent nettement défavorisés dans leurs rapports avec les services correctionnels. Les effets négatifs qui en découlent sont tels qu'ils m'amènent à conclure à l'échec du système carcéral en ce qui a trait à leur réhabilitation. Or, faut-il le rappeler, la réinsertion sociale est au cœur des principes inscrits dans la *Loi sur le système correctionnel du Québec*, et ce, pour tous les contrevenants<sup>2397</sup>.

Face à de tels constats, nul besoin de préciser que des changements importants s'imposent pour améliorer la qualité des services offerts aux membres des Premières Nations et aux Inuit.

## 9.1. Des populations surreprésentées

Le portrait détaillé de la population carcérale autochtone est présenté au chapitre 4 de ce rapport<sup>2398</sup>. Pour bien saisir l'ampleur des défis que présente le secteur, il importe toutefois de garder en tête certains chiffres.

Les statistiques les plus récentes fournies par le MSP font état de 2 160 admissions de personnes autochtones en centres de détention, et ce, pour l'année 2015-2016 seulement<sup>2399</sup>. À la même période, la population moyenne quotidienne en institution (PMQI) était composée à 6,5 % d'Autochtones dans les établissements de détention provinciaux<sup>2400</sup>. Ce chiffre est nettement au-dessus du 1,4 % de la population totale formée par les Premières Nations et les Inuit au Québec selon les registres<sup>2401</sup>.

La situation est particulièrement préoccupante chez les Inuit. Le ratio de personnes incarcérées chez ce peuple atteignait en effet 64 personnes pour 1 000 habitants en 2015-2016, ce qui représente un ratio 16 fois plus élevé que celui des détenus allochtones (4 : 1 000) à la même époque<sup>2402</sup>. En pourcentage, les Inuit représentaient d'ailleurs plus de la moitié (59,4 %) de la PMQI autochtone au Québec en 2015-2016<sup>2403</sup>.

<sup>2396</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 121, lignes 2-15; *Présentation du ministère de la Sécurité publique*, pièce P-007 (CERP), p. 26.

<sup>2397</sup> *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1., art. 1.

<sup>2398</sup> Voir p. 130-133.

<sup>2399</sup> *Profil des Autochtones confiés aux services correctionnels en 2015-2016*, pièce P-513 (CERP), p. 31.

<sup>2400</sup> *Id.*, p. 19.

<sup>2401</sup> *Données populationnelles des Autochtones au Québec*, pièce PD-13 (CERP).

<sup>2402</sup> *Recension des écrits, Prestation des services correctionnels auprès de la population autochtone au Québec*, pièce PD-14 (CERP), p. 35.

<sup>2403</sup> Pièce P-513 (CERP), *op. cit.*, p. 30.

Lors de son passage devant la Commission, la professeure titulaire en criminologie de l'Université Laval, Renée Brassard<sup>2404</sup>, a en outre insisté sur le fait que les données correctionnelles actuelles indiquent la « fin de la tendance historique dans la répartition des personnes incarcérées au Québec » qui se situait autour de 90,0 % pour les hommes et 10,0 % pour les femmes<sup>2405</sup>. Il faut plutôt compter aujourd'hui 23,4 % de femmes incarcérées pour 76,6 % d'hommes chez les Inuit<sup>2406</sup>, et environ 17,0 % de femmes incarcérées chez les Eeyou (Cris), les Anishnabek (Algonquins) et les Atikamekw Nehirowisiw<sup>2407</sup>. Le nombre de femmes autochtones incarcérées n'a par conséquent jamais été aussi important. Le *Profil des Autochtones confiés aux services correctionnels en 2015-2016* produit par le MSP fait d'ailleurs état d'une augmentation de 320,0 % de la population féminine d'origine autochtone en un peu moins de dix ans (2006-2007 vs 2015-2016)<sup>2408</sup>.

En dépit de cette surreprésentation, et du fait qu'elle persiste et ne cesse d'augmenter dans le temps, la preuve établie au cours des travaux de la Commission a démontré que le système correctionnel tarde à s'adapter aux besoins et réalités des contrevenants autochtones. Dès leur premier contact avec les services, les Autochtones apparaissent en effet défavorisés, et ce, jusqu'à leur libération.

## 9.2. Des biais discriminatoires en matière d'évaluation

Les Services correctionnels peuvent être appelés à évaluer une personne contrevenante à plusieurs reprises dans le cadre de son cheminement. L'évaluation effectuée est importante, car elle conditionne le parcours des contrevenants sous différents aspects, de la détermination de la peine jusqu'à l'évaluation du risque de récidive lors de la demande de libération, en passant par l'accès aux programmes et aux services proposés en établissement. Des pratiques établies et des outils validés sont utilisés pour effectuer ces évaluations. Les témoignages entendus dans le cadre des audiences ont toutefois mis en lumière le fait que ces outils et ces façons de faire présentaient des biais discriminatoires importants pour les membres des Premières Nations et les Inuit.

### 9.2.1 Les rapports présentenciels

Comme expliqué au chapitre 5 de ce rapport, à la demande d'un juge, les Services correctionnels peuvent devoir évaluer une personne contrevenante avant le prononcé de sa sentence<sup>2409</sup>. Lorsque c'est le cas, un rapport présentenciel est préparé par un agent de probation. Ce rapport doit en principe informer le tribunal de la situation personnelle et sociale du délinquant. Les circonstances du délit doivent y être explicitées, les antécédents criminels s'il y a lieu ainsi que le potentiel de réinsertion sociale tel qu'évalué à ce stade du processus<sup>2410</sup>.

2404 Madame Brassard est maintenant directrice de l'École de travail social et de criminologie de l'Université Laval.

2405 Témoignage de Renée Brassard, notes sténographiques du 23 mars 2018, p. 54, lignes 22-25.

2406 Pièce P-513 (CERP), *op. cit.*, p. 4.

2407 *Ibid.*

2408 *Id.*, p. 29.

2409 Voir le chapitre 5, page 173.

2410 Ministère de la Sécurité publique. (2007). Le rapport présentenciel. Repéré à [https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/services\\_correctionnels/publications/depliants/depliant\\_rapport\\_presentenciel.pdf](https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/services_correctionnels/publications/depliants/depliant_rapport_presentenciel.pdf), p. 3.

Depuis 2015, dans un effort de prise en compte des besoins et réalités des Premières Nations et des Inuit, les Services correctionnels ont développé une nouvelle forme de rapports présentenciels pour la clientèle autochtone<sup>2411</sup>. Nommés rapports présentenciels autochtones (RPS autochtone), ces derniers sont inspirés des principes avancés par la Cour suprême dans l'arrêt *R. c. Gladue* en 1999<sup>2412</sup>, puis 15 ans plus tard dans l'arrêt *R. c. Ipeelee*<sup>2413</sup>. Ils se différencient des rapports présentenciels réguliers par le fait qu'ils doivent prendre en considération les facteurs historiques et systémiques propres à la culture de la personne et l'influence qu'ils ont pu avoir dans ses démêlés avec la justice<sup>2414</sup>. À ce titre, ils peuvent par exemple s'intéresser aux séjours en pensionnat qui ont ponctué leur parcours de vie. L'analyse effectuée se limite cependant à l'individu et n'inclut pas un portrait historique exhaustif de la communauté autochtone d'appartenance de la personne contrevenante ni les effets des politiques colonialistes sur son environnement social<sup>2415</sup>.

Bien que relativement nouvelle, la mesure semble avoir été adoptée par les membres des Premières Nations et les Inuit. De passage devant la Commission, la directrice des services correctionnels professionnels pour la Côte-Nord, Line Boudreault, a en effet confirmé que pour la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2017, sur 114 rapports mettant en cause des contrevenants autochtones à la grandeur du Québec, 107 étaient des RPS autochtones<sup>2416</sup>.

Le temps consacré à cette question en audience a aussi permis d'apprendre qu'à ce jour, seuls quelques agents ont été formés pour produire ce genre d'analyses et ont développé l'expertise requise<sup>2417</sup>. La preuve entendue ne démontre pas que des demandes de RPS autochtones aient été refusées faute de ressources. Cela dit, compte tenu de la proportion sans cesse grandissante de membres des Premières Nations et d'Inuit vivant en milieu urbain, il serait faux de croire que les RPS autochtones devront exclusivement être produits dans des régions comptant sur la présence de communautés des Premières Nations ou de villages inuit. En audience, la directrice générale adjointe aux programmes, à la sécurité et à l'administration du MSP, Marlène Langlois, a d'ailleurs rappelé que l'adaptation culturelle des rapports présentenciels, même réguliers, demeure un objectif où que ce soit au Québec :

Le rapport présentenciel doit prendre en considération les facteurs historiques et systémiques propres à la réalité et à la culture de la personne, ces facteurs seront pris en compte dans l'analyse de la situation [...] délictuelle, l'évaluation du potentiel de réinsertion sociale et du risque, ainsi que lors de l'identification des mesures de réinsertion sociale<sup>2418</sup>.

2411 Témoignage de Line Boudreault, notes sténographiques du 15 mai 2018, p. 36, lignes 14-19.

2412 *R. c. Gladue*, 1999 1 R.C.S. 688.

2413 *R. c. Ipeelee*, 2012 CSC 13.

2414 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 122, lignes 13-21; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 28.

2415 Témoignages de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 89-90, lignes 25-23.

2416 Témoignage de Line Boudreault, notes sténographiques du 15 mai 2018, p. 37, lignes 1-15.

2417 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 91, lignes 18-22.

2418 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 122, lignes 13-21.

Dans ce contexte je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 56**

**Former l'ensemble des agents de probation du Québec à la préparation de rapports présentenciels autochtones et sur l'approche culturelle sécurisante à adopter lors de la cueillette d'information.**

Cette recommandation s'ajoute à la volonté exprimée plus tôt dans ce rapport de voir l'ensemble des professionnels œuvrant dans les services publics être formés à l'histoire, aux réalités et aux cultures autochtones<sup>2419</sup>. Elle offre selon moi une occasion d'explorer l'application concrète de ces savoirs et de faire une réelle différence dans le parcours des personnes contrevenantes.

#### **9.2.2 Les outils d'évaluation actuarielle**

Comme expliqué précédemment, les rapports présentenciels ne sont pas les seules évaluations à ponctuer le parcours des contrevenants. Lorsque la personne doit purger sa peine en milieu fermé, elle fait notamment l'objet d'une évaluation afin d'identifier ses besoins d'encadrement et de cibler les interventions à privilégier auprès d'elle<sup>2420</sup>. Pour toute personne ayant à purger une peine d'emprisonnement de plus de six mois, cette évaluation mène à l'élaboration d'un plan d'intervention correctionnel<sup>2421</sup>. Ce plan suivra l'individu tout au long de sa sentence, indépendamment du changement d'intervenant en cours de route. Le suivi est par la suite effectué en fonction du statut et des besoins évalués dans le cadre de l'évaluation<sup>2422</sup>. C'est d'ailleurs le résultat de cette évaluation qui détermine l'accès aux programmes et aux services offerts dans l'établissement et qui est pris en compte lors des demandes de libération ou de permission de sortir<sup>2423</sup>.

L'exercice d'évaluation repose sur des outils de type actuariel, c'est-à-dire, sur des grilles d'évaluation permettant d'attribuer une cote en fonction de la présence ou non de certains facteurs de risque dont les antécédents judiciaires, la dépendance à l'alcool ou à d'autres drogues et la qualité des liens familiaux. Au Québec, jusqu'à récemment, c'est le LS/CMI pour *Level of Service/Case Management Inventory* qui était utilisé<sup>2424</sup>. Après avoir procédé à des analyses sur les biais que pouvait introduire l'outil, le sous-ministre associé à la direction générale des services correctionnels du MSP, Jean-François Longtin, a toutefois précisé en audience que le MSP en était venu à la conclusion que « l'outil n'était pas

2419 Voir l'appel à l'action portant sur la formation à la page 267.

2420 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 123, lignes 7-10; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 29; témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 18-19, lignes 18-7.

2421 Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 19, lignes 21-22.

2422 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 123, lignes 19-21; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 29.

2423 Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 20, lignes 4-6; témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 123-124, lignes 22-1; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 29.

2424 Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 81, lignes 17-24.

pleinement adapté»<sup>2425</sup>. Dès lors, a-t-il précisé, des démarches ont été entreprises pour se doter d'un nouvel outil. Au terme de l'exercice, le BACPCQ *pour Besoin et analyse clinique pour personne contrevenante du Québec* a été développé<sup>2426</sup>.

À l'instar de tout nouvel outil de ce genre, le BACPCQ a fait l'objet d'une validation scientifique. Réalisé par le Centre international de criminologie comparée en avril 2017, selon Jean-François Longtin, l'exercice a permis de conclure «qu'à ce stade du processus du développement du BACPCQ, la démarche rencontre les standards établis dans la littérature scientifique pour le développement d'un outil d'évaluation du risque de récidive criminelle»<sup>2427</sup>. Afin de s'assurer que le BACPCQ rencontre pleinement ces standards, le sous-ministre associé aux services correctionnels affirmait toutefois en septembre 2018 que des vérifications empiriques étaient encore nécessaires<sup>2428</sup>. Lors du dernier passage des représentants du MSP à la Commission à l'automne 2018, l'outil faisait l'objet d'un projet pilote<sup>2429</sup>. Une décision rendue par la Cour suprême en 2018 et qualifiant les outils d'évaluation du risque de discriminatoires à l'égard des personnes d'origine autochtone a renforcé cette nécessité<sup>2430</sup>.

Prudent sur l'interprétation à faire de l'arrêt de la Cour suprême, monsieur Longtin a précisé en audience que l'outil accorde une place prépondérante à l'évaluation par les professionnels en leur permettant notamment d'expliquer un concept, le contexte ou la réalité autochtone<sup>2431</sup>:

Bien sûr, ce n'est pas un rapport Gladue en bonne et due forme, c'est pas [...] de notre intention non plus. C'est le ministère de la Justice qui produit les rapports Gladue ou qui les fait produire par des partenaires. Vous le savez, on a un RPS, un rapport présentenciel autochtone aussi, donc, on part du même principe, c'est-à-dire comment on peut améliorer l'analyse qu'on fournit dans nos documents d'information à la Commission [de libération conditionnelle], ou aux décideurs, sur la réalité autochtone. Et là [on] vient contrecarrer un peu l'aspect du taux de risque ou de la cote de risque. On n'en produit pas avec le BACPCQ. Dans le fond, c'est vraiment le professionnel qui ramasse cette information-là, qui l'analyse à partir d'une grille d'analyse, et va produire son évaluation. Donc, s'il y a lieu de moduler, entre autres à la présence de toxicomanie, consommation et l'historique soit socio-culturel de cette communauté-là et autres, bien, il peut en tenir compte à ce moment-là, puis il pourra en faire part dans l'évaluation<sup>2432</sup>.

L'objectif poursuivi par le MSP avec le développement d'un nouvel outil est louable et je ne peux que saluer sa clairvoyance dans ce domaine. Cela dit, bien qu'au moment de produire ce rapport les conclusions du projet pilote n'étaient pas encore connues, je demeure préoccupé

<sup>2425</sup> *Id.*, p. 81-82, lignes 25-13.

<sup>2426</sup> Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 82, lignes 14-18.

<sup>2427</sup> Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 88, lignes 7-12.

<sup>2428</sup> *Id.*, p. 82-83, lignes 24-19.

<sup>2429</sup> Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 84-85, lignes 20-2.

<sup>2430</sup> *Ewert c. Canada*, 2018 CSC 30.

<sup>2431</sup> *Id.*, p. 87, lignes 9-13.

<sup>2432</sup> *Id.*, p. 85-86, lignes 18-14.



par le fait qu'un seul et unique outil soit utilisé pour évaluer tous les contrevenants. De mon point de vue, même si le récent jugement de la Cour suprême fait référence aux outils utilisés par les Services correctionnels canadiens, des parallèles peuvent être établis avec les outils provinciaux. Or, le jugement est on ne peut plus clair sur l'importance de s'assurer que les pratiques d'évaluation «aussi neutres semblent-elles – ne soient pas discriminatoires à l'endroit des Autochtones»<sup>2433</sup>. En somme, afin que le système correctionnel fonctionne de manière équitable et efficace, il faut cesser de présumer que tous les contrevenants peuvent être traités équitablement en étant traités de la même façon.

Une étude récente produite par Sécurité publique Canada tend à confirmer mon analyse. Selon cette étude, les huit principaux facteurs de risque utilisés dans les évaluations de risque offrent une valeur prédictive moins grande chez les délinquants autochtones que chez les délinquants non autochtones<sup>2434</sup>. Les auteurs du rapport n'établissent pas avec certitude la cause de cette différence, mais concluent néanmoins que :

Étant donné que les délinquants autochtones sont surreprésentés à pratiquement chaque étape du système de justice pénale et affichent un niveau élevé de risque et de besoins, il est non seulement justifié, mais nécessaire d'accorder une attention particulière à l'application des outils d'évaluation du risque auprès de ce groupe. Quel que soit l'outil employé (échelle actuarielle ou jugement professionnel structuré), il est nécessaire de valider ces outils auprès des délinquants autochtones<sup>2435</sup>.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 57**

**Développer un outil d'évaluation spécifique aux contrevenants autochtones en collaboration avec des experts issus des Premières Nations et du peuple inuit.**

Au Québec, il y a fort à parier que la question de la langue serait soulevée dans le cadre d'un tel exercice. Les travaux effectués par la Commission ont en effet permis d'établir qu'à ce stade du parcours comme à tous les autres, la barrière linguistique fait obstacle. Directrice de Taïga Vision, un organisme de consultation et de formation en matière de justice autochtone, Lyne St-Louis donnait dans son témoignage à la Commission l'exemple d'un contrevenant inuit qui répondait «I am not sure» à presque toutes les questions qui lui étaient posées. On lui répétait alors les questions qui exigeaient des réponses par oui ou par non et comme le contrevenant sentait qu'il n'avait pas le choix, il répondait par «oui» ou «non», alors que sa réponse initiale, «I am not sure», signifiait qu'il ne comprenait pas bien la question<sup>2436</sup>. À l'instar de plusieurs témoins, elle s'est dite aussi convaincue que

<sup>2433</sup> Ewert c. Canada, 2018 CSC 30, paragr. 54.

<sup>2434</sup> Sécurité publique Canada. (2017). Ce que nous savons et ne savons pas au sujet de l'évaluation du risque que présentent les délinquants d'origine autochtone. Repéré à <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2017-r009/2017-r009-fr.pdf>, p. 6.

<sup>2435</sup> *Id.*, p. 10.

<sup>2436</sup> Témoignage de Lyne St-Louis, notes sténographiques du 5 juin 2018, p. 45-47, lignes 9-14.

la contextualisation des informations est indispensable pour permettre une meilleure compréhension du vécu des détenus, ce qui implique de posséder des connaissances culturelles sur les membres des nations concernées<sup>2437</sup>. L'avocate Sarah Plamondon abondait dans le même sens, conseillant le recours aux questions ouvertes plutôt qu'aux questions à réponse fermée<sup>2438</sup>. À mon avis, cela met en lumière l'importance que le développement du nouvel outil soit aussi fait en tenant compte des différences culturelles existantes entre les nations autochtones.

### 9.3. Un éloignement géographique aux conséquences néfastes

Les personnes autochtones admises en détention se retrouvent souvent dans des établissements très éloignés de leur communauté d'origine. À titre d'exemple, près de la moitié des Inuit (48,4 %) incarcérés le sont à l'établissement de détention de Saint-Jérôme<sup>2439</sup>. Quant aux femmes, elles sont systématiquement incarcérées à Québec ou Laval (Leclerc)<sup>2440</sup>. Cet éloignement géographique pose de nombreux problèmes.

#### 9.3.1. Emprisonnement de manière discontinue

Le *Code criminel* et le *Code de procédure pénale* permettent aux tribunaux d'ordonner qu'une peine soit purgée de façon discontinue, notamment la fin de semaine<sup>2441</sup>. L'approche est jugée intéressante d'un point de vue de réinsertion sociale et de réhabilitation notamment, parce qu'elle permet de garder un emploi, de continuer de fréquenter l'école, de conserver la garde de ses enfants tout en continuant de pourvoir à leurs besoins, ou encore de maintenir les liens familiaux particulièrement importants en présence d'enfants en bas âge.

Or, la preuve entendue en audience a permis d'établir qu'en l'absence d'un établissement adéquat pour purger la peine, il est quasi impossible pour les résidents du Nunavik de bénéficier de cette mesure<sup>2442</sup>. Les résidents de certaines communautés autochtones isolées de la Basse-Côte-Nord et de la région de Schefferville, pour lesquelles l'établissement désigné est celui de Sept-Îles, seraient confrontés au même problème<sup>2443</sup>.

<sup>2437</sup> *Id.*, p. 40-42, lignes 13-6.

<sup>2438</sup> Témoignage de Sarah Plamondon, notes sténographiques du 6 septembre 2018, p. 68-69, lignes 15-6.

<sup>2439</sup> Pièce P-513 (CERP), *op. cit.*, p. 18.

<sup>2440</sup> Pièce P-1159 (CERP), mémoire M-017, *op. cit.*, p. 14.

<sup>2441</sup> *Code criminel*, L.R.C 1985. c. C-46, art. 732 (1); *Code de procédure pénale*, RLRQ, c. C-25.1, art. 242.

<sup>2442</sup> Mémoire du Barreau du Québec. (2018, 19 avril). *Le système de justice et les peuples autochtones du Québec : des réformes urgentes et nécessaires*, pièce P-556 (CERP), mémoire M-008, p. 28, paragr. 6; témoignage de Sarah Plamondon, notes sténographiques du 6 septembre 2018, p. 116-122, lignes 23-14; témoignage de Nathalie Samson, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 74-75, lignes 17-3; témoignage de Nathalie Pelletier, notes sténographiques du 19 avril 2018, p. 224-225, lignes 9-3; *Analyse des sondages – Justice*, pièce PD-20 (CERP), p. 243 sur 772 et p. 258 sur 772 (PDF en ligne).

<sup>2443</sup> Témoignage de Denis Mesténapeo, notes sténographiques du 23 janvier 2018, p. 13, lignes 20-23 et p. 25-26, lignes 23-13.

Les observations effectuées dans le cadre des travaux de la Commission font écho à des décisions récentes rendues par les tribunaux québécois<sup>2444</sup>. Dans les deux cas, devant statuer dans le dossier d'une femme inuit ayant plaidé coupable à une infraction de conduite avec facultés affaiblies, le juge de première instance a refusé de permettre à la détenue de purger sa peine de façon discontinue en raison de l'absence d'installation à Kuujuaq<sup>2445</sup>. En appel devant la Cour supérieure, dans les deux affaires, le tribunal a conclu à la discrimination face à l'impossibilité pour les Nunavimmiut de purger leur peine de manière discontinue, qualifiant la situation « d'injustice criante ». La Cour supérieure imposait alors au MSP de remédier à la situation dans un délai de six mois. Ces deux décisions ont toutefois été renversées par la Cour d'appel du Québec<sup>2446</sup>. Bien qu'elles n'aient pas permis de statuer sur le fond de la question, ces décisions ont porté à l'avant-scène les enjeux que soulève l'absence d'établissement de détention au Nunavik.

Pour ma part, je considère que l'attribution de pouvoirs accrus aux peuples autochtones en matière de justice et la conclusion d'ententes permettant la création de systèmes de justice particuliers, comme suggérée au chapitre précédent<sup>2447</sup>, devraient réduire le nombre de cas où une peine discontinue est imposée. Cela dit, pour traiter adéquatement les dossiers qui resteront dans le système, il importe de trouver une solution quant à la disponibilité des ressources.

En mars 2018, le Protecteur du citoyen rendait public un rapport sur les conséquences de l'augmentation des peines discontinues dans les établissements de détention du Québec<sup>2448</sup>. Dans ce rapport, le Protecteur rappelle qu'il y a de cela déjà 20 ans, le ministère de la Justice fédéral s'est montré ouvert à ce que les provinces « développent des mesures alternatives à la garde en établissement de détention » pour les personnes purgeant une peine discontinue. On proposait alors de purger la peine discontinue dans le cadre de programmes communautaires à caractère non carcéral<sup>2449</sup>.

Dans la foulée de cette recommandation, au début des années 2000, certaines provinces canadiennes, dont l'Alberta et l'Ontario, ont adopté des mesures permettant de purger une peine d'emprisonnement discontinu à l'extérieur des établissements de détention<sup>2450</sup>.

Au Québec, rien de comparable n'a été fait à ce jour, bien que – comme le rappelle le Protecteur du citoyen dans son rapport – la volonté initiale du MSP était de faire en sorte que l'administration des peines discontinues se fasse par le biais d'un « hébergement dans une ressource de la communauté ou dans un local à l'extérieur de l'établissement sous la surveillance du personnel correctionnel »<sup>2451</sup>.

<sup>2444</sup> *R. c. Jonas*, 2018 QCCS 3869; *Sequaluk c. R.*, 2018 QCCS 4853.

<sup>2445</sup> *R. c. Jonas*, 2018 QCCS 3869, paragr. 16; *Sequaluk c. R.*, 2018 QCCS 4853, paragr. 17.

<sup>2446</sup> *R. c. Jonas*, 2019 QCCA60; *R. c. Sequaluk*, 2019 QCCA1209.

<sup>2447</sup> Voir l'appel à l'action n° 41 à ce sujet, p. 330.

<sup>2448</sup> Protecteur du citoyen. (2018). *Rapport du Protecteur du citoyen : Les conséquences de l'augmentation des peines discontinues dans les établissements de détention du Québec*. Québec, Québec : Protecteur du citoyen.

<sup>2449</sup> *Id.*, p. 28, paragr. 79.

<sup>2450</sup> *Id.*, p. 28, paragr. 80.

<sup>2451</sup> *Id.*, p. 29, paragr. 81.

Rétrospectivement, le Protecteur du citoyen juge qu'une telle pratique « pourrait être plus efficace qu'un bref séjour en établissement de détention pour régler des problèmes qui ont mené à la criminalisation de ces personnes<sup>2452</sup> ». Je partage cette vision des choses.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 58**

**Implanter, le plus rapidement possible, et dans toutes les régions du Québec, des mesures alternatives à l'incarcération pour les personnes condamnées à une peine discontinue, le tout accompagné d'un financement pérenne.**

Cette démarche devra évidemment être faite en collaboration avec les autorités autochtones et privilégier la conclusion d'entente avec des ressources communautaires autochtones dans chacune des régions.

#### **9.3.2 Transferts**

L'éloignement géographique est aussi synonyme de transferts multiples pour les détenus. La question a été abordée une première fois dans le chapitre portant sur les services de justice lorsqu'il a été question des enquêtes sur mise en liberté<sup>2453</sup>. La vérité cependant, c'est qu'en ce qui concerne les détenus autochtones, le problème dépasse cette simple étape. Chiffres à l'appui, il est en effet clair que les détenus autochtones subissent un nombre considérablement plus élevé de transferts d'établissements que les détenus allochtones lors de leur séjour en détention.

Selon les données publiées par le MSP, 11,6 % des contrevenants eeyou (cris) et 19,3 % des contrevenants inuit ont connu quatre épisodes de transfert ou plus lors de leur parcours carcéral<sup>2454</sup>. Chez les non-Autochtones, seuls 3,7 % des détenus ont subi le même sort<sup>2455</sup>. À l'autre bout du spectre, trois détenus allochtones sur quatre (75,0 %) n'ont jamais subi de transfert lors de leur passage en détention. Cela dit, la majorité des Autochtones (68,1 %) n'ont pas non plus connu de transfert, à l'exception des Inuit qui apparaissent encore comme les plus défavorisés avec seulement 21,3 % des détenus n'ayant jamais subi de transfert<sup>2456</sup>.

Selon les informations complémentaires obtenues de la part du MSP, en 2016, les hommes autochtones détenus ont vécu en moyenne 1,37 transfert par année<sup>2457</sup>. La situation

<sup>2452</sup> *Id.*, p. 30, paragr. 82.

<sup>2453</sup> Voir le chapitre 8, p. 343-345.

<sup>2454</sup> Pièce P-513 (CERP), *op. cit.*, p. 21-22.

<sup>2455</sup> *Id.*, p. 22.

<sup>2456</sup> *Id.*, p. 21-22.

<sup>2457</sup> DG-0026-B, *La détention; les libérations conditionnelles octroyées par les services correctionnels; les programmes correctionnels; la localisation, les transferts, les déplacements et les suivis; la classification des personnes détenues; l'isolement des personnes détenues; les centres résidentiels communautaires et les thérapies pour les délinquants sexuels*, pièce P-798-5 (CERP), onglet 5.2, p. 40 sur 1095 (PDF en ligne).

est similaire du côté des femmes autochtones avec 1,40 transfert en douze mois<sup>2458</sup>. Pour les hommes, comme pour les femmes, la situation s'est détériorée depuis 2007. En un peu moins de dix ans, le nombre annuel de transferts est effectivement passé de 1,06 à 1,40 transfert pour les femmes et de 1,08 à 1,37 transfert pour les hommes<sup>2459</sup>. Chez les Allochtones, le nombre de transferts par personne par année se situait toujours à 0,57 en 2017, en hausse d'un peu plus de 0,1 depuis 2007<sup>2460</sup>. La surpopulation dans les centres carcéraux serait à l'origine de bon nombre de ces transferts<sup>2461</sup>.

Rappelons qu'un transfert d'établissement de détention amène son lot de difficultés : fouille à nu à la sortie du premier établissement de détention, fouille à nu à l'entrée du second, transport en fourgon cellulaire durant lequel les mains et les pieds sont menottés, risque élevé de perte d'effets personnels dans le déménagement, etc. Et c'est sans compter l'inconfort général de devoir s'adapter à un nouveau lieu, à du nouveau personnel carcéral, à de nouvelles règles et façons de faire ainsi qu'à de nouveaux codétenus.

Dans le mémoire final qu'il a déposé devant la Commission, le gouvernement du Québec a affirmé que « le MSP a déployé plusieurs mesures dans l'objectif de réduire les transferts interétablissements, notamment pour les Inuit ». Selon lui, « l'entente sur l'organisation des services correctionnels avec la Société Makivik et l'Administration régionale Kativik favorisant le regroupement des prévenus et des détenus en provenance du Nunavik dans des établissements spécifiques (Amos et Saint-Jérôme) demeure une avancée majeure »<sup>2462</sup>.

De l'avis du gouvernement, les mesures prévues dans cette entente – jointes à l'utilisation de la visioconférence lors de la première comparution – vont permettre de « diminuer le nombre de transferts interétablissements de cette clientèle particulière et, ainsi, accroître l'accessibilité aux différents programmes offerts en établissement de détention »<sup>2463</sup>.

Si le nouvel établissement de détention d'Amos et l'entente nouvellement conclue représentent des avancées importantes, je considère toutefois qu'un suivi étroit devrait être fait sur cette question afin de mesurer l'efficacité des mesures mises en place à moyen et à long terme. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

## APPEL À L'ACTION n° 59

**Mesurer et rendre compte annuellement de la situation relative aux transferts des détenus autochtones en collaboration avec les organismes autochtones partenaires.**

<sup>2458</sup> *Ibid.*

<sup>2459</sup> *Ibid.*

<sup>2460</sup> *Ibid.*; pièce P-513 (CERP), *op. cit.*, p. 22.

<sup>2461</sup> Témoignage de Lyne St-Louis, notes sténographiques du 5 juin 2018, p. 246-247, lignes 15-10.

<sup>2462</sup> Mémoire du Procureur général du Québec et du Secrétariat aux affaires autochtones. (2018, 30 novembre), *Vivre ensemble, faire ensemble*, pièce P-1170 (CERP), mémoire M-029, p. 20, paragr. 3.

<sup>2463</sup> *Ibid.*

### 9.3.3 Maintien des liens familiaux

Un autre enjeu résultant de l'éloignement géographique de plusieurs détenus autochtones est le difficile maintien des liens familiaux.

Selon le *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec*, une personne incarcérée a le droit de recevoir la visite de son conjoint de droit ou de fait, de son père, de sa mère, de son enfant, de son frère, de sa sœur et de son avocat<sup>2464</sup>. Elle peut également, si elle en a l'autorisation, recevoir la visite d'une autre personne utile pour régler une affaire urgente, pour un motif social ou familial ou pour faciliter la réinsertion sociale de la personne incarcérée. Ces visites sont toutefois aux frais des visiteurs. Or, en raison des grandes distances qui les séparent des centres de détention et des coûts importants que représente le déplacement, rares sont les familles des détenus autochtones qui disposent des ressources nécessaires pour rendre visite à leurs proches incarcérés.

Lors des audiences, plusieurs témoins ont fait état des impacts dévastateurs, non seulement pour les personnes incarcérées, mais aussi pour les membres de leur famille, de cette absence de contact entre eux<sup>2465</sup>. Incarcérée à l'établissement de détention Leclerc de Laval, Sarah Papialuk, une Inuit de Puvirnituq, a notamment relaté la frustration, l'angoisse et la déprime engendrées par le fait d'avoir été isolée de sa communauté et de sa famille, parce que ceux-ci ne pouvaient se payer un billet d'avion pour venir la visiter<sup>2466</sup>.

Certains prévenus, qui ne peuvent travailler et ne reçoivent aucune aide financière de membres de leur famille, peuvent ainsi passer des mois, durant leur détention préventive puis leur éventuelle détention, sans contact aucun avec leur famille.

Faute de pouvoir bénéficier de visites en personne, les détenus peuvent appeler les membres de leur famille en se procurant des cartes d'appels. Or, ces cartes d'appels sont particulièrement coûteuses. En audience, le MSP a en effet confirmé qu'un appel local coûte 1 \$ pour toute la durée de l'appel, alors que pour un appel interurbain, c'est 1 \$ pour la première minute, et 0,40 \$ pour chaque minute supplémentaire<sup>2467</sup>.

Invité à se prononcer sur cette question, en audience, le sous-ministre associé aux services correctionnels, Jean-François Longtin, a affirmé que certains établissements de détention prévoyaient, de manière informelle, la tenue d'appels « autres », sans l'obligation de payer une carte d'appels, pour certains détenus de régions éloignées<sup>2468</sup>. Il s'est aussi dit ouvert à étudier la question et a admis « qu'il faudrait peut-être avoir quelque chose de plus organisé ou systémique », tout en rappelant qu'un détenu a la possibilité de travailler pendant sa détention pour gagner l'argent requis<sup>2469</sup>.

<sup>2464</sup> *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, r. 1, art. 56.

<sup>2465</sup> Témoignage de Sarah Papialuk, notes sténographiques du 20 février 2018, p. 139, lignes 13-15; témoignage de Johnny Anautak, notes sténographiques du 14 novembre 2018, p. 32, lignes 3-8; témoignage de Moses Nutaraaluk, notes sténographiques du 15 mars 2018, p. 177-178, lignes 16-2; témoignage de John Clarence Kawapit, notes sténographiques du 9 avril 2018, p. 126, lignes 6-14.

<sup>2466</sup> Témoignage de Sarah Papialuk, notes sténographiques du 20 février 2018, p. 139, lignes 13-15.

<sup>2467</sup> Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 62-63, lignes 25-11.

<sup>2468</sup> *Id.*, p. 63-64, lignes 16-1.

<sup>2469</sup> *Id.*, p. 64, lignes 1-8.

À mon point de vue, le problème réside plutôt dans le fait qu'un détenu allochtone, le plus souvent incarcéré dans sa région d'origine, doit vraisemblablement assumer des frais moins élevés pour rester en contact avec ses proches qu'un détenu autochtone, en raison de la distance qui le sépare, contre son gré, de sa région domiciliaire.

Les constats établis sont d'autant plus dommageables que, comme l'a très clairement expliqué Robin Aubut-Fréchette, alors adjoint exécutif au protectorat pour le Protecteur du citoyen, « la meilleure réinsertion sociale demeure le lien familial et avec ses proches »<sup>2470</sup>.

Pour remédier à la situation et offrir aux détenus autochtones des chances égales de réhabilitation, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 60**

**Instaurer un programme de financement des déplacements familiaux lorsqu'il n'y a pas d'autre choix que d'incarcérer un détenu dans un établissement provincial éloigné de son lieu de résidence ou de sa communauté d'appartenance.**

À mon avis, les agents de liaison dont la présence a fait l'objet d'un appel à l'action plus tôt dans ce rapport pourraient être des facilitateurs importants dans la concrétisation de ce programme, notamment en offrant de l'accompagnement aux proches des détenus en vue d'organiser leur déplacement.

Par ailleurs pour pallier aux situations où les déplacements sont impossibles, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 61**

**Permettre des communications par visioconférence entre les détenus et les membres de leur famille lorsqu'il n'y a pas d'autre choix que d'incarcérer un détenu dans un établissement provincial éloigné de son lieu de résidence ou de sa communauté d'appartenance.**

Étant donné le caractère inégal de l'accès aux technologies dans les communautés des Premières Nations et les villages du Nunavik, pour représenter un gain réel, cette mesure devra cependant être assortie d'investissements conséquents en matière de technologies de l'information et des communications.

Aussi, parce que les communications téléphoniques demeurent le moyen le plus accessible d'entrer en communication avec un détenu, je recommande au gouvernement de :

<sup>2470</sup> Témoignage de Robin Aubut-Fréchette, notes sténographiques du 14 mars 2018, p. 125-126, lignes 22-22.



## APPEL À L'ACTION n° 62

**Modifier les règles en vigueur en ce qui a trait aux appels téléphoniques pour faire en sorte que les appels interurbains puissent être effectués au même coût que les appels locaux.**

Finalement, la définition de famille devrait être modifiée pour tenir compte de la réalité des familles élargies dans les cultures autochtones et inclure les tantes, les oncles, les grands-parents, les cousins et les cousines. Beaucoup d'enfants autochtones ont par exemple vécu avec leurs grands-parents ou avec d'autres personnes apparentées. Pour eux, ces personnes sont tout aussi significatives que les membres de leur famille immédiate.

### 9.4 Un environnement vétuste ou non adapté

Dans un tout autre registre, l'état des infrastructures des centres correctionnels du Québec fait périodiquement la manchette. Les groupes de défense des droits déplorent notamment le caractère vétuste des installations, l'insalubrité, la présence de moisissures et les conduits d'air contaminés. Les contrevenants autochtones ne sont évidemment pas les seuls à devoir purger leur peine dans de tels environnements. Cela dit, un certain nombre d'éléments portés à ma connaissance méritent qu'on s'y attarde.

Il est notamment impossible d'aborder la question des conditions de détention sans évoquer le rapport spécial produit par le Protecteur du citoyen en 2016 au regard de la situation ayant cours au Nunavik<sup>2471</sup>. Non seulement l'organisme y dénonce des conditions en deçà des normes en vigueur, mais il affirme qu'elles ne « permettent pas d'assurer, en toute circonstance, le respect des droits fondamentaux des personnes incarcérées, notamment de leur droit à la dignité »<sup>2472</sup>.

Du confinement en cellule 24 heures sur 24 au fait d'avoir été menotté pendant plusieurs heures dans le corridor ou forcé de partager une cellule à plusieurs, la liste des problèmes rapportés par le Protecteur du citoyen est imposante. Et les situations dénoncées toutes plus inacceptables les unes que les autres. Pour remédier à la situation, l'organisme de surveillance a soumis 30 recommandations aux autorités. Au printemps 2018, dans un suivi de celles-ci, la Protectrice du citoyen, Marie Rinfret considérait que seize recommandations avaient été réalisées, alors que treize ne l'étaient pas et faisaient l'objet d'un suivi<sup>2473</sup>.

De mon point de vue, aucune raison ne peut justifier le fait que les Nunavimmiut voient leurs droits les plus élémentaires bafoués. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

<sup>2471</sup> Rapport spécial du Protecteur du citoyen. Les conditions de détention, l'administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik, pièce P-459 (CERP).

<sup>2472</sup> Id., p. 8, paragr. 2.

<sup>2473</sup> Lettre sur le bilan aux ministères concernés, pièce P-460 (CERP), p. 2 sur 35, paragr. 2 (PDF en ligne).

## APPEL À L'ACTION n° 63

**Mettre en œuvre sans délai l'ensemble des recommandations avancées par le Protecteur du citoyen dans son rapport spécial sur les conditions de détention, l'administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik.**

Si la situation observée au Nunavik est particulièrement dramatique, des problèmes majeurs ont également été portés à mon attention ailleurs au Québec. C'est le cas notamment au centre de détention Leclerc de Laval, où sont incarcérées la majorité des femmes autochtones du Québec. Fermé en 2012 par les autorités fédérales en raison de sa vétusté, l'établissement a été récupéré par les Services correctionnels du Québec en 2016. Depuis, le Barreau du Québec et les groupes de défense des droits humains n'ont cessé de réclamer des changements. Dans le mémoire qu'il a produit à l'intention de la Commission, le Syndicat des agents de la paix en services correctionnels du Québec déplore lui-même l'état des lieux<sup>2474</sup>. Le syndicat affirme également que si les conditions difficiles ayant cours au centre Leclerc affectent toutes les femmes qui y sont détenues, les femmes autochtones y sont plus vulnérables :

L'isolement de certaines femmes autochtones incarcérées est aggravé par le fait que très peu de codétenues parlent l'anglais d'une part, alors que nombre d'Autochtones ne parlent pas le français. De plus, chez les femmes inuit, la plupart ne parlent ni l'anglais ni le français. Incapables de communiquer autrement qu'en inuktitut, elles vivent une solitude immense qui pèse lourd sur leur santé mentale<sup>2475</sup>.

Les agents correctionnels mentionnent aussi avoir enregistré « plus d'incidents suicidaires en trois ans au centre Leclerc que dans les 25 années précédentes à Tanguay »<sup>2476</sup>. Selon eux, des dix incidents qui sont survenus en trois ans, quatre ou cinq mettaient en cause des Inuit<sup>2477</sup>. Pourtant, selon les membres du Syndicat, la prison n'est « généralement pas » un incitatif à passer à l'acte chez les Autochtones incarcérés<sup>2478</sup>.

La vérité établie par la preuve découlant des travaux de la Commission est que, dès leur arrestation, les femmes autochtones judiciairisées sont nettement défavorisées. Non seulement elles sont plus vulnérables en contexte d'intervention policière, mais en régions éloignées, faute d'infrastructures adéquates, après leur arrestation il n'est pas rare qu'elles soient forcées de partager des quartiers cellulaires avec les hommes<sup>2479</sup>. Plus encore, comme le souligne lui-même le Syndicat des agents de la paix en services correctionnels, « il n'existe aucun endroit distinct pour la détention des femmes en dehors de Montréal et de Québec »<sup>2480</sup>. Une autre manière de dire que ces femmes sont systématiquement

<sup>2474</sup> Pièce P-1159 (CERP), mémoire M-017, *op. cit.*, p. 13-15.

<sup>2475</sup> *Id.*, p. 25, paragr. 6.

<sup>2476</sup> *Id.*, p. 25, paragr. 5.

<sup>2477</sup> *Ibid.*

<sup>2478</sup> *Id.*, p. 24, paragr. 6.

<sup>2479</sup> *Id.*, p. 14, paragr. 6.

<sup>2480</sup> *Ibid.*

envoyées à des milliers de kilomètres de leur famille et de leurs enfants, avec tout ce que cela suppose comme déchirement et solitude.

Au cours des dernières années, certaines améliorations ont été effectuées en ce qui a trait aux installations carcérales réservées aux hommes. Plusieurs de ces améliorations constituent des gains importants pour les contrevenants autochtones. À titre d'exemple, une salle circulaire pouvant accueillir 30 personnes et des installations extérieures ont été prévues au nouveau centre de détention de Sept-Îles pour la tenue d'activités culturelles<sup>2481</sup>. Des aménagements ont également été prévus au nouvel établissement d'Amos, en plus de secteurs d'hébergement distincts et d'équipements de visioconférence pour les contacts avec les familles habitant en régions éloignées<sup>2482</sup>.

À côté de cela, le sort réservé aux femmes détenues de manière générale et aux femmes autochtones détenues de façon plus spécifique apparaît hautement discriminatoire. À mon avis, il y a urgence d'agir pour remédier à la situation. Aussi, je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n° 64

**Entreprendre dans les plus brefs délais, en collaboration avec les autorités autochtones, un chantier de travail sur l'amélioration des conditions de détention des femmes autochtones, de leur arrestation jusqu'à leur libération.**

## 9.5 Des droits et des obligations mis à mal

Les conditions de détention ne se limitent pas à l'état des installations physiques. Le respect accordé aux droits fondamentaux conditionne aussi la qualité des services reçus.

Les droits des détenus et leurs pendants, c'est-à-dire les obligations des services correctionnels, sont prévus au règlement sur les services correctionnels et doivent être respectés par l'ensemble des intervenants et organisations œuvrant auprès d'eux<sup>2483</sup>.

Or, tout au long des travaux de la Commission, plusieurs manquements à ce niveau ont été portés à mon attention. Je considère qu'il est utile d'en faire mention ici et de rappeler l'importance que les autorités correctionnelles voient à ce que le *Règlement* soit respecté en toute circonstance.

<sup>2481</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 127-128, lignes 23-8; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 33.

<sup>2482</sup> *Id.*, p. 128, lignes 9-14; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 33.

<sup>2483</sup> Voir le chapitre 5, p. 171-172; *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, r. 1, art. 4-61.

### 9.5.1 Effets personnels

Lors de l'admission d'une personne dans un centre de détention au Québec, les services correctionnels sont responsables de ses biens personnels. En vertu du *Règlement*, ils doivent déposer les biens de la personne incarcérée «en lieu sûr et des mesures doivent être prises pour les conserver en bon état»<sup>2484</sup>. En réponse à une demande qui lui a été adressée à ce sujet, le MSP a confirmé les instructions formelles fournies au personnel à cet égard<sup>2485</sup>.

Indépendamment de la réponse fournie par le Ministère, cette obligation ne semble pas toujours avoir été respectée, particulièrement en ce qui a trait aux détenus du Nunavik. En audience, Lyne St-Louis a en effet affirmé que les objets personnels, incluant les cartes d'identité des détenus et prévenus, étaient régulièrement perdus en raison des nombreux transfèrements<sup>2486</sup>.

Ces lacunes avaient aussi été soulevées par le Protecteur du citoyen dans son rapport sur le Nunavik en 2016<sup>2487</sup>. Deux ans plus tard, dans son *Appréciation du suivi des recommandations du rapport spécial du Protecteur du citoyen*, l'organisme indiquait toutefois que les actions prises à cet effet étaient satisfaisantes. On peut y lire que désormais: «tous les effets de valeur sont déposés dans des boîtiers métalliques fermés à clé» et que les autres effets personnels sont «entreposés dans des contenants ou des sacs identifiés au nom de leur propriétaire»<sup>2488</sup>.

Il s'agit en soi d'une bonne nouvelle, mais je ne saurais trop insister sur le fait qu'il demeure impératif que les autorités correctionnelles maintiennent leur vigilance afin d'éviter que des problèmes similaires ne surviennent à nouveau.

### 9.5.2 Fouilles

Les circonstances qui permettent une fouille à nu sont énumérées dans le *Règlement* et se déclinent comme suit:

- à l'entrée et à la sortie d'un établissement de détention;
- à l'entrée et à la sortie d'un véhicule institutionnel;
- à l'entrée et à la sortie du secteur où se déroulent les visites, autres que sécuritaires;
- à la sortie des secteurs, des ateliers de travail, des salles d'activités et des cours de récréation de l'établissement où la personne incarcérée a pu avoir accès à un objet interdit qu'elle aurait pu dissimuler sur sa personne;

<sup>2484</sup> *Id.*, art. 4.

<sup>2485</sup> DG-0055-B, *Les politiques, les directives et les guides de pratique; la documentation scientifique; les ententes et les positions; les rapports, les recommandations et les plans stratégiques du MSP concernant la détention des personnes autochtones*, pièce P-798-16 (CERP), onglet 16.1.2, p. 57 sur 1394 (PDF en ligne).

<sup>2486</sup> Témoignage de Lyne St-Louis, notes sténographiques du 5 juin 2018, p. 245, lignes 14-25.

<sup>2487</sup> Pièce P-459 (CERP), *op. cit.*, p. 37-38.

<sup>2488</sup> Pièce P-460 (CERP), *op. cit.*, p. 16 sur 35 (PDF en ligne).

- à l'entrée et à la sortie d'une cellule de réclusion, d'isolement préventif et d'observation;
- lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne incarcérée est en possession d'un objet non autorisé ou interdit ou d'un élément de preuve relatif à la perpétration d'une infraction criminelle et que cette fouille est nécessaire pour trouver l'objet interdit ou l'élément de preuve;
- lorsqu'une évasion ou une prise d'otage est appréhendée ou après une émeute;
- lorsqu'une situation est susceptible de déclencher une mesure d'urgence ou la présence d'un objet interdit menace sérieusement la vie ou la sécurité d'une personne ou de l'établissement<sup>2489</sup>.

Dans les trois dernières circonstances, la fouille doit être autorisée par le gestionnaire responsable, sauf en cas d'urgence<sup>2490</sup>. Lorsqu'il procède à une fouille sans l'autorisation du gestionnaire, l'agent des services correctionnels qui l'a effectuée doit cependant produire un rapport dans lequel il explique la nécessité de l'intervention et le motif d'urgence<sup>2491</sup>.

Cela étant, un témoignage troublant et démontrant sans conteste le recours à des fouilles abusives au moment de la détention d'une personne contrevenante m'a été partagé au cours des audiences. Réveillée la nuit pour une fouille à nu sans explication, la personne entendue à huis clos a affirmé avoir subi au total six fouilles à nu sur trois jours<sup>2492</sup>. Si deux d'entre elles étaient justifiées en vertu du *Règlement* – car la personne avait été placée en isolement préventif – on ne peut en dire autant des autres. Plus inquiétant encore, sans qu'il m'ait été possible de vérifier les faits, la personne a rapporté avoir fait l'objet d'un traitement différent en raison de son origine :

Parce que quand j'étais là-bas, t'sé, j'ai compris déjà, quand je voyais le traitement qui était fait à ma voisine puis à moi, c'était deux choses très distinctes, là, qui se voyaient puis qui se sentaient, là. Puis t'sé, je me suis dit « bien, comment ça? » [...] J'ai même parlé à une femme, [...] elle avait soixante ans puis elle est encore là aujourd'hui parce qu'elle a fait des vols, puis c'est pas la première fois, mais elle a jamais été dans le trou, là. C'était comme... je comprenais pas du tout. Je [ne] comprenais pas comment ça que moi c'était différent, là, puis même encore là, je voulais pas y croire que c'était différent parce que j'étais Innue<sup>2493</sup>.

Si elle s'avère fondée, l'impression ressentie par la détenue constitue un grave manquement aux droits fondamentaux de la personne. Aussi, je considère qu'il est du devoir des autorités correctionnelles de rappeler à leur personnel les paramètres à l'intérieur desquels une fouille peut être effectuée et de voir à ce que ceux-ci soient respectés.

<sup>2489</sup> *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec*, c. S-40.1, r. 1, art. 27-28.

<sup>2490</sup> *Id.*, art. 28.

<sup>2491</sup> *Ibid.*

<sup>2492</sup> Témoignage à huis clos HC76, notes sténographiques du 13 septembre 2018, p. 270, lignes 12-14.

<sup>2493</sup> *Id.*, p. 265-266, lignes 23-3 et p. 267, lignes 12-22.

### 9.5.3 Isolement préventif

Considéré comme une mesure d'exception, le recours à l'isolement préventif est aussi encadré par le *Règlement*. On peut y lire que lorsqu'un agent des services correctionnels a des motifs raisonnables de croire qu'une personne incarcérée dissimule des objets prohibés (drogues, armes, stupéfiants ou médicaments non prescrits), il peut demander au gestionnaire responsable que lui soit imposée une mesure d'isolement préventif<sup>2494</sup>.

Le Règlement prévoit aussi que la personne placée en isolement préventif doit avoir l'occasion de présenter ses observations, et ce, avant d'y être envoyée<sup>2495</sup>. Après cette étape, si la décision de placer la personne en isolement préventif est maintenue, celle-ci doit être informée par écrit, dans les plus brefs délais, des motifs qui justifient ce confinement<sup>2496</sup>. La décision de placer une personne en isolement préventif doit en outre être confirmée ou infirmée par le directeur de l'établissement dans les plus brefs délais<sup>2497</sup>.

Encore une fois, dans le cours des travaux de la Commission, des histoires de non-respect des exigences m'ont été racontées. C'est le cas notamment en ce qui concerne la personne ayant témoigné avoir subi six fouilles à nu pendant sa détention en isolement préventif. Celle-ci a en effet affirmé devant la Commission ne jamais avoir été informée des motifs qui justifiaient son placement en isolement préventif ni oralement ni par écrit. Elle n'a pas non plus pu faire valoir ses observations à l'égard de la situation.

Placé en isolement préventif pendant deux mois, un autre témoin a fait état d'une situation similaire, voire pire, sur le plan des conditions :

Je me suis fait ramasser par les gardes, et ils m'ont jeté dedans – ils m'ont mis au trou, et ils m'ont dit de ne rien dire – de ne pas dire un mot. Et ils m'y ont ainsi gardé presque deux mois, alors que je ne portais que mes sous-vêtements. Ils venaient me contrôler de temps en temps et ils en profitaient pour me battre. Je suis resté là et je n'ai même pas pris de douche pendant deux mois entiers<sup>2498</sup>.

Un autre témoin laissera par ailleurs sous-entendre que l'isolement préventif a été utilisé contre lui à titre de représailles<sup>2499</sup>.

De mon point de vue, le caractère extrêmement punitif de cette mesure exige à lui seul une observation stricte des mesures prévues au *Règlement* et il est du devoir des autorités correctionnelles de voir à son respect.

<sup>2494</sup> *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec*, c. S-40.1, r. 1, art. 31.

<sup>2495</sup> *Id.*, art. 32.

<sup>2496</sup> *Ibid.*

<sup>2497</sup> *Id.*, art. 34.

<sup>2498</sup> Témoignage de John Clarence Kawapit, notes sténographiques du 9 avril 2018, p. 114, lignes 6-13.

<sup>2499</sup> Témoignage de Juanasi Angiyou, rapporté par Annick Wylde, notes sténographiques du 12 avril 2018, p. 133-134, lignes 20-2.

#### 9.5.4 Soins médicaux

L'accès aux soins médicaux requis en temps opportun est l'un des droits fondamentaux de notre société. Ce droit subsiste au-delà des murs des établissements de détention. Plusieurs témoignages entendus dans le cadre des travaux de la Commission ont toutefois démontré d'importantes lacunes à ce niveau dans les services correctionnels provinciaux en ce qui a trait aux détenus autochtones.

C'est le MSP qui gère les services de santé dans les établissements de Québec, Roberval, Amos, Sept-Îles, Sorel-Tracy et Montréal (Bordeaux)<sup>2500</sup>. Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) est responsable des soins dans les autres établissements<sup>2501</sup>. Du côté du MSP, une directive prévoit que, lors de l'admission, le personnel du service de santé rencontre les personnes incarcérées qui en font la demande dans un délai de sept jours<sup>2502</sup>. On y indique également que :

Le personnel de santé doit prendre les mesures nécessaires afin d'éviter l'interruption dans la prise de médicaments prescrits lors d'un départ de l'établissement (transfert, libération, absence temporaire). Il s'assure que les personnes incarcérées atteintes du sida, celles sous médication psychiatrique et celles sous traitement avec méthadone aient à leur disposition les médicaments psychiatriques, dûment prescrits pour une période de 48 heures. En ce qui concerne les autres médicaments, les personnes incarcérées peuvent obtenir une prescription médicale selon la nécessité que requiert leur état de santé<sup>2503</sup>.

Cette directive s'adresse toutefois uniquement au personnel de santé à l'emploi du MSP et non à ceux relevant du MSSS. Il y a donc là un réel risque de glissement. D'ailleurs, de l'avis du Syndicat des agents de la paix en services correctionnels du Québec, « faute de services médicaux disponibles en tout temps et à toute heure, ou faute de places suffisantes dans les infirmeries sur plusieurs sites d'incarcération, les prévenu-es et détenu-es sont privés de soins médicaux essentiels auxquels ils ont droit »<sup>2504</sup>.

La perte des rapports médicaux est une autre réalité qui entrave l'accès de certaines personnes aux programmes offerts ou même à une éventuelle possibilité de libération.

Invité à se prononcer sur ces questions, le MSP a indiqué à la Commission que les dossiers médicaux ne sont pas encore informatisés et que ceux-ci appartiennent exclusivement à l'infirmerie, ce qui empêche qu'ils soient transmis d'un établissement à l'autre advenant un transfèrement, bien que l'information médicale comme telle soit transmise afin de constituer un nouveau dossier<sup>2505</sup>. Or, il arrive que certaines informations soient égarées lors de la reconstruction du dossier.

<sup>2500</sup> DG-0086-B, *Les services de soins de santé physique et mentale offerts aux personnes détenues*, pièce P-798-23 (CERP), onglet 23.1.1, p. 9 sur 260 (PDF en ligne).

<sup>2501</sup> *Ibid.*

<sup>2502</sup> Demande DS-0165-B *Instruction provinciale 43D « Soins de santé »*, pièce P-587 (CERP), p. 3 (art. 5.1).

<sup>2503</sup> *Id.*, p. 4 (art. 5.6).

<sup>2504</sup> Pièce P-1159 (CERP), mémoire M-017, *op. cit.*, p. 20, paragr. 2.

<sup>2505</sup> Pièce P-798-23 (CERP), *op. cit.*, onglet 23.1.1, p. 10 sur 260 (PDF en ligne).



À l'ère des technologies de l'information, il m'apparaît inconcevable que de telles situations subsistent. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 65**

**Étendre les obligations imposées en matière de soins de santé à l'ensemble du personnel médical œuvrant auprès des détenus par règlement ou modification législative.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 66**

**Reconnaître que les dossiers médicaux des détenus leur appartiennent en propre et procéder à l'informatisation de ces dossiers en ayant recours au dossier santé Québec.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 67**

**Permettre par règlement ou modification législative le partage du dossier médical entier des détenus aux autorités compétentes lors de transferts ou de libération.**

## **9.6. Des services de réhabilitation et des activités peu accessibles**

Outre les obligations imposées par règlement aux intervenants des services correctionnels dans une perspective de respect des droits fondamentaux, la *Loi sur le système correctionnel du Québec* prévoit l'obligation pour le MSP d'élaborer et d'offrir des programmes et des services encourageant les personnes contrevenantes à prendre conscience des conséquences de leur comportement et à amorcer un cheminement personnel axé sur le développement du sens des responsabilités<sup>2506</sup>. La *Loi* précise en outre que ces programmes et services doivent tenir compte des besoins propres aux femmes et aux Autochtones<sup>2507</sup>.

Une étude attentive des éléments de preuve recueillis auprès du MSP tend toutefois à confirmer que bien souvent, les services proposés ne font pas de distinction entre les détenus autochtones et les autres.

### **9.6.1 En détention**

À la base, et de l'aveu même de la directrice générale adjointe aux programmes, à la sécurité et à l'administration du MSP, Marlène Langlois, les programmes et les services offerts sont les mêmes pour tous<sup>2508</sup>. Cela dit, comme détaillés plus tôt dans ce rapport, selon les informations

<sup>2506</sup> *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 21 al. 1.

<sup>2507</sup> *Id.*, art. 21 al. 2.

<sup>2508</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 123-124, lignes 22-1.

fournies par le MSP, six établissements de détention où la population autochtone est présente en plus grand nombre offrent aussi des programmes spécifiquement adaptés pour la clientèle autochtone<sup>2509</sup>. Il s'agit des établissements d'Amos, de Baie-Comeau, de Gatineau, de New Carlisle, de Saint-Jérôme et de Sept-Îles<sup>2510</sup>. À Saint-Jérôme, la clientèle inuit peut aussi bénéficier d'une session d'accueil et d'intégration spécifique et d'une formation scolaire en inuktitut offerte par la Commission scolaire Kativik<sup>2511</sup>.

Des programmes thérapeutiques sont de plus offerts en collaboration avec des organismes issus des communautés autochtones. Différents thèmes sont abordés dans ces programmes, dont les traumatismes culturels et personnels, l'estime de soi et la résilience, les relations conjugales, familiales ou sociales ainsi que la gestion des émotions<sup>2512</sup>. À titre d'exemple, un programme sur l'utilisation des substances psychoactives est offert en langue innue à l'établissement de détention de Sept-Îles<sup>2513</sup>. À Saint-Jérôme, des ateliers ponctuels portant sur la prévention du suicide, la victimisation sexuelle et les habiletés parentales sont aussi offerts en partenariat avec différents intervenants du Nunavik<sup>2514</sup>.

Si ces programmes existent bel et bien, il apparaît toutefois difficile pour les contrevenants autochtones d'y accéder. Tout d'abord, 46,4 % des détenus autochtones font face à des peines d'incarcération de moins de 30 jours. Un autre 17,9 % s'y retrouvent pour une période allant de 30 à 60 jours, ce qui laisse peu de temps pour bénéficier d'un programme de réhabilitation. En audience, le sous-ministre associé aux services correctionnels Jean-François Longtin a d'ailleurs affirmé qu'avec «une durée moyenne de séjour en détention de 43 jours, il est essentiel de créer des ponts avec la communauté et de s'assurer que les gens prennent contact avec les ressources», car peu de choses peuvent être faites concrètement en établissement<sup>2515</sup>.

En raison des biais discriminatoires induits par les outils d'évaluation évoqués précédemment, il n'est pas rare non plus que les contrevenants autochtones condamnés à des peines plus longues ne puissent pas accéder aux programmes et aux services disponibles. La multiplication des infractions à leur dossier, la consommation déclarée d'alcool ou de drogues et les nombreuses difficultés rencontrées dans leur parcours de vie (agression sexuelle, violence, etc.), font effectivement en sorte que bon nombre de détenus autochtones obtiennent des résultats défavorables lors de l'évaluation et jouissent d'un

2509 *Id.*, p. 124, lignes 10-16; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 30; pièce P-798-5 (CERP), *op. cit.*, onglet 5.2.14, p. 890-895 sur 1095 (PDF en ligne).

2510 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 124, lignes 10-16; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 30.

2511 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 125, lignes 1-6; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 31; Kativik Ilisarniq. (2019). Éducation des adultes. Repéré à <https://www.kativik.qc.ca/fr/education-des-adultes/>; pièce P-798-5 (CERP), *op. cit.*, onglet 5.2.14, p. 890 sur 1095 (PDF en ligne).

2512 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 125, lignes 12-19; pièce P-798-5 (CERP), *op. cit.*, onglet 5.2.14, p. 890-895 sur 1095 (PDF en ligne).

2513 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 125, lignes 19-21; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 31; pièce P-798-5 (CERP), *op. cit.*, onglet 5.2.14, p. 893 sur 1095 (PDF en ligne).

2514 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 126-127, lignes 24-3; pièce P-798-5 (CERP), onglet 5.2.14, p. 891-892 sur 1095 (PDF en ligne).

2515 Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 23, lignes 11-23; témoignage Jonathan Rudin, notes sténographiques du 14 février 2018, p. 239, lignes 12-17.

accès limité aux programmes et aux services.

En fait, même lorsque le temps passé en détention et que le plan d'intervention établi permet un véritable engagement dans un programme, il arrive que le nombre trop restreint de détenus ne permette pas que les programmes soient offerts. C'est particulièrement vrai pour la clientèle ayant l'anglais ou une autre langue que le français comme langue principale<sup>2516</sup>, comme l'a relaté Moses Nutaraluk lors de son témoignage devant la Commission. Celui-ci s'est en effet vu refuser l'accès aux services de réhabilitation, incluant les programmes scolaires, car il ne parlait pas français :

Il me disent toujours qu'ils sont en français. « Tu ne viens pas, alors retourne à ton secteur, écoute ton temps, ne fais pas de bruit, regarde la télévision. Joue ensuite aux échecs et au backgammon. » [...] Alors, je retourne, j'écoute mon temps et je regarde la télévision<sup>2517</sup>.

Selon moi, la meilleure façon d'accroître le nombre de personnes admissibles aux programmes reste encore de pouvoir compter sur des pratiques et des outils d'évaluation réellement adaptés à la culture et aux réalités autochtones. Cela devrait en effet permettre de mesurer adéquatement le niveau de risque que présente un détenu autochtone et faciliter d'autant son intégration à un programme de réinsertion ou de réhabilitation. Je me permettrai donc encore une fois ici d'insister sur l'importance de procéder au développement d'un outil d'évaluation exclusif à eux.

Quant au facteur temps, si la durée des sentences limite l'engagement des détenus autochtones dans des programmes et services plus élaborés, je suis personnellement convaincu de la plus-value que peut représenter l'accès à des activités culturellement sécurisantes dans le cheminement des contrevenants, telles que des ateliers d'artisanat, des repas avec nourriture traditionnelle, des cercles de partage, l'accès à une tente de sudation ou encore du soutien spirituel assuré par des Aînés. À titre d'Aîné ayant déjà fait des interventions en milieu correctionnel, Pierre Papatie l'a d'ailleurs confirmé lors de son passage devant la Commission :

Ces gens-là, ils ont besoin d'aide. C'est vrai qu'ils ont fait quelque chose de pas correct. C'est pour ça qu'ils sont en dedans. C'est vrai, quand on fait le cercle de partage avec les détenus, ils ne parlent pas [del] pourquoi qu'ils sont là, dans le cercle. C'est à les rencontrer individuellement qu'on peut savoir comment qu'ils sont, pourquoi qu'ils sont là-dedans. Chaque détenu [a son] parcours. On peut voir facilement, aussi, les changements qu'ils font, quand ils viennent au cercle de partage. Les cercles de partage, c'est très important aussi. La sudation, c'est très important<sup>2518</sup>.

La preuve a toutefois mis en lumière des enjeux particuliers en ce qui a trait à l'accès à ce type d'activités. Rendues disponibles dans un moins grand nombre d'établissements que du côté des Services correctionnels canadiens, ces activités seraient aussi organisées

<sup>2516</sup> Témoignage de Line Fortin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 121, lignes 11-17; témoignage de John Clarence Kawapit, notes sténographiques du 9 avril 2018, p. 134, lignes 2-24.

<sup>2517</sup> Témoignage de Moses Nutaraaluk, notes sténographiques du 15 mars 2018, p. 168, lignes 10-18.

<sup>2518</sup> Témoignage de Pierre Papatie, notes sténographiques du 7 juin 2018, p. 255, lignes 3-16.

de façon moins fréquente et moins constante. Ce sont les centres de détention d'Amos, de Saint-Jérôme et de Gatineau qui offrent une programmation plus structurée à ce niveau avec, par exemple, des visites d'Aînés organisées à raison de quatre fois par année. S'il faut saluer l'effort, de mon point de vue, l'offre demeure tout de même insuffisante.

Invité à se prononcer sur cette question en audience, le sous-ministre associé aux services correctionnels s'est montré très ouvert à développer ces activités :

[L]es gens sont là sur un assez court terme. Donc, de parler d'un processus de guérison holistique, orchestré en programme sur un long terme au provincial, je pense qu'on ne peut pas aller jusque-là. Je pense qu'il faut assurer, par contre, une disponibilité d'activités spirituelles avec les Aînés, de leur permettre de faire certaines activités. [A]ctuellement, on a certains services, mais avec les Services parajudiciaires autochtones du Québec, entre autres on leur demande de nous aider à avoir ces liaisons-là avec les Aînés, puis de leur permettre l'entrée. Ouvertement, moi j'ai entendu entre autres monsieur Papatie ou d'autres là, qui avaient de l'intérêt pour le système provincial, et je serais extrêmement heureux de permettre l'accès puis de regarder avec eux comment on peut orchestrer la présence d'Aînés<sup>2519</sup>.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 68**

**Élargir à l'ensemble des centres de détention du Québec l'offre d'activités culturellement sécurisantes pour la clientèle autochtone, telles que des ateliers d'artisanat, des repas avec nourriture traditionnelle, des cercles de partage, l'accès à une tente de sudation ou encore du soutien spirituel assuré par des Aînés.**

Afin de faciliter la mise en place de ce type d'activités et d'en garantir la qualité, je recommande aussi aux autorités autochtones du Québec de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 69**

**Identifier, pour chacun des peuples autochtones, les Aînés intéressés à effectuer des interventions en milieu correctionnel et les inscrire dans une banque de ressources partagée à laquelle les autorités correctionnelles pourront se référer.**

Ces mêmes Aînés pourraient aussi agir à titre de conseil de sages pour le MSP quant à l'élaboration des lignes directrices sur les objets sacrés, au type d'activités à mettre en place et aux aménagements requis dans une perspective de sécurisation culturelle.

La tenue d'activités culturelles et spirituelles à l'intention des détenus autochtones exigera en outre que des visiteurs franchissent les murs des centres de détention avec des objets à caractère sacré. Or, les agents correctionnels peuvent soumettre tout visiteur à une fouille

<sup>2519</sup> Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 117-118, lignes 18-10.

sommaire<sup>2520</sup>. Dans le système correctionnel fédéral, les fouilles sommaires effectuées par les agents correctionnels sont encadrées de façon à respecter le caractère sacré de certains objets. La preuve n'a pas permis d'établir que les Services correctionnels du Québec disposent de lignes directrices comparables en la matière. Aussi, afin d'éviter que tout problème malencontreux survienne, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 70**

**Élaborer, en collaboration avec les autorités autochtones, des lignes directrices en matière de vérification de sécurité des objets sacrés autochtones.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 71**

**Former, en collaboration avec les autorités autochtones, les agents correctionnels à reconnaître les objets sacrés autochtones.**

### **9.6.2 Dans la communauté**

Les constats établis sont similaires en ce qui a trait aux services offerts en dehors des murs des établissements de détention. Questionné sur ce point, le MSP a en effet affirmé que « l'offre de services en matière d'encadrement et d'accompagnement est le [sic] même sur tout le territoire québécois »<sup>2521</sup>. Il a aussi tenu à préciser que l'offre « est définie en fonction de la répartition de la clientèle, des besoins identifiés et des ressources externes disponibles à offrir le service »<sup>2522</sup>.

Lors des audiences, plusieurs problématiques ont été soulevées lorsque vient le temps de penser à l'encadrement et au suivi des contrevenants autochtones en communauté. Le premier enjeu mis en lumière est le manque de ressources adaptées. Les propos tenus par l'ex-juge en chef adjointe et actuelle juge à la Cour du Québec, Danielle Côté, lors de son passage devant la Commission sont très éclairants à ce sujet. À son avis, dans certains dossiers autochtones, même si une approche de justice réparatrice est envisageable, voire recommandée au vu des éléments portés à l'attention de la cour, il n'est pas rare qu'il ne soit pas possible d'opter pour cette approche, car les ressources ne sont pas au rendez-vous<sup>2523</sup>.

Dans le mémoire qu'il a déposé à la Commission, l'organisme de représentation des communautés innues de Uashat et de Mani-Utenam, Innu TakuaiKAN Uashat mak Mani-Utenam, abonde dans le même sens. Du point de vue de l'organisme, si la nation innue peut compter sur le centre résidentiel communautaire Kapatakan Gilles Jourdain, le nombre de places y est en effet très limité et les critères d'admissions très sélectifs, ce qui restreint l'accès<sup>2524</sup>.

<sup>2520</sup> *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec*, c. S-40.1, r. 1, art. 24, al. 1.

<sup>2521</sup> Pièce P-798-5 (CERP), *op. cit.*, onglet 5.2, p. 48 sur 1095 (PDF en ligne).

<sup>2522</sup> *Ibid.*

<sup>2523</sup> Témoignage de Danielle Côté, notes sténographiques du 10 décembre 2018, p. 212-213, lignes 24-1.

<sup>2524</sup> Mémoire d'Innu TakuaiKAN Uashat Mak Mani-Utenam. (2018, 30 novembre). Pièce P-1174 (CERP), mémoire M-033, p. 22-23, paragr. 72-76.

La situation poserait particulièrement problème dans les grandes villes, où aucun centre résidentiel communautaire (CRC), communément appelé maison de transition, ne peut compter sur des places réservées pour la clientèle autochtone<sup>2525</sup>. À l'heure actuelle, sur 366 places en CRC, le Ministère a en effet confirmé en audience que 40 places sont dédiées à la clientèle autochtone via le Centre Kapatakan Gilles Jourdain (18 places) de Mani-Utenam, le Centre de guérison Waseskun installé à Saint-Alphonse-Rodriguez dans Lanaudière (8 places) et le Centre résidentiel communautaire Makitautik, situé à Kangirsuk au Nunavik (14 places)<sup>2526</sup>. Bien que le CRC d'Amos n'ait pas de places dédiées, il accueille régulièrement de la clientèle autochtone et offre des programmes généraux.

Avec un peu plus d'un Autochtone sur deux qui vit désormais en milieu urbain<sup>2527</sup>, il y a là matière à amélioration et définitivement place à l'action.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 72**

**S'assurer de la disponibilité en milieu urbain de places réservées pour la clientèle autochtone dans des centres résidentiels communautaires déjà établis ou, le cas échéant, conclure une entente avec un organisme autochtone afin de créer une telle ressource.**

## **9.7. Un retour difficile à la liberté**

Les constats établis à l'égard des services offerts dans la communauté donnent le ton en ce qui a trait aux difficultés rencontrées par les contrevenants autochtones lors de leur retour à la liberté.

Comme expliqué précédemment<sup>2528</sup>, en vertu de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*, tout détenu est admissible à une remise en liberté sous condition à différents moments de sa peine<sup>2529</sup>. Les processus et les critères pris en considération sont les mêmes pour tous<sup>2530</sup>.

2525 Témoignages de Serge Tremblay et Vivien Carli, notes sténographiques du 20 février 2018, p. 56-57, lignes 23-1 et p. 87, lignes 5-11.

2526 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 130, lignes 1-10; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 35.

2527 Institut de recherche et d'informations socioéconomiques. (2018). *Portrait des inégalités socioéconomiques touchant les Autochtones du Québec*. Montréal, Québec : Institut de recherche et d'informations socioéconomiques. p. 4; Lévesque, C. et Cloutier, E. (2013). Les Premiers Peuples dans l'espace urbain au Québec : trajectoires plurielles. Dans A. Beaulieu, S. Gervais, et M. Papillon (dir.), *Les Autochtones et le Québec. Des premiers contacts au Plan Nord* (p. 281-296). Montréal, Québec : Presses de l'Université de Montréal.

2528 Voir la section portant sur les services correctionnels, chapitre 5, p. 175.

2529 Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 128, lignes 16-20; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 34; *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40-1, art. 143-153.

2530 Témoignage de Françoise Gauthier, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 97-98, lignes 24-8.

C'est le directeur de l'établissement de détention qui décide des permissions de sortir pour les personnes purgeant une peine de détention de moins de six mois<sup>2531</sup>. Il peut s'agir de sorties à des fins médicales<sup>2532</sup>, de sorties à des fins de participation aux activités d'un fonds de soutien à la réinsertion sociale ou à des activités spirituelles<sup>2533</sup>, de sorties à des fins humanitaires (naissance, décès d'un proche, etc.)<sup>2534</sup> ou encore de sorties à des fins de réinsertion sociale<sup>2535</sup>.

La Commission québécoise des libérations conditionnelles (CQLC) décide quant à elle de trois grandes catégories de permissions de sortir pour les personnes ayant une peine de détention de six mois à deux ans moins un jour, à savoir la permission de sortir préparatoire à la libération conditionnelle, la libération conditionnelle en tant que telle et finalement la permission de sortir pour rendre visite à la famille<sup>2536</sup>.

L'octroi de la libération conditionnelle et des différentes permissions de sortir est un enjeu majeur pour la population carcérale autochtone, comme l'a notamment démontré le témoignage en audience de la CQLC.

De façon plus précise, selon les informations obtenues par la Commission, pour l'année 2016-2017, seulement 9,0 % des Autochtones admissibles à la permission de sortir préparatoire à la libération conditionnelle, communément appelée « le sixième », en ont fait la demande, contre 23,9 % chez les Allochtones<sup>2537</sup>. Cela équivaut à 24 personnes sur les 261 personnes admissibles au total<sup>2538</sup>. Parmi les Autochtones qui en ont fait la demande, 62,5 % se sont vu refuser cette permission. Ce chiffre est inversement proportionnel à celui enregistré du côté des Allochtones, où 65,2 % des demandes reçues ont été acceptées<sup>2539</sup>.

La situation est similaire en matière de libération conditionnelle à proprement parler. En 2016-2017, 180 personnes autochtones sur 261 ont choisi de renoncer à ce privilège, ce qui représente environ 69,0 %<sup>2540</sup>. À la même période, le taux de renonciation atteignait 43,0 % chez les Allochtones<sup>2541</sup>. Un écart important entre les deux groupes de détenus est aussi noté en ce qui a trait à l'octroi de la libération conditionnelle. Tandis que chez les Autochtones, 42,0 % des demandes de libération conditionnelle ont été acceptées en 2016-2017, ce chiffre se situe plutôt à 56,0 % chez les détenus allochtones<sup>2542</sup>.

<sup>2531</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 128, lignes 21-25; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 34; *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 42-56.

<sup>2532</sup> *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 42-44.

<sup>2533</sup> *Id.*, art. 45-48.

<sup>2534</sup> *Id.*, art. 49-52.

<sup>2535</sup> *Id.*, art. 53-56.

<sup>2536</sup> Témoignage de Marlène Langlois, notes sténographiques du 13 juin 2017, p. 128-129, lignes 25-6; pièce P-007 (CERP), *op. cit.*, p. 34; *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1, art. 119; témoignage de Françoise Gauthier, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 13, lignes 16-24.

<sup>2537</sup> *DG-0019-C, La langue et la formation des Commissaires aux libérations conditionnelles et sur la représentation des Autochtones, femmes et hommes issus des onze nations autochtones dans les programmes de libération conditionnelle*, pièce P-798-1 (CERP), onglet 1.1, p. 18-19 sur 53 (PDF en ligne).

<sup>2538</sup> *Ibid.*

<sup>2539</sup> *Ibid.*

<sup>2540</sup> *Id.*, p. 24 sur 53 (PDF en ligne).

<sup>2541</sup> *Id.*, p. 26 sur 53 (PDF en ligne).

<sup>2542</sup> *Id.*, p. 24-26 (PDF en ligne).



Les détenus peuvent bénéficier du support d'un avocat et être représentés lors de leurs auditions devant la CQLC. La CQLC encourage d'ailleurs fortement cette pratique, jugeant qu'il est avantageux pour les contrevenants d'être représenté par avocat<sup>2543</sup>. Or, entre 2011 et 2017, bien que le recours à un avocat ait augmenté chez les détenus allochtones (21,0 % vs 36,0 %), il a diminué chez les détenus autochtones passant de 24,0 % à 19,0 %. En 2017, l'écart entre détenus allochtones et autochtones s'élevait donc à 17,0 %<sup>2544</sup>.

Ces chiffres n'ont rien de rassurant. En audience devant la Commission, la CQLC a identifié certains éléments pouvant permettre d'expliquer ce phénomène, dont la méconnaissance du système de justice par les membres des Premières Nations et des Inuit et le fait que l'avocat soit étranger aux traditions autochtones<sup>2545</sup>.

Quant à savoir si la CQLC utilise les mêmes critères pour évaluer la situation des délinquants qu'ils soient autochtones ou allochtones, la réponse est oui<sup>2546</sup>. En audience, la présidente de la CQLC a d'ailleurs rappelé que les commissaires en poste « ne sont pas des spécialistes sur la question autochtone<sup>2547</sup> ». Elle a toutefois ajouté que pour pallier, depuis 2016, en présence d'un contrevenant autochtone, les commissaires ne rendent aucune décision en l'absence de rapport Gladue, rapport présentiel à composante autochtone ou autre document expliquant le contexte autochtone de la personne dont le dossier est étudié<sup>2548</sup>. Cette décision a été prise après qu'une décision rendue par la Commission canadienne des libérations conditionnelles ait été cassée par la Cour fédérale, faute d'avoir pris en compte les facteurs historiques et systémiques ayant pu influencer les interactions d'une détenue avec le système judiciaire<sup>2549</sup>.

Enfin, de façon prévisible, le dernier enjeu soulevé est en lien avec le manque de ressources dans les communautés autochtones pour assurer le suivi. En audience, la CQLC a d'ailleurs admis que les limites des ressources communautaires représentaient une difficulté importante pour les commissaires dans leur prise de décision<sup>2550</sup>. Cet enjeu est particulièrement inquiétant pour les Inuit du Nunavik. Non seulement les ressources sont grandement limitées sur le territoire, mais les Inuit sont plus souvent considérés comme présentant des risques de récidive élevés ou très élevés par la CQLC, en raison de leur parcours de vie, ce qui nécessite un encadrement particulièrement strict dans le plan de sortie<sup>2551</sup>.

À mon avis, les constats établis démontrent par-dessus tout le caractère inadapté des procédures de libération conditionnelle aux réalités autochtones. En audience,

<sup>2543</sup> Témoignage de Françoise Gauthier, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 31-32, lignes 20-7.

<sup>2544</sup> *DGP-0054-BC, La formation; les fascicules explicatifs adressés aux personnes appelées devant la CQLC; le recours à un avocat et à un interprète devant la CQLC et les rapports, les recommandations et les plans de la CQLC*, pièce P-798-14 (CERP), onglet 14.1, p. 9-10 sur 542 (PDF en ligne).

<sup>2545</sup> Témoignage de Françoise Gauthier, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 135, lignes 19-25.

<sup>2546</sup> *Id.*, p. 97-98, lignes 23-8.

<sup>2547</sup> *Id.*, p. 98-99, lignes 25-1.

<sup>2548</sup> *Id.*, p. 99-100, lignes 22-10.

<sup>2549</sup> *Twins c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 537.

<sup>2550</sup> Témoignage de Françoise Gauthier, notes sténographiques du 12 septembre 2018, p. 98, lignes 9-16.

<sup>2551</sup> Pièce P-459 (CERP), *op. cit.*, p. 67-68.

le sous-ministre associé aux services correctionnels, Jean-François Longtin, a reconnu cet état de fait et a dit fonder beaucoup d'espoir sur le programme d'accompagnement aux personnes autochtones incarcérées pour non seulement faciliter le parcours des contrevenants autochtones en contexte carcéral, mais aussi les soutenir dans leur demande de permission de sortir et de libération conditionnelle<sup>2552</sup>.

Si la mesure m'apparaît effectivement prometteuse, elle doit à mon avis s'accompagner de certains changements de fonctionnement.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

### APPEL À L'ACTION n° 73

**Modifier la *Loi sur les services correctionnels du Québec* pour y introduire un processus et des critères d'évaluation différents pour les contrevenants autochtones s'adressant à la Commission québécoise des libérations conditionnelles.**

Ces critères devront être définis en collaboration avec des experts issus des milieux autochtones et tenir compte à la fois des réalités des Premières Nations et des Inuit ainsi que des facteurs historiques et systémiques ayant pu influencer les interactions des détenus autochtones avec le système judiciaire et correctionnel.

<sup>2552</sup> Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 133-134, lignes 23-24.







# CHAPITRE 10

## CONSTATS RELATIFS AUX SERVICES DE SANTÉ ET AUX SERVICES SOCIAUX

Bien qu'il s'agisse d'un champ de compétence partagé avec le gouvernement fédéral, la santé et les services sociaux faisaient partie des services identifiés comme devant faire l'objet d'une enquête dans le cadre de mon mandat. L'exercice n'a pas été vain. Les travaux réalisés ont en effet démontré que, malgré l'émergence de certaines initiatives prometteuses, l'accès aux services, tout comme la qualité des soins et des interventions mis à la disposition des Autochtones, posent problème à plusieurs niveaux.

L'adoption et la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones viendraient, entre autres choses, confirmer le droit des Premières Nations et des Inuit à avoir « accès, sans aucune discrimination, à tous les services sociaux et de santé »<sup>2553</sup>. Elles leur garantiraient également le droit, « en toute égalité, de jouir du meilleur état possible de santé physique et mentale »<sup>2554</sup>. Par-dessus tout, elle feraient en sorte que « les États prennent les mesures nécessaires en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation de ce droit »<sup>2555</sup>.

Au Québec, cela suppose notamment d'agir sur les services utilisés par l'ensemble des membres des Premières Nations et des Inuit en dehors de leurs communautés. En vertu des ententes existantes<sup>2556</sup>, il importe également d'accorder une attention particulière aux besoins et réalités des nations autochtones conventionnées (Eeyou, Naskapis et Inuit), pour qui les soins et services offerts dans la communauté sont en très grande majorité financés à même le budget provincial en santé et services sociaux.

Dans la perspective du concept de responsabilité populationnelle enchâssé au cœur de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*<sup>2557</sup> et de l'interprétation qu'en fait le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) lui-même<sup>2558</sup>, de mon point de vue, la situation exige aussi de tout mettre en œuvre pour garantir l'accès aux services aux membres des Premières Nations non conventionnées. Se refuser à prendre en compte les besoins de cette portion de la population, sous prétexte qu'elle vit dans des

---

<sup>2553</sup> Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, 13 septembre 2007, Rés. A.G. 61/295, art. 24.

<sup>2554</sup> *Ibid.*

<sup>2555</sup> *Ibid.*

<sup>2556</sup> *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, Grand Council of the Crees (of Quebec), Northern Québec Inuit Association, gouvernement du Canada, Société d'énergie de la Baie James, Société de développement de la Baie James, Commission hydroélectrique du Québec et gouvernement du Québec, 11 novembre 1975; *Convention du Nord-Est québécois*, Membres de la bande des Naskapis de Schefferville, gouvernement du Québec, Société d'énergie de la Baie James, Société de développement de la Baie James, Grand Council of the Crees, Northern Québec Inuit Association et gouvernement du Canada, 31 janvier 1978.

<sup>2557</sup> *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ, ch. S-4.2, art. 172, al. 3.1.

<sup>2558</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux. (2011). *Stratégie de soutien à l'exercice de la responsabilité populationnelle* (Publication n°. 11-228-04W). Québec, Québec : Ministère de la Santé et des Services sociaux, p. 2.

communautés non conventionnées et relève par conséquent du gouvernement fédéral en vertu de la Constitution, équivaldrait selon moi à faire preuve d'aveuglement volontaire. Les interactions avec le reste du réseau de la santé et des services sociaux de compétence provinciale sont trop fréquentes pour se permettre d'ignorer les besoins et les réalités vécues par cette partie de la population.

L'ensemble des constats et des propositions avancés dans ce chapitre, que ce soit en matière de sécurisation culturelle, d'accès, d'harmonisation des compétences fédérales et provinciales ou de ressources humaines, font écho à cette lecture de la situation. Conformément à ce qui a été prévu dans le décret constitutif de la Commission<sup>2559</sup>, les constats spécifiques aux services de protection de la jeunesse sont toutefois exclus de cette portion d'analyse et font l'objet du prochain chapitre, exception faite des enjeux relatifs à la gestion des ressources humaines, communs à l'ensemble du secteur de la santé et des services sociaux.

## 10.1. Des barrières culturelles

L'un des premiers constats établis en matière de santé et de services sociaux est l'écart notable entre la vision occidentale de la santé – véhiculée par de nombreux gestionnaires, professionnels et intervenants du réseau public de soins – et celle des Autochtones.

Là où le système public de santé et de services sociaux s'en remet aux normes biomédicales et aux démarches individuelles, notamment dans le domaine de la santé mentale, les Autochtones visent plutôt l'atteinte d'un état d'équilibre et de cohésion qui est soutenu et renforcé par la famille, les amis, la communauté, et plus largement, la nation. Marquant la distance entre les deux approches, lors de son passage devant la Commission, la professeure à l'Institut national de la recherche scientifique et directrice générale du réseau de recherche et de connaissances DIALOG, Carole Lévesque, a rappelé qu'en « milieu autochtone, on parle de mieux-être, [...] de *wellbeing*, on a une vision de la santé, [...] qui est beaucoup plus un état global qui favorise l'équilibre entre tous les aspects de la vie »<sup>2560</sup>. D'ailleurs, bien que les approches de guérison soient variées, l'idée de mettre de l'avant la culture autochtone en tant que modèle d'intervention est une spécificité partagée par toutes les nations<sup>2561</sup>.

Il n'est donc pas étonnant que plusieurs témoins autochtones entendus aient affirmé que les approches de soins et les types d'intervention préconisés dans le réseau de la santé et des services sociaux ne répondent pas à leurs besoins et qu'autant de personnes, sinon plus, aient affirmé avoir une relation difficile avec le système<sup>2562</sup>.

<sup>2559</sup> Décret concernant la constitution de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès, (2016) 1095 G.O.Q. II, p. 24. Le texte du décret est disponible à l'annexe 1.

<sup>2560</sup> Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 17 octobre 2017, p. 20-21, lignes 23-3.

<sup>2561</sup> *Revue de littérature Services sociaux. Thème : la santé mentale en contexte autochtone*, pièce PD-9 (CERP), p. 6.

<sup>2562</sup> Témoignage à huis clos HC-34, notes sténographiques du 14 mai 2018, p. 95, lignes 4-19, p. 98-99, lignes 25-11; témoignage rapporté par Benoit Théorêt, notes sténographiques du 22 janvier 2018, p. 138-139, lignes 23-10; témoignage à huis clos HC-29, PI-7, notes sténographiques du 20 avril 2018, p. 27-28, lignes 7-29; témoignage de Jessica Mitchell, notes sténographiques du 22 mai 2018, p. 285-286, lignes 5-15.



De fait, à la lumière de nombreux témoignages citoyens, force est d'admettre que les préjugés envers les Autochtones demeurent très répandus dans l'interaction entre les soignants et les patients<sup>2563</sup>. Selon le docteur Samir Shaheen-Hussain, pédiatre urgentiste et professeur à la faculté de médecine de l'Université McGill, venu témoigner dans le cadre de la Commission, la situation est telle que les patients se mettent en mode anticipation et conçoivent des stratégies pour « décider comment gérer le racisme [...] qu'ils vont rencontrer en rentrant dans une salle d'urgence »<sup>2564</sup>.

Parmi la panoplie de préjugés décrits, ceux relatifs aux problèmes de consommation de drogues ou d'alcool apparaissent particulièrement présents, comme en fait foi le témoignage suivant :

Et je ne l'avais même pas encore vue, elle ne m'avait même pas regardée. Elle n'avait pas ouvert la porte pour me voir. Elle ne savait pas qui j'étais. Mais à cet instant précis, je sentais déjà qu'elle portait un jugement sur moi. J'avais l'impression qu'elle me jugeait déjà parce que je venais des Services aux patients cris, que j'étais Crie, que j'étais probablement ivre ou toxicomane, voire une mauvaise mère ou une mauvaise personne, qu'elle avait déjà pris une telle décision à mon endroit<sup>2565</sup>.

Des pratiques non éthiques ciblant les femmes, et basées sur les préjugés liés aux dépendances, telles que des tests de dépistage de drogues effectués sans consentement auprès de femmes autochtones venues accoucher ont aussi été portées à mon attention<sup>2566</sup>.

Ces préjugés et pratiques discriminatoires peuvent avoir des conséquences tragiques pour les patients autochtones allant du retrait d'un enfant dès la naissance à des diagnostics tardifs en passant par des refus d'évacuation médicale, des examens et des tests non prescrits en temps opportun ou encore la non-prescription d'une médication adéquate. Ces difficultés semblent être vécues tant dans les communautés que dans les établissements du réseau de la santé. L'histoire de Maurice Wabanonik, décédé des suites d'une commotion cérébrale et portée à l'attention de la Commission par sa sœur Yvette Wabanonik, en est

<sup>2563</sup> Témoignage à huis clos HC-6, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 76-77, lignes 3-6; témoignage à huis clos HC-37, notes sténographiques du 16 mai 2018, p. 109, lignes 4-22, p. 121-122, lignes 18-2, p. 140-141, lignes 13-25, p. 149-150, lignes 4-20 et p. 152, lignes 3-5; témoignage à huis clos HC-17, notes sténographiques du 16 mars 2018, p. 264-265, lignes 19-7; témoignage à huis clos HC-21, notes sténographiques du 5 avril 2018, p. 189-191, lignes 12-11; témoignage à huis clos HC-13, notes sténographiques du 15 mars 2018, p. 15-16, lignes 25-5; témoignage à huis clos HC-26, notes sténographiques du 17 avril 2018, p. 24-26, lignes 20-15; témoignage de Nakuset, notes sténographiques du 21 février 2018, p. 59-60, lignes 12-2; témoignage à huis clos HC-63, notes sténographiques du 20 août 2018, p. 15-16, lignes 25-20 et p. 21, lignes 10-17; témoignage à huis clos HC-75, notes sténographiques du 13 septembre 2018, p. 215, lignes 16-22; témoignage à huis clos HC-14, notes sténographiques du 15 mars 2018, p. 78-79, lignes 22-21; témoignage à huis clos HC-4, notes sténographiques du 23 février 2018, p. 173-174, lignes 1-8.

<sup>2564</sup> Témoignage de Samir Shaheen-Hussain, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 217, lignes 20-22.

<sup>2565</sup> Témoignage de Natasia Mukash, notes sténographiques du 16 octobre 2017, p. 29, lignes 4-12.

<sup>2566</sup> Témoignage de Kathleen Deschenes-Cayer, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 31-32, lignes 14-8.

un exemple éloquent<sup>2567</sup>. Tout comme celles d'Edmond Moar<sup>2568</sup> et d'une patiente du Nunavik<sup>2569</sup> évoquées au chapitre 6 de ce rapport<sup>2570</sup>.

Aux dires de certains experts et professionnels, au-delà des effets immédiats pour la personne malade, les expériences personnelles et familiales non sécurisantes vécues entraînent une sous-utilisation des services par l'ensemble de la population autochtone<sup>2571</sup>. Cela a pour conséquence d'alourdir et d'augmenter les situations de crise, de retarder le dépistage et d'entraver la prestation de soins notamment dans le cas de maladies chroniques, de maladies graves ou mortelles<sup>2572</sup>. Médecin d'origine innue, le docteur Stanley Vollant a affirmé en audience avoir lui-même été témoin de pratiques empreintes de préjugés en contexte hospitalier et de leurs effets délétères :

À l'hôpital de Baie-Comeau, j'ai travaillé pendant près de dix ans, je peux vous dire qu'il y a du racisme systémique. Des infirmières, des médecins ont beaucoup de préjugés négatifs vis-à-vis les Premières Nations [...] Donc, quand les gens de mon village ont des problèmes de santé, quand ils vont à Baie-Comeau, ils y vont de reculon parce qu'ils ont peur d'arriver à l'hôpital de Baie-Comeau, à l'urgence et de se faire juger par l'infirmière au triage [...]. Ils ont peur d'aller à l'hôpital<sup>2573</sup>.

Plusieurs témoins ont aussi qualifié de rigide l'application des mesures, lois et règlements, comme le nombre maximum de visiteurs à l'hôpital ou l'accès à de la nourriture traditionnelle, et affirmé qu'il s'agit de pratiques discriminatoires et d'entraves à l'accessibilité<sup>2574</sup>. La méconnaissance des réalités autochtones et le cortège de préjugés qu'elle engendre mènent également, selon certains témoins, au non-respect de pratiques culturelles de la part des cliniciens et des décideurs du réseau provincial. Ce serait le cas notamment en ce qui a trait aux pratiques de guérison<sup>2575</sup> et au rapatriement du placenta ou du fœtus dans le but d'en disposer de manière adéquate ou culturellement sécurisante<sup>2576</sup>.

De mon point de vue, s'il est impossible de généraliser, les voix entendues sont assez nombreuses pour affirmer que les membres des Premières Nations et les Inuit ne se sentent pas en sécurité lorsque vient le temps de mettre leur santé entre les mains des services publics.

---

2567 Témoignage d'Yvette Wabanonik, notes sténographiques du 23 août 2018, p. 133-155, lignes 1-25.

2568 Témoignage de Louise Moar et Francine Moar, notes sténographiques du 7 septembre 2018, p. 12 à 40, lignes 1-3.

2569 Témoignage d'Élizabeth Williams, rapporté par Marie-Hélène Francoeur-Malouin, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 169-188, lignes 1-10.

2570 Voir à la page 116 de ce rapport.

2571 Témoignage de Philippe Meilleur, notes sténographiques du 8 juin 2017, p. 45-46, lignes 19-11.

2572 Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 184, lignes 9-19.

2573 Témoignage de Stanley Vollant, notes sténographiques 17 novembre 2017, p. 58-59, lignes 13-10.

2574 Témoignage d'Annie Baron, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 130-131, lignes 23-6; témoignage d'Alex Cheezo, notes sténographiques du 24 octobre 2017, p. 40, lignes 8-21.

2575 Témoignage d'Alex Cheezo, notes sténographiques du 24 octobre 2017, p. 54, lignes 21-24; témoignage de Judith Morency, notes sténographiques du 18 avril 2018, p. 65, lignes 20-25 et p. 114, lignes 10-18.

2576 Témoignage de Constant Awashish, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 59-60, lignes 19-10.

Conscients de ces enjeux, un certain nombre d'experts et de professionnels de la santé de passage en audience se sont dits interpellés par la nécessité de bâtir des liens de confiance entre les prestataires et les utilisateurs de services. Ils ont affirmé y voir un moyen de répondre aux exigences posées par la responsabilité populationnelle des établissements de santé, mais aussi de répondre aux besoins des Autochtones et d'assurer leur sécurité<sup>2577</sup>.

Pour la professeure Carole Lévesque, l'amélioration véritable des relations entre les Autochtones et les services publics passera toutefois par une démarche globale de sécurisation culturelle :

Cette démarche vise à créer des environnements sécurisants et accueillants pour la population autochtone en matière de santé, d'éducation, de justice d'environnement, d'employabilité. Elle favorise le déploiement de services, de pratiques et d'initiatives en concordance avec les modes d'accompagnement de soins de prévention, de guérison, de transaction sociale et d'appréhension du monde autochtone, des modes qui prennent ancrage dans les systèmes de valeur et de savoir autochtones. Cette démarche traduit aussi une volonté collective et communautaire de transformation et d'innovation sociale de la part des Autochtones, puisqu'elle vise la réduction des inégalités, elle repose sur le principe fondateur de la justice sociale, et surtout, elle s'inscrit dans une intention claire et légitime d'affirmation politique et identitaire, de gouvernance autochtone<sup>2578</sup>.

Des initiatives, amorcées au cours des travaux de la Commission ou avant, font écho à cette approche dans le réseau public de soins. C'est le cas par exemple de la Clinique Minowé et du projet Mino Pimatigi8in du Centre d'amitié autochtone de Val-d'Or (CAAVD) ainsi que du programme Wigobisan de Lac Simon dont il sera fait mention en détail plus loin dans ce chapitre, tout comme de la Clinique de santé Acokan mise en place par le Centre d'amitié autochtone de La Tuque et de la maison d'hébergement, de répit et de ressourcement Missinak de Québec<sup>2579</sup>.

En dépit des résultats intéressants obtenus à ce jour et des lendemains prometteurs qui s'annoncent, ces projets et programmes demeurent toutefois le fruit d'initiatives locales, le plus souvent portées par la volonté d'une poignée d'intervenants bienveillants et dépourvues de financement pérenne<sup>2580</sup>. Or, comme l'a clairement exprimé la directrice

2577 Témoignage de Jacques Boissonneault, notes sténographiques du 27 octobre 2017, p. 93, lignes 3-8; témoignage de Yves Desjardins, notes sténographiques du 27 octobre 2017, p. 35, lignes 8-15; témoignage Nadine Vollant, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 89, lignes 3-9.

2578 Témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 17 octobre 2017, p. 8-9, lignes 16-9.

2579 Il est possible de prendre connaissance d'un ensemble d'initiatives prometteuses mises de l'avant ailleurs au Québec en santé et services sociaux à l'annexe 6 de ce rapport.

2580 Témoignage de Daniel St-Amour, notes sténographiques du 29 septembre 2017, p. 118, lignes 4-12.

générale du CAAVD Édith Cloutier lors de son passage devant la Commission eu égard au projet Mino Pimatigi8in :

À terme, le CAAVD et le CISSSAT [Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue] souhaiteront obtenir un financement récurrent de la part du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec pour assurer la viabilité et la pérennité de ce collaboratoire et de l'offre de services renouvelée qui y est liée<sup>2581</sup>.

Le rôle des dirigeants est aussi indispensable pour assurer un dialogue durable dans le temps et dans l'espace, selon l'ancien directeur général du Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue (CISSSAT), Jacques Boissonneault :

Pour réussir à avancer et à faire les partenariats ou des dossiers d'amélioration de services au niveau des Autochtones, ça prend un leadership et ça part d'en haut. Le haut dirigeant, son conseil d'administration doit être convaincu de ce qui doit être fait. Ensuite c'est la job du leader d'obtenir l'adhésion de son équipe de direction et de faire descendre jusqu'à la base, autrement, c'est un coup d'épée dans l'eau<sup>2582</sup>.

De mon point de vue, les projets ou programmes de cette nature sont en mesure de donner un élan véritable au mouvement de reconnaissance des savoirs et des expertises autochtones nécessaire à la réconciliation et à l'amélioration de la qualité des services offerts aux peuples autochtones du Québec, particulièrement hors communauté. Une orientation et un engagement clairs des autorités gouvernementales en faveur du concept de sécurisation culturelle sont cependant nécessaires pour y parvenir.

Pour cette raison, je recommande au gouvernement de :

#### 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* pour y enchâsser la notion de sécurisation culturelle, et ce, en collaboration avec les autorités autochtones.**

#### APPEL À L'ACTION n° 75

**Encourager les établissements du réseau de la santé et des services sociaux à mettre sur pied des services et des programmes répondant aux principes de sécurisation culturelle, développés à l'intention des peuples autochtones et en collaboration avec eux.**

<sup>2581</sup> Mino Pimatigi8in – *Mieux-être, Santé autochtone : Une réponse novatrice pour renouveler l'offre de soins, services de santé et services sociaux, accroître l'accessibilité à ces services, bâtir le mieux-être et améliorer l'état de santé et les conditions de vie des Autochtones en milieu urbain*, pièce P-729 (CERP), p. xii.

<sup>2582</sup> Témoignage de Jacques Boissonneault, notes sténographiques du 26 octobre 2017, p. 210-211, lignes 21-5.

## 10.2. Des problèmes d'accès aux services

Au-delà des difficultés du système à prendre en compte la culture autochtone, les témoignages et les informations recueillis dans le cadre des travaux de la Commission ont démontré des lacunes importantes en ce qui a trait à l'accès aux services pour les peuples autochtones, et ce, tant dans les communautés des Premières Nations ou villages inuit qu'en milieu urbain.

### 10.2.1 Dans les communautés ou villages autochtones

L'offre de services de santé et de services sociaux dans les communautés, tant conventionnées que non conventionnées, pose d'importants défis. L'urgence d'agir est toutefois apparue plus criante eu égard à certains services ou problématiques sociales. Les constats et appels à l'action qui suivent s'y intéressent.

#### ***Les services ambulatoires d'urgence et les évacuations aéromédicales***

Le manque de services ambulatoires d'urgence dans certaines communautés ne date pas d'hier. Les travaux de la Commission ont notamment mis en lumière le fait que, depuis vingt ans, la communauté de Manawan peine à offrir un service ambulancier digne de ce nom à sa population. La preuve déposée a d'ailleurs permis d'établir que les lacunes dans les services préhospitaliers auraient occasionné la mort d'au moins deux personnes<sup>2583</sup>.

Selon le Conseil des Atikamekw de Manawan si, depuis 2006, la communauté compense par un service de premiers répondants, ce service ne permet pas d'effectuer le même type d'intervention que les paramédicaux<sup>2584</sup>. Résultat, a confirmé lors de son passage en audience le chef du Conseil, Jean-Roch Ottawa, quand une personne est en situation d'urgence, « il faut compter entre trois et quatre heures pour qu'elle se rende à l'hôpital »<sup>2585</sup>.

Le cas de la petite Jaylia Jacob, décédée des suites d'une noyade après avoir été évacuée par ambulance (86 km sur une route de gravier), et non par hélicoptère, pour une raison de coûts, illustre pleinement l'enjeu et la perte de vie vraisemblablement évitable. Dans le rapport portant sur la tragédie, le coroner conclut d'ailleurs que, bien qu'il ne soit pas certain

<sup>2583</sup> *Pétition pour l'ajout de ressources ambulancière; Assemblée nationale*, pièce P-482 (CERP); *Communiqué de presse, Rehaussement des services ambulanciers : le gouvernement oublie encore les besoins dans Lanaudière*, pièce P-480 (CERP); *Bureau du coroner, Rapport d'investigation du coroner sur le décès de David Flamand*, pièce P-476 (CERP); *Mémoire du Conseil de la Nation Atikamekw*. (2018, 30 novembre). *Bâtir la confiance « Koski Ocitan Tapweritcikan »*, pièce P-1167 (CERP), mémoire M-026; *Mémoire du Conseil des Atikamekw de Manawan*. (2018, 15 mars). *Problématique concernant l'absence de services ambulanciers à Manawan dans un contexte de racisme systémique*, pièce P-475 (CERP), mémoire M-007.

<sup>2584</sup> Pièce P-475 (CERP), mémoire M-007, *op. cit.*, p. 4.

<sup>2585</sup> Témoignage de Jean-Roch Ottawa, notes sténographiques du 19 mars 2018, p. 34, lignes 9-12.

que le pronostic de Jaylia aurait été meilleur avec une intervention médicale plus rapide, les délais ont été trop longs et que des services d'évacuation médicale par hélicoptère devraient être considérés<sup>2586</sup>.

En mars 2018, le MSSS annonçait qu'il allait bonifier l'offre des services ambulanciers dans la région de Lanaudière grâce à un investissement supplémentaire de plus de 2 M\$<sup>2587</sup>. Disponible dès avril 2018, ce nouvel apport financier devait permettre de rehausser le service offert dans le secteur de Saint-Michel-des-Saints (deux ambulances) pour couvrir une plage horaire de 24 heures par jour, 7 jours par semaine, tandis que le secteur de la communauté de Manawan allait finalement disposer d'un service ambulancier sur réserve pour une valeur totale de 1,2 M\$.

Quelques mois plus tard, les représentants du MSSS expliquaient en audience que le déploiement du véhicule ambulancier avait toutefois pris du retard pour diverses raisons, notamment le manque d'équipement (garage chauffé), mais également faute de techniciens ambulanciers formés et certifiés pour mettre en œuvre les opérations ambulatoires au sein de la communauté de Manawan<sup>2588</sup>. Résultat : au moment de terminer ce rapport, et en dépit des annonces ministérielles effectuées, le problème de transport médical d'urgence restait toujours entier sur ce territoire.

La région de Lanaudière n'est pas le seul territoire défavorisé en termes de transport et de services ambulanciers d'urgence. Les régions éloignées, dont le Nunavik et la Basse-Côte-Nord, sont aussi aux prises avec des services ambulanciers déficients. Questionnés en audience sur la possibilité de financer le déploiement de services ambulatoires à partir d'autres régions et communautés autochtones présentement non desservies, les représentants du MSSS n'ont pu s'engager à remédier à la situation dans un futur rapproché<sup>2589</sup>.

De mon point de vue, les lacunes observées dans l'offre de services de transport ambulancier d'urgence sont incompatibles avec les obligations de responsabilité populationnelle des établissements de santé à l'égard de la population. Le cas de Levy Kumarluk, décédé en juin 2017 à la suite d'une rupture presque complète de l'aorte sans jamais avoir pu bénéficier d'une évacuation médicale, illustre d'ailleurs le danger fatal d'une infrastructure ambulancière financièrement précaire<sup>2590</sup>.

Au-delà de l'argent, au cours de la dernière année, plusieurs médias, dont *La Presse*, *Le Devoir* et *Radio-Canada*, se sont aussi penchés sur le cas de patients non accompagnés (surtout de jeunes enfants inuit) qui avaient été transférés du Nunavik vers Montréal à

---

2586 Bureau du Coroner, *Rapport d'investigation du coroner sur le décès de Jaylia Jacob*, pièce P-477 (CERP), p. 2.

2587 Ministère de la Santé et des Services sociaux (mars 2019, 28). *Le ministre Gaétan Barrette annonce plus de 20,5 M\$ supplémentaires pour intensifier la couverture ambulancière dans plusieurs régions*. [Communiqué de presse]. Repéré à <http://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communiqu-1544/>.

2588 Témoignage de Martin Rhéaume, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 179, lignes 10-20.

2589 *Id.*, p. 180-181, lignes 15-25.

2590 Témoignage de Siasi Kumarluk et Mary Pirti Kumarluk, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 190-217, lignes 1-25.

bord d'avions Challenger. L'expérience a été qualifiée par plusieurs de traumatisante, non seulement pour la famille et les enfants touchés, mais également pour le personnel traitant des hôpitaux montréalais<sup>2591</sup>. Parce qu'ils ne s'expriment pas nécessairement en anglais ou en français, les jeunes enfants inuit se retrouvent en effet sans repères, dans des situations médicales urgentes et parfois dramatiques. Or, dans ces cas précis, il est impératif pour le personnel traitant qu'au moins un parent soit présent afin d'apporter assurance et réconfort au patient, mais aussi pour permettre une communication de base, pour les besoins primaires par exemple<sup>2592</sup>.

Sur le plan clinique, l'absence des parents empêche aussi parfois les médecins d'avoir accès rapidement à certaines informations telles que les antécédents médicaux ou chirurgicaux et les allergies. Dans une lettre adressée à la coordonnatrice du programme d'évacuations aéromédicales du Québec (ÉVAQ) et déposée en preuve, le docteur Samir Shaheen-Hussain, pédiatre urgentiste au Centre universitaire de santé McGill et ses collègues exprimaient on ne peut plus clairement leurs inquiétudes :

Du point de vue des soins cliniques, plusieurs [personnel infirmier et médecins] ont soulevé que des éléments importants liés à la présentation clinique sont carrément absents, car les enfants sont souvent jeunes et ne s'expriment qu'en inuktitut (et, dans certains cas, ne parlent pas encore). Cette absence d'informations essentielles à la prise en charge de ces enfants peut compromettre leur traitement et nuire à leur sécurité. Dans une telle situation, nous sommes souvent forcé-e-s à faire des investigations médicales possiblement superflues et non dénuées de risques. L'absence de consentement parental devient un enjeu majeur, particulièrement dans un contexte de diagnostic chirurgical impliquant une intervention en salle d'opération [...]. Nos collègues ont, à maintes reprises, rapporté un sentiment d'impuissance et d'indignation en voyant un enfant seul pleurer de façon inconsolable simplement à cause du fait qu'il avait peur et/ou qu'elle était en douleur, et qu'il n'y avait pas de parent pour la ou le réconforter. Ces traumatismes peuvent potentiellement avoir des effets émotionnels et psychologiques néfastes à terme chez ces enfants<sup>2593</sup>.

Devant la Commission, en octobre 2018, les dirigeants d'ÉVAQ confirmaient que l'évacuation médicale d'urgence par avion-hôpital sans accompagnement parental était en effet monnaie courante jusqu'à tout récemment<sup>2594</sup>. Les raisons évoquées pour justifier le fait de ne pas accepter d'escorte familiale à bord s'appuyaient « sur des motifs de sécurité, d'intimité, d'éthique, de confidentialité pour les malades » et visaient aussi « à s'assurer une disponibilité optimale dans l'éventualité d'un autre appel au cours d'une même mission »<sup>2595</sup>.

La campagne de mobilisation #TiensMaMain, orchestrée au début de l'année 2018 par l'Association des pédiatres du Québec et la Société canadienne de pédiatrie, a toutefois

<sup>2591</sup> Lettre du 19 décembre 2017 des D<sup>s</sup> Samir Shaheen-Hussain, Harley Eisman et Saleem Razack de l'Hôpital de Montréal pour enfants, pièce P-502 (CERP), p. 2.

<sup>2592</sup> #TiensMaMain Une campagne en soutien aux enfants et familles autochtones durant les évacuations aéromédicales au Québec, pièce P-497 (CERP), p. 24.

<sup>2593</sup> *Id.*, p. 1-2.

<sup>2594</sup> Témoignage d'André Lizotte, notes sténographiques du 24 octobre 2018, p. 37-39, lignes 14-17.

<sup>2595</sup> Réponse de Philippe Couillard à Marc-André Dowd datée du 28 septembre 2005, pièce P-499 (CERP), p. 1.



permis de faire changer les choses en sensibilisant la population et les médias non seulement aux risques que présentait une telle façon de faire, mais aussi au problème d'équité engendré par cette approche<sup>2596</sup>. Résultat : grâce à des aménagements effectués dans les appareils et à la modification de certaines exigences, il est désormais possible pour les patients de bénéficier d'un accompagnement parental. Les nouvelles façons de faire sont consignées dans un cadre de référence sur l'accompagnement parental adopté en juin 2018<sup>2597</sup>. Un guide à l'intention des accompagnateurs a aussi été produit<sup>2598</sup>. Aux dires des représentants de l'ÉVAQ venus témoigner en audience, depuis la mise en place de ces nouvelles façons de faire, aucun refus d'accompagnement parental n'a été enregistré au Nunavik<sup>2599</sup>.

La preuve a en outre permis d'établir que l'accompagnement parental était permis depuis 2006 pour les patients bénéficiant du service de navette et non d'une évacuation médicale d'urgence, d'abord sur autorisation, puis de façon systématique<sup>2600</sup>. Sur les 6 000 patients évacués par voie aérienne pour des raisons médicales au Québec annuellement, 4 000 le sont en contexte non urgent (navette médicale)<sup>2601</sup>. Chiffres en tête, la coordonnatrice du programme ÉVAQ, Sylvie Côté, a en outre affirmé qu'en raison de l'évolution récente, l'accompagnement parental est aujourd'hui garanti à 98,0 %<sup>2602</sup>.

De mon point de vue, les améliorations apportées au programme d'évacuations aéromédicales démontrent qu'il est possible de transformer les façons de faire au bénéfice des patients, et ce, en dépit d'importantes contraintes.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 77**

**Prendre les mesures nécessaires pour que les services de transport médical d'urgence par voie terrestre ou aérienne, selon les circonstances, soient disponibles le plus rapidement possible et de façon constante dans l'ensemble des communautés, nonobstant les contraintes évoquées, et ce, en collaboration avec les autorités autochtones.**

<sup>2596</sup> Pièce P-497 (CERP). op. cit. (italique).

<sup>2597</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux. (2018). *Programme d'évacuations aéromédicales du Québec. Mission d'avion-hôpital. Cadre de référence sur l'accompagnement parental* (Publication n° 181-929-03W). Repéré à <http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2018/18-929-03W.pdf>.

<sup>2598</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux. (2018). *Programme d'évacuations aéromédicales du Québec (ÉVAQ) Missions d'avion-hôpital. Accompagnement parental. Guide de l'accompagnateur*. Québec, Québec : Ministère de la Santé et des Services sociaux.

<sup>2599</sup> Témoignage de Sylvie Côté, notes sténographiques du 24 octobre 2018, p. 103, lignes 1-4.

<sup>2600</sup> Témoignage d'André Lizotte, notes sténographiques du 24 octobre 2018, p. 62, lignes 8-22.

<sup>2601</sup> *Id.*, p. 62, lignes 3-8.

<sup>2602</sup> Témoignage de Sylvie Côté, notes sténographiques du 24 octobre 2018, p. 93, lignes 7-22.

### **Soins de longue durée et soins de fin de vie**

Les soins pour les personnes en perte d'autonomie ou en fin de vie sont des soins spécialisés et peu disponibles dans les communautés<sup>2603</sup>. De fait, selon la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL), en 2014, les peuples autochtones pouvaient uniquement compter sur la présence de sept établissements en communauté financés par le fédéral et de deux maisons d'Aînés, pour un total de 181 lits<sup>2604</sup>. Parmi les défis identifiés alors par la CSSSPNQL, on note un financement limité comparé à celui des centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) du Québec; un accès limité aux soins médicaux à l'intérieur de ces établissements faute de personnel spécialisé; la difficulté de conclure des ententes de collaboration avec le réseau public; ainsi qu'une augmentation des placements des Autochtones dans les établissements du réseau public, spécialement les patients avec des problèmes de santé neurologiques, rénaux ou chroniques<sup>2605</sup>.

Depuis, des améliorations par le biais d'ententes avec le réseau provincial ont été apportées, notamment dans la région de l'Abitibi-Témiscamingue, comme l'a expliqué Annie Vienney, répondante des dossiers autochtones pour le CISSAT lors de son passage devant la Commission :

[Il] y a un CHSLD autochtone à Timiskaming First Nation, qui s'appelle Anishinabe Long Term Care Center, et c'est un centre... un CHSLD, donc pour personnes en perte d'autonomie, pour les... gens qui vivent sur réserve. En 2001, [...] il y a eu une entente qui s'est fait pour que notre réseau achète trois lits, sur réserve, dans ce CHSLD, pour des Autochtones qui vivent hors de la réserve. Pourquoi ça? Parce que, les membres des Premières Nations, ils [ne] se sentent pas à l'aise dans nos institutions. Ils ont envie d'avoir quelque chose qui est culturellement adapté, qui est culturellement sécuritaire; quand on est en fin de vie, quand on perd notre autonomie, on a envie d'être dans notre environnement [...]. Donc on a une entente avec ce CHSLD-là, et ça se passe très bien<sup>2606</sup>.

Récemment, le Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie James (CRSSS-BJ) et le Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James (CCSSSBJ) ont également conclu une entente pour la construction d'un nouveau CHSLD de 32 lits à Chibougamau, avec des places réservées pour les clients cris. Cette amélioration permettra d'accroître la disponibilité des soins de longue durée pour les Autochtones. Il est cependant nécessaire d'intensifier les efforts pour rendre les établissements existants davantage sécurisants pour une population autochtone vieillissante en croissance.

<sup>2603</sup> Témoignage de Verna Polson, notes sténographiques du 6 juin 2017, p. 65, lignes 8-9; témoignage de Daniel St-Amour, notes sténographiques du 29 septembre 2017, p. 127, lignes 4-17.

<sup>2604</sup> *Mémoire sur les ressources d'hébergement et de soins de longue durée pour les Premières Nations du Québec*, pièce P-065 (CERP), p. 25.

<sup>2605</sup> *Id.*, p. 16-22.

<sup>2606</sup> Témoignage d'Annie Vienney, notes sténographiques du 23 octobre 2017, p. 173-174, lignes 16-15.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 78**

**Encourager la signature d'ententes entre les établissements du réseau de la santé et des services sociaux et les autorités autochtones pour garantir des places et un service culturellement sécurisant aux membres de la population autochtone vieillissante et à leur famille.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 79**

**Soutenir financièrement la création de services de soins de longue durée dans les communautés conventionnées.**

Dans une perspective de responsabilité populationnelle, je recommande également ce qui suit au gouvernement :

#### **APPEL À L'ACTION n° 80**

**Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour le développement de services de soins de longue durée dans les communautés non conventionnées.**

Le manque d'accommodement dans les hôpitaux du réseau public a aussi été déploré dans des situations de fin de vie. L'application de règles rigides, notamment celles relatives au nombre de visiteurs dans les hôpitaux, est perçue comme discriminatoire envers les patients issus des peuples autochtones et leurs familles. Des témoignages entendus ont en effet mis en lumière des événements regrettables survenus en centres hospitaliers. Des membres de la famille accompagnant ou rendant visite à leurs proches aux soins palliatifs auraient entre autres été sommés de quitter la chambre ou les lieux par le personnel des établissements, parfois même en étant accompagnés par des agents de sécurité<sup>2607</sup>. En audience, Rodrigue Wapistan, chef de la communauté innue de Nutashkuan, a commenté ces événements, à la fois du point de vue des membres de la famille, et du leadership autochtone :

Quand on arrive dans un hôpital puis les gens, les infirmiers, le personnel nous voient arriver en gang [...] ils disent « une à la fois », ou « vous n'avez pas le droit de jouer au tambour ». Mais c'est la coutume [...]. Moi, à chaque fois qu'il y a des fins de vie dans un hôpital, faut que je nolise un avion, faut que j'accommode ces gens-là. Ils veulent aller voir parce que, des fois, les gens réussissent à passer à travers<sup>2608</sup>.

<sup>2607</sup> Témoignage de Sylvain Dubé, notes sténographiques du 20 mars 2018, p. 167-169, lignes 21-16; témoignage de Louis-Philippe Mayrand, notes sténographiques du 27 septembre 2018, p. 269, lignes 8-25; témoignage de Jacqueline Michel, notes sténographiques du 16 avril 2018, p. 13-14, lignes 21-17 et p. 21, lignes 13-25; *Lettre de remerciements adressée à la Commissaire locale aux plaintes et à la qualité des services, hôpital Hôtel-Dieu de Québec*, le 14 mai 2013, pièce P-028 (CERP); témoignage de Jean-Charles Piétacho, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 121-124, lignes 11-15; témoignages de Florence Dubé, Sylvain Dubé et Nathalie Dubé, notes sténographiques du 20 mars 2018, p. 166-178, lignes 17-17.

<sup>2608</sup> Témoignage de Rodrigue Wapistan, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 42-43, lignes 24-15.

Pour éviter les écueils identifiés, des témoins ont évoqué la possibilité que des espaces exclusifs soient réservés dans les établissements pour les gens d'origine autochtone en fin de vie et leur famille<sup>2609</sup>. D'autres, comme Eva Papigatuk, ex-résidente du Nunavik, ont mis l'accent sur la nécessité de respecter les décisions d'individus et de leur famille de retourner en communauté pour la fin de vie<sup>2610</sup>.

La vieillesse et la fin de vie sont des moments de très grande vulnérabilité. Il suffit parfois de peu pour faire en sorte que ces passages, si difficiles soient-ils, soient vécus sereinement. Par conséquent, et dans le respect des politiques gouvernementales voulant faire des CHSLD des « milieux de vie » à part entière<sup>2611</sup>, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 81**

**Faire de l'aménagement d'espaces culturellement adaptés aux nations autochtones une priorité dans les établissements du réseau public de soins de santé, particulièrement dans les régions comptant une forte population autochtone.**

Dans une perspective de responsabilité populationnelle, je recommande également ce qui suit au gouvernement :

#### **APPEL À L'ACTION n° 82**

**Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour mettre en place un mécanisme de financement formel de retour dans la communauté en fin de vie et le développement de soins palliatifs en communauté.**

#### ***Besoins particuliers***

Comme c'est le cas dans plusieurs domaines, très peu de données existent sur la population ayant des besoins particuliers en milieu autochtone, qu'il s'agisse de personnes ayant des besoins psychosociaux spécifiques (troubles du spectre de l'autisme, troubles du spectre de l'alcoolisation fœtale, etc.) ou des limitations physiques ou intellectuelles.

Plusieurs témoins ont cependant déploré le manque de ressources en communauté pour ces individus. Parce que l'admissibilité aux programmes d'intervention psychosociale ou de réadaptation repose sur un diagnostic clinique, il appert en effet que l'absence de professionnels capables d'établir de tels diagnostics dans les communautés constitue un frein important à l'accessibilité. Si on ajoute à cela le fait que les listes d'attente sont très

<sup>2609</sup> Témoignage de Jean-Charles Piétacho, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 124, lignes 16-21.

<sup>2610</sup> Témoignage d'Eva Papigatuk, notes sténographiques du 5 septembre 2018, p. 229-233, lignes 23-2.

<sup>2611</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux (2003). *Un milieu de vie de qualité pour les personnes hébergées en CHSLD. Orientations ministérielles* Québec, Québec : Ministère de la Santé et des Services sociaux.

longues pour ce type de services dans le réseau public, les atteintes à l'accessibilité sont encore plus importantes, particulièrement en régions éloignées<sup>2612</sup>.

En fait, en raison des importants délais d'attente dans le réseau public, la quasi-totalité des services diagnostiques est obtenue en milieu privé et leurs coûts doivent être assumés par les communautés<sup>2613</sup>. Appelé à commenter cette situation, lors de son passage en audience, le conseiller-cadre à la liaison autochtone au CISSS de la Côte-Nord, Dale Walker, a confirmé que 100,0 % des demandes dans sa région sont comblées par le privé<sup>2614</sup>.

Ainsi, en dépit du principe de Jordan, qui oblige le premier niveau de service sollicité à répondre aux besoins des enfants nonobstant les enjeux de financement<sup>2615</sup>, force est d'admettre que l'accès demeure variable en fonction des capacités des communautés.

Le manque de services en communauté force aussi les membres des familles à assumer un rôle de soignant. Un fardeau d'autant plus lourd à porter, que les proches aidants ne disposent pas de services ou de programmes de répit. Épuisées et démoralisées, ces personnes doivent envisager le placement permanent de leurs proches dans des centres spécialisés au Sud, comme l'a expliqué en audience Elizabeth-Mina Bearskin, résidente de Chisasibi et mère d'un enfant ayant des besoins particuliers:

[C]e dont j'ai besoin, c'est de plus d'aide, de plus de ressources pour lui et dont il pourrait profiter, et d'avoir une vie meilleure [...]. Nous ne pouvons pas le laisser tomber. [ ... ] Et je veux qu'il reçoive de l'aide, parce que je n'ai pas d'endroit... Je n'ai pas d'endroit où je pourrais l'emmener, car à Chisasibi où ils ont un tel endroit, on accorde toujours la priorité aux Aînés. Ils s'occupent d'abord des cas les plus graves, [...] mais lui, comme il n'a aucun médicament à prendre, ils ne le prennent pas. [...] Les cas comme le mien, où nous vivons dans le Nord, ceux-là ne sont pas faciles. Ils ne peuvent pas nous emmener dans le Sud. Ce serait beaucoup mieux s'il y avait un endroit dans le Nord où ils pourraient faire en sorte que les personnes ayant des besoins particuliers demeurent dans leurs propres communautés, dans le Nord<sup>2616</sup>.

De l'avis de plusieurs, le fait que les préposés aux soins à domicile dans les communautés ne sont pas toujours outillés pour faire face aux besoins complexes des patients ayant des besoins particuliers incite aussi leurs proches à envisager le placement au Sud, comme l'a expliqué la témoin eeyou Nellie Bearskin-House lors de son passage en audience:

---

<sup>2612</sup> Témoignage à huis clos, HC-59, notes sténographiques du 13 juin 2018, p. 153, lignes 20-25; témoignage PI-52, déclaration statutaire, pièce P-882 (CERP), p. 1-2; témoignage de Louise Sirois, notes sténographiques du 12 mars 2018, p. 83-84, lignes 22-17; témoignage de Jessica Mitchell, notes sténographiques du 22 mars 2018, p. 269-270, lignes 24-17.

<sup>2613</sup> Témoignage d'Arna Moar, notes sténographiques du 26 septembre 2018, p. 110-111, lignes 24-9 et p. 113, lignes 13-21.

<sup>2614</sup> Témoignage de Dave Walker, notes sténographiques du 11 septembre 2018, p. 315-316, lignes 11-5.

<sup>2615</sup> Les détails de l'application du principe de Jordan sont présentés au chapitre 5 de ce chapitre, dans la section portant sur la santé et les services sociaux, p. 180.

<sup>2616</sup> Témoignage d'Elizabeth-Mina Bearskin, notes sténographiques du 12 juin 2018, p. 170-171, lignes 6-7.

Par conséquent, les personnes qu'ils embauchent pour travailler comme professionnels de la santé humaine sont inadéquates ou ne savent pas comment réagir face à des personnes handicapées, à des personnes malades, à des personnes dont l'état émotionnel est fragile, dont l'état mental est fortement hypothéqué, en particulier dans les soins à domicile. Ils embauchent des jeunes filles non formées, qui n'ont pas – qui n'ont pas les aptitudes nécessaires pour gérer le côté humain des gens<sup>2617</sup>.

Pour remédier à ces problèmes, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 83**

**Développer des corridors de services diagnostiques prioritaires pour les clientèles autochtones de tous âges par le biais de négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 84**

**Soutenir financièrement le développement de services de répit culturellement sécurisants et axés sur la famille dans les communautés conventionnées et en milieu urbain.**

Dans une perspective de responsabilité populationnelle, je recommande également au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 85**

**Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour le développement de services de répit culturellement sécurisants et axés sur la famille dans les communautés non conventionnées.**

### ***Violence sexuelle et familiale***

La problématique de la violence sexuelle dont sont victimes bon nombre de membres des Premières Nations et Inuit a maintes fois été soulevée lors des audiences de la Commission. Elle a aussi été abordée aux chapitres portant sur les services de justice et les services de police. Les témoignages et documents déposés en preuve mettent de l'avant le caractère tabou des agressions sexuelles et illustrent comment elles contribuent à la violence au sein de la famille, aux problématiques de santé mentale et de dépendance, en plus d'être intimement liées au suicide<sup>2618</sup>.

2617 Témoignage de Nellie Bearskin-House, notes sténographiques du 14 août 2018, p. 203, lignes 12-19.

2618 Mémoire de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2018, 30 novembre). «*Écoute, réconciliation, progrès?*», pièce P-1171 (CERP), mémoire M-030; Mémoire d'Amnistie internationale Canada francophone. (2017, 29 septembre). pièce P-113 (CERP), mémoire M-003; Brief of Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee)/Cree Nation Government. (2017, 14 juin). *Initial Brief*, pièce P-010 (CERP), mémoire M-001; Brief of the Department of Justice and Correctional Services of the Cree Nation Government. (2017, 15 septembre). pièce P-055, mémoire M-002; Mémoire de Cree Women of Eeyou Istchee Association. (2018, 1<sup>er</sup> octobre). *Rapport, Projet de partenariat essentiel*, pièce P-1165 (CERP), mémoire M-024.

Selon un document produit pour le compte du Regroupement des centres d'amitié autochtone du Québec (RCAAQ), l'enjeu de l'exploitation et des agressions sexuelles toucherait, dans une large part, les femmes autochtones en situation d'itinérance, et plus particulièrement les femmes inuit à Montréal :

L'invisibilité de ces femmes semble renforcée par leur pudeur quant au partage de leurs problématiques, ainsi méconnues, à un point tel qu'il est difficile de répondre à leurs besoins. De nombreux acteurs issus de différentes organisations ont fait part de leurs difficultés à épauler ces femmes. Ils se heurtent d'ailleurs souvent à la volonté des proxénètes qui freinent l'intervention de première ligne dans la rue, afin de garder ces femmes sous leur influence [...]. Il faut dire que, dès leur arrivée dans la métropole, les femmes sont des cibles toutes désignées de l'exploitation économique, spécifiquement sexuelle<sup>2619</sup>.

Comme mentionné au chapitre portant sur les services policiers, un certain nombre de cas mettant en cause des femmes autochtones de la région de Val-d'Or et d'ailleurs au Québec ont été portés à mon attention en audience<sup>2620</sup>.

Plusieurs enfants compteraient aussi au nombre des victimes de violence sexuelle et familiale. Confrontée à ce constat, en 1999, la communauté anishnabe de Lac Simon mettait sur pied le projet Wigobisan<sup>2621</sup>. L'objectif principal du programme était non seulement d'évaluer les enfants touchés, mais aussi d'offrir de l'intervention individuelle, familiale et communautaire<sup>2622</sup>. Les services offerts étaient arrimés avec tous les partenaires, aussi bien de la communauté de Lac Simon que de la région : protection de la jeunesse, sécurité publique, santé, services sociaux, justice, etc.<sup>2623</sup> Faute de financement, le programme a toutefois pris fin en 2004. Rétrospectivement, les représentants de la communauté considèrent que la fermeture du programme n'est pas étrangère au fait que le nombre de suicides a par la suite monté en flèche dans la communauté<sup>2624</sup>.

Hautement préoccupées par ces questions, en mars 2018, Femmes autochtones du Québec et la CSSSPNQL organisaient le premier Forum des Premières Nations sur les agressions sexuelles. Plus de 200 délégués autochtones étaient présents et se sont mobilisés pour définir un plan d'action. Le plan d'action qui en a résulté met de l'avant quatre objectifs <sup>2625</sup> :

<sup>2619</sup> *La condition itinérante parmi la population autochtone au Québec – Partie 1*, pièce P-116 (CERP), p. 148.

<sup>2620</sup> Déclaration rapportée par Robert Lebrun, dossier n° 17 / Phase 1 Val-d'Or, notes sténographiques du 16 août 2018, p. 40, lignes 4-24, p. 46, lignes 17-25 et p. 61-62, lignes 21-15; témoignage à huis clos HC-68, notes sténographiques du 5 septembre 2018, p. 88, lignes 15-20; témoignage de Deborah Einish, notes sténographiques du 23 octobre 2018, p. 41, lignes 1-8 et p. 44, lignes 4-22; témoignage d'Angèle Petiquay et Lise Dubé, notes sténographiques du 19 janvier 2018, p. 178-179, lignes 14-11.

<sup>2621</sup> Il est possible de prendre connaissance des détails du programme à l'annexe 6 portant sur les initiatives prometteuses en santé et services sociaux.

<sup>2622</sup> Témoignage de Judith Morency, notes sténographiques du 18 avril 2018, p. 38-39, lignes 24-9.

<sup>2623</sup> Témoignage de Judith Morency, notes sténographiques du 18 avril 2018, p. 29, lignes 10-14.

<sup>2624</sup> Témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 18 avril 2018, p. 19, lignes 19-25.

<sup>2625</sup> *Plan d'action des Premières Nations contre les agressions sexuelles, Créé au Forum des Premières Nations sur les agressions sexuelles du 27-29 mars 2018*, pièce P-831 (CERP), p. 4.



**L'accessibilité:** que toutes les personnes des Premières Nations disposent d'un accès facile, rapide et durable en intervention, prévention, et post intervention pour les problèmes d'agressions à caractère sexuel. Cela inclut la reconnaissance et l'accès aux aidants naturels et guides culturels/spirituels et à des services qui sont culturellement sécurisants.

**La mobilisation:** que toutes les personnes des Premières Nations soient sensibilisées au problème d'agressions à caractère sexuel; qu'elles soient mobilisées pour l'éliminer et pour promouvoir une éducation à la sexualité saine et respectueuse.

**La collaboration:** en reconnaissant et en respectant la vision, les compétences et les pratiques des Premières Nations, que les partenaires locaux, régionaux et nationaux collaborent et soutiennent de façon durable les Premières Nations dans l'application des solutions identifiées et la mise en place des ressources requises.

**La consolidation:** que les structures, les mécanismes, les outils et les ressources pour reconnaître, réduire, prévenir et éliminer les agressions à caractère sexuel et rétablir un milieu sécurisant pour tous sont disponibles de façon durable.

Je salue l'initiative des instances autochtones et, en appui à ce mouvement, je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n° 86

**Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones afin de financer de façon pérenne les projets issus des nations, des communautés ou des organisations autochtones et visant à reconnaître, réduire, prévenir et éliminer les agressions à caractère sexuel.**

En accord avec les objectifs poursuivis par FAQ dans son plan d'action, j'invite aussi les autorités autochtones à :

#### APPEL À L'ACTION n° 87

**Sensibiliser les populations des communautés et des villages autochtones au problème que constituent les agressions à caractère sexuel et faire la promotion d'une éducation à la sexualité saine et respectueuse.**

Le manque d'infrastructure de soutien social pour les femmes victimes de violence familiale a aussi été soulevé par un grand nombre de témoins. Carole Brazeau, coordonnatrice au Cercle national autochtone contre la violence familiale, a notamment affirmé devant la Commission que 74,0 % des communautés autochtones au Québec ne disposent pas de

foyers d'hébergement pour les femmes<sup>2626</sup>. Plus de huit femmes inuit sur dix n'auraient pas non plus accès à une ressource d'hébergement<sup>2627</sup>. Résultat, selon Béatrice Vaugrante d'Aministie internationale Canada francophone, « pour une femme autochtone qui subirait de la violence, le prochain lieu où elle pourrait éventuellement trouver de la sécurité se trouve à 100 kilomètres »<sup>2628</sup>.

Pour combler ces lacunes, le CCSSBJ, en collaboration avec le Département de Justice cri et le Gouvernement de la Nation crie, a mis en œuvre le projet Piippiichaa Uchishtuun (Robin's Nest)<sup>2629</sup>. Pensée par et pour les communautés, l'initiative a mené à la construction de deux foyers d'hébergement pour les femmes en territoire eeyou (cri) (Waskaganish et Waswanipi). En priorisant les aspects culturels eeyou (cris), ainsi qu'une offre de services adéquate, ces installations assurent un environnement sécuritaire et culturellement pertinent pour les femmes eeyou (cries) selon Bella Petawabano du Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James :

Grâce aux foyers d'hébergement [foyer d'hébergement pour les femmes Robin's Nest, situé à Waswanipi], nous espérons que les femmes qui se retrouvent en situation de vulnérabilité bénéficieront des soins culturellement pertinents et de la protection dont elles ont besoin sur le territoire cri et dans leur propre langue. Ceci est absolument essentiel<sup>2630</sup>.

Pour sa part, le 10 août 2018, le gouvernement du Québec lançait son Plan d'action en matière de violence conjugale 2018-2023<sup>2631</sup>. Accompagnées d'un budget de 600 M\$, les actions prévues dans ce plan seront selon le gouvernement « déployées au bénéfice de l'ensemble de la population du Québec, y compris les membres des Premières Nations et les Inuits ». À travers ce plan, le gouvernement s'est d'ailleurs engagé à « mettre en œuvre un certain nombre de mesures visant à répondre spécifiquement aux besoins des populations autochtones »<sup>2632</sup>. Le plan d'action comporte en outre une mesure transitoire visant à « soutenir des projets structurants pour les femmes autochtones en matière de violence conjugale et familiale, en partenariat avec les organisations autochtones ». Cette mesure est dotée d'un financement total de 1 M\$ sur trois ans (2018-2021) et s'inscrit dans le cadre du Plan de développement social et culturel du Secrétariat aux affaires autochtones<sup>2633</sup>.

2626 Témoignage de Carole Brazeau, notes sténographiques du 25 septembre 2017, p. 20, lignes 16-18.

2627 *Id.*, p. 20, lignes 5-7.

2628 Témoignage de Béatrice Vaugrante, notes sténographiques du 29 septembre 2017, p. 218, lignes 6-9.

2629 Brief of Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) / Cree Nation Government and Cree Board of Health and Social Services of James Bay. (2018, 30 novembre), *Final Brief*, pièce P-1173 (CERP), mémoire M-032, paragr. 77; *Statement by Grand Chief Dr. Abel Bosum of the Grand Council of The Crees (Eeyou Istchee) / Cree Nation Government to the Public Inquiry Commission on Relations Between Indigenous Peoples and Certain Public Services in Quebec: Listening, Reconciliation and Progress*, pièce P-664, paragr. 10.

2630 Témoignage de Bella Petawabano, notes sténographiques du 29 septembre 2017, p. 90, lignes 17-21.

2631 Gouvernement du Québec. (2018). *Plan d'action gouvernemental en matière de violence conjugale 2018-2023*. Repéré à [http://www.scf.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/Violence/30254\\_Plan\\_violence\\_FINAL.PDF](http://www.scf.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/Violence/30254_Plan_violence_FINAL.PDF)

2632 *Id.*, p. 14.

2633 *Note de M<sup>me</sup> Marie-José Thomas, secrétaire générale associée du Secrétariat aux affaires autochtones du 10 octobre 2018*, pièce P-928 (CERP), p. 2.

Lors de son passage en audience le 17 octobre 2018, le Secrétariat à la condition féminine a par ailleurs précisé que les 14 M\$ annoncés par le gouvernement du Québec pour intervenir en matière de violence conjugale s'ajouteront au plan de développement du Secrétariat aux affaires autochtones et pourront servir à financer des projets spécifiques aux populations autochtones<sup>2634</sup>.

Inspiré par l'initiative mise en place en territoire Eeyou Istchee (territoire cri), je recommande au gouvernement d'utiliser les sommes disponibles pour :

#### **APPEL À L'ACTION n° 88**

**Financer le développement, en collaboration avec les autorités autochtones, du réseau des maisons d'hébergement pour femmes autochtones en communautés conventionnées et en milieu urbain.**

Dans une perspective de responsabilité populationnelle, je recommande également au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 89**

**Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour le développement de maisons d'hébergement pour femmes autochtones en communautés non conventionnées.**

### ***Dépendances***

Les données les plus récentes présentées au chapitre 4 de ce rapport font état des problèmes de dépendance à l'alcool et aux drogues rencontrés chez les Premières Nations et les Inuit. On y précise également que, selon plusieurs chercheurs, la prévalence et la gravité du phénomène prennent racine dans les traumatismes historiques vécus par les peuples autochtones.

Selon le docteur Frédéric Turgeon, médecin de famille au Centre de santé de Pikogan, la gravité de la situation est exacerbée par les difficultés que pose l'intervention au sein des communautés, particulièrement dans de petites localités où la majorité des gens se connaissent ou se côtoient quotidiennement :

[J]'ai vu beaucoup de gens là-bas qui voulaient s'impliquer auprès de leur communauté, qui sont allés faire de la formation et qui reviennent [...] travailler avec des gens qui ont des problèmes. [C]'est une petite communauté, ils travaillent avec eux pour donner des services, par exemple, en toxicomanie, puis quand ils retournent chez eux le soir, ils revoient les mêmes gens qui les regardent dans la rue. C'était très lourd à porter. Il y a eu beaucoup, beaucoup d'épuisement professionnel, beaucoup de gens qui ont décidé de sortir de la communauté pour pouvoir vivre leur profession ailleurs<sup>2635</sup>.

<sup>2634</sup> Témoignage de Catherine Ferembach, notes sténographiques du 17 octobre 2018, p. 49, lignes 10-23.

<sup>2635</sup> Témoignage de Frédéric Turgeon, notes sténographiques du 17 novembre 2017, p. 170, lignes 6-18.

Les lacunes sont aussi criantes en termes d'infrastructures. Seuls cinq centres de traitement en dépendance pour adultes sont financés par le gouvernement fédéral au Québec<sup>2636</sup>. Les jeunes autochtones âgés de 12 à 17 ans ne disposent pour leur part que d'une seule ressource pour l'ensemble de la province. De l'avis de maître Louis-Philippe Mercier, avocat à l'aide juridique de Salaberry-de-Valleyfield, il faut également s'armer de patience pour être admis dans l'un de ces centres de traitement:

[N]on seulement il y a un délai d'attente, non seulement il y a un formulaire qui est exigeant à remplir, mais il faut participer à des rencontres préalables pour pouvoir participer au programme fédéral. Je trouve ça assez illusoire pour les gens qui ont des problèmes sérieux de consommation de penser qu'ils vont être... se mobiliser pour remplir tous les critères de préadmission dans un centre de thérapie<sup>2637</sup>.

Plusieurs clients de M<sup>e</sup> Mercier se sont également vu refuser l'entrée à un centre de traitement fédéral, car leur passé de rechutes en faisait des cas jugés «trop lourds» et nécessitait une «autorisation spéciale» pour y retourner<sup>2638</sup>.

Selon les données recueillies en cours de mandat<sup>2639</sup>, il faut compter entre deux et quatre mois pour avoir accès à une place dans un centre d'intervention en dépendance en milieu autochtone<sup>2640</sup>. Or, il est établi qu'une admission rapide permet de protéger les proches, tout en permettant de fournir des soins appropriés à une personne qui en fait la demande dans l'immédiat. *A contrario*, sans intervention rapide, il est fort possible que la personne dépendante se désiste et décide de ne pas poursuivre son cheminement vers la guérison.

En théorie, les personnes ayant besoin de services peuvent aussi se tourner vers les centres privés financés et accrédités par le gouvernement provincial. En réalité toutefois, la preuve entendue a démontré que de nombreuses complications juridictionnelles minent l'accès à ces centres. M<sup>e</sup> Mercier donne un exemple provenant de sa pratique (au centre de Kanehsatà:ke) qui illustre bien ce type de défi:

[L]e 20 février 2018, le centre de thérapie L'Envolée est venu évaluer mon client et m'a dit qu'il devait le refuser parce qu'il était autochtone sur territoire autochtone, donc de juridiction fédérale. [J]'ai fait plusieurs démarches pour trouver un centre de thérapie, notamment [...] via le réseau public, et également via le réseau des thérapies fédérales. J'ai vite constaté que pour [...] les gens détenus, le réseau public [n']est d'aucune aide, et pour les centres fédéraux, plus précisément celui qui est à Kanehsatà:ke, on m'indiquait que l'admission pouvait uniquement se faire le 16 avril 2018 [...] ce qui amenait grosso modo un deux mois de délai de détention avant de pouvoir être admis<sup>2641</sup>.

2636 *Tableau informatif sur les centres de thérapie pour traitement de dépendances pour personnes autochtones*, pièce P-764 (CERP).

2637 Témoignage de Louis-Philippe Mercier, notes sténographiques du 24 août 2018, p. 25-26, lignes 25-9.

2638 Id, p. 23, lignes 6-16.

2639 *Tableau informatif sur les centres de thérapie pour traitement de dépendances pour personnes autochtones*, pièce P-764 (CERP).

2640 Les délais moyens pour chacun des centres de traitement sont présentés à l'annexe 40.

2641 Témoignage de Louis-Philippe Mercier, notes sténographiques du 24 août 2018, p. 13-14, lignes 3-8.

Le problème n'est pas exclusif à la clientèle masculine. Les femmes autochtones sont aussi souvent confrontées à d'importants délais avant de pouvoir intégrer l'un des centres du traitement fédéral, puisque les cycles de traitement dans ces centres alternent souvent selon le sexe et la langue d'usage.

La situation est également loin d'être idéale au Nunavik. En 2018, la région ne pouvait en effet compter que sur une seule ressource pour desservir les deux côtes, le centre Isuarsivik<sup>2642</sup>. Cette ressource était toutefois exclusivement dédiée aux adultes et ne permettait pas d'accueillir les enfants des personnes en traitement. Résultat : plusieurs Nunavimmiut optent pour des centres de traitement au Sud, qui ne peuvent répondre à leurs besoins de réadaptation en tenant compte de leurs spécificités culturelles.

Il existe également très peu de services professionnels pour accompagner les personnes ayant terminé un séjour dans un centre de traitement, ce qui, bien évidemment, accroît le risque de rechute. S'appuyant sur plusieurs initiatives déjà en place au Nunavik, le projet Saqjuq offre, entre autres, du soutien aux jeunes ainsi que diverses activités (ateliers de mécanique, etc.). Cependant, la majorité des activités se tiennent à Puvirnituq seulement, site principal du projet pilote<sup>2643</sup>.

L'ampleur des dommages collatéraux engendrés par la dépendance à l'alcool et aux drogues au sein des Premières Nations et des Inuit rend le déploiement de ressources complémentaires essentiel. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n°90**

**Soutenir financièrement la mise en place de centres de guérison aux dépendances et de centres de dégrisement culturellement sécurisants tant en milieu urbain que dans les communautés conventionnées.**

Dans une perspective de responsabilité populationnelle, je recommande également au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n°91**

**Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour accroître l'offre de services en prévention et en traitement des dépendances dans les communautés autochtones non conventionnées.**

<sup>2642</sup> PowerPoint Substance Abuse in Nunavik and Isuarsivik Regional Recovery Centre, pièce P-1142 (CERP).

<sup>2643</sup> Mémoire de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik. (2018, 9 novembre). *Une vision intégrée de la sécurisation culturelle du réseau de la santé et des services sociaux du Nunavik*, pièce P-1137 (CERP), mémoire M-023, p. 7.

## APPEL À L'ACTION n° 92

**Convenir, avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones, de règles d'admission plus souples dans les centres de traitement des dépendances pour les membres des Premières Nations et les Inuit hors communauté.**

### **Prévention du suicide**

Au cours des dernières années, plusieurs cas médiatisés de suicides ou de vagues de suicides au sein de communautés autochtones de la province ont fait les manchettes. Ce fut le cas au Nunavik en 2018<sup>2644</sup>, mais également dans la communauté de Uashat mak Mani-Utenam où cinq personnes ont mis fin à leurs jours en l'espace de neuf mois en 2015<sup>2645</sup>.

Le suicide ne touche pas toutes les populations autochtones de la même manière<sup>2646</sup>. Les données colligées par l'équipe de la Commission à partir des informations demandées au Bureau du coroner font notamment état de plusieurs vagues de suicides au Nunavik<sup>2647</sup>. Sur les huit villages pour lesquels l'équipe a reçu des données, 83 des 155 suicides comptabilisés entre 2001 et 2016 auraient en effet été commis à l'occasion de ce que l'on pourrait qualifier de vagues de suicides, soit plus de la moitié<sup>2648</sup>. Le jeune âge des Nunavimmiut ayant passé à l'acte, établi à 16 ans en moyenne, est aussi notable<sup>2649</sup>.

Ces chiffres, extrêmement dérangeants ne serait-ce que par leur ampleur, ont confirmé que beaucoup de chemin reste à faire. Pour certains représentants autochtones, comme la présidente du Comité régional de prévention du suicide en territoire Eeyou Istchee (cri), Pauline Bobbish, venue témoigner en audience, cette réalité nourrit le sentiment d'avoir failli à ses responsabilités auprès des familles qui ont vu leurs proches partir trop tôt :

<sup>2644</sup> Plante, C. (octobre 2018, 31). Suicides au Nunavik : la ministre D'Amours absente d'une réunion d'urgence. *Le Devoir*. Repéré à <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/540312/suicides-au-nunavik-la-ministre-d-amours-absente-d-une-reunion-d-urgence>; Teisceira-Lessard, P. (octobre 2018, 16). Nouvelle vague de suicides au Nunavik : « Une crise profonde ». *La Presse*. Repéré à <https://www.lapresse.ca/actualites/201810/15/01-5200386-nouvelle-vague-de-suicides-au-nunavik-une-crise-profonde.php>; Gravel, A. (octobre 2018, 16). Vague de suicides au Nunavik : racisme systémique et violence en cause. *Gravel le matin*, ICI Radio-Canada Première. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/premiere/emissions/gravel-le-matin/segments/entrevue/90996/autochtones-nord-nunavik-communautes-michelle-audette>.

<sup>2645</sup> *Rapport d'enquête du coroner*, pièce P-557 (CERP).

<sup>2646</sup> *État de situation sommaire sur le suicide — Communautés des Premières Nations au Québec. Dans le cadre de l'enquête publique sur les causes probables et les circonstances de cinq suicides survenus en 2015 sur le territoire innu de Uashat mak Mani-Utenam, 2016*, pièce P-724 (CERP); Pièce PD-9 (CERP), *op. cit.*

<sup>2647</sup> Il s'agit ici de suicides « francs », c'est-à-dire ceux dont les dossiers transmis par le Bureau du coroner pouvaient directement attribuer la mort du défunt à un suicide. Les données colligées sont disponibles à l'annexe 41.

<sup>2648</sup> Il n'existe pas de définition scientifique de ce qu'est une vague de suicides. Dans le cadre des travaux de la Commission, une vague de suicides est le regroupement des décès ayant eu lieu dans la même municipalité durant une période de temps rapprochée. Il est possible de conclure à une vague de suicides lorsque 3 à 4 suicides ont eu lieu dans une même période de plus ou moins une année, lorsque 5 à 6 suicides ont eu lieu dans une période de plus ou moins une année et demie et lorsque 7 à 10 suicides ont eu lieu dans une période de plus ou moins deux années (*Analyse des rapports d'investigation du Bureau du coroner du Québec — Vagues de suicides*, pièce P-712-31 (CERP), p. 2).

<sup>2649</sup> Pièce P-712-31 (CERP), *op. cit.*, p. 3.

J'aimerais dire que le suicide est un problème délicat et complexe. C'est malheureusement un problème auquel nous sommes confrontés dans nos communautés. Nos Aînés nous rappellent toujours que la vie est sacrée et que nous devrions nous en occuper. Cependant, nous avons également été témoins de beaucoup de souffrance et de grandes douleurs personnelles. Nous avons failli à nos responsabilités envers certains membres de nos familles et de nos communautés, et certains d'entre eux se sont enlevé la vie<sup>2650</sup>.

Selon moi, la responsabilité d'intervenir n'incombe pas uniquement aux dirigeants et aux intervenants œuvrant auprès de la population. Tout comme les dépendances, le suicide prend sa source dans les traumatismes historiques et intergénérationnels. Dans une publication donnant suite à la vague de suicides préoccupante à Uashat mak Mani-Utenam en 2015, la CSSSPNQL publiait un état de situation sommaire sur le suicide au sein des Premières Nations au Québec; l'organisation identifiait alors plusieurs problématiques sociales de nature structurelle agissant comme facteurs de risque pour le suicide<sup>2651</sup>. Ceux-ci font écho à la complexité des circonstances, à la fois personnelles et sociales, de cet enjeu :

Plusieurs facteurs de risque doivent être considérés pour mieux comprendre les problématiques sociales qui persistent dans certaines communautés, notamment la pauvreté et l'exclusion sociale, la négligence subie à l'enfance, la perte identitaire et culturelle, le surpeuplement des logements, l'expérience des pensionnats indiens, le racisme, la perte d'autonomie, le manque de perspectives d'avenir, la détresse sociale et plusieurs autres. Ces facteurs peuvent souvent mener à l'éclatement de situations de crises pour lesquelles le milieu est, selon le cas, plus ou moins bien préparé pour les gérer. En raison du nombre important de facteurs influençant la santé psychologique, émotionnelle et sociale des Premières Nations, une approche globale de prévention et d'intervention dans ce domaine est requise<sup>2652</sup>.

Au Nunavik, Lucy Kumarluk, a expliqué on ne peut plus clairement l'impasse dans laquelle les Autochtones se trouvent quant à la disponibilité et à l'accessibilité aux services d'intervention sociale :

Il n'y a eu ni counseling ni soutien pour les victimes et ceci – il n'y a pas de suivi, et ceci a mené à la destruction de nombreuses familles du fait de dépendances ou de suicides, d'homicides, sans qu'un diagnostic ne soit posé; il y avait de la violence familiale et les dépendances ont engendré la pauvreté. Nous constatons cela dans les communautés et le phénomène se répercute sur la génération suivante. Je citerai le cas des victimes d'abus sexuel qui deviennent elles-mêmes des agresseurs, et les victimes transfèrent ensuite ce comportement à la génération suivante. Ceci a provoqué de nombreux problèmes dans les familles et les communautés, et nous ne voyons aucune intervention en termes de counseling ou de soutien. [...] J'ai essayé d'avoir recours à des services de counseling avec le psychologue par le biais de la visioconférence [sic], mais ce n'est pas très agréable : le personnel et les autres patients sont là, derrière, et ils écoutent. Donc, cela n'a pas marché. On envoyait un psychologue à Inukjuak

2650 Témoignage de Pauline Bobbish, notes sténographiques du 17 août 2018, p. 223-224, lignes 23-5.

2651 Pièce P-724 (CERP), *op. cit.*

2652 *Id.*, p. 4.



tous les six mois et c'était toujours un nouveau conseiller [...] Mais auparavant, nous devons nous rendre dans une autre communauté en avion pour aller consulter le psychologue<sup>2653</sup>.

Elle n'est pas la seule. Plusieurs témoins déplorent le manque de mesures pour répondre aux situations de crise qui dépassent les capacités des services de proximité et supplantent les initiatives de prévention et promotion du bien-être<sup>2654</sup>. La majorité des communautés ne disposent pas non plus d'espaces sécuritaires pour stabiliser les individus en situation de crise. Ainsi, selon certains témoins entendus, il n'est pas rare qu'en l'absence de centre de crise, les gens se retrouvent dans un centre de détention ou au poste de police<sup>2655</sup>.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n°93**

**Soutenir financièrement le développement de l'offre de services en prévention du suicide et en santé mentale dans les communautés conventionnées et en milieu urbain, en collaboration avec les autorités autochtones.**

#### **APPEL À L'ACTION n°94**

**Établir un protocole de gestion de crise en communauté conventionnée mettant à contribution le réseau public de soins avec la participation des autorités autochtones compétentes.**

Dans une perspective de responsabilité populationnelle, je recommande également au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n°95**

**Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour accroître l'offre de services en prévention du suicide et en santé mentale dans les communautés non conventionnées.**

Ces négociations devraient notamment faire en sorte de soutenir financièrement le développement par les autorités autochtones elles-mêmes de programmes de guérison en communauté ou sur le territoire.

<sup>2653</sup> Témoignage de Lucy Kumarluk, notes sténographiques du 12 novembre 2018, p. 83-84, lignes 2-5 et p. 94, lignes 22-24.

<sup>2654</sup> Témoignage de Barbara Northrup, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 231, lignes 3-17; témoignage de Virginie Michel, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 50, lignes 17-21.

<sup>2655</sup> Témoignage de Françoise Roy, notes sténographiques du 17 août 2018, p. 304-305, lignes 17-13.

## 10.2.2 En milieu urbain

Les services de santé et les services sociaux offerts en milieu urbain constituent l'un des principaux chevaux de bataille des centres d'amitié autochtones du Québec, et ce, depuis de nombreuses années. Et pour cause. Selon une étude réalisée par le RCAAQ en 2018, si 70,0 % des répondants se sont déjà adressés au réseau de la santé et des services sociaux publics pour avoir des services, 18,0 % d'entre eux affirment ne pas avoir obtenu la réponse souhaitée<sup>2656</sup>. Ces résultats tendent à confirmer les témoignages entendus dans le cadre des audiences de la Commission faisant notamment état d'expériences discriminatoires vécues en milieu urbain<sup>2657</sup>. À titre d'exemple, une infirmière désirant garder l'anonymat témoignait en mars 2018 du refus d'un groupe de médecine de famille montréalais de prendre en charge de nouveaux patients autochtones, jugés comme « ayant trop [de] gros problèmes », et comparés – sur le plan de la lourdeur clinique – à « des patients psychotiques »<sup>2658</sup>.

En fait, même lorsqu'ils sont accessibles, les services de santé et les services sociaux proposés aux populations autochtones urbaines ne correspondent pas toujours aux besoins et attentes des membres des Premières Nations comme des Inuit. Environ 20,0 % des répondants à l'étude réalisée par le RCAAQ considéraient en effet que les services offerts ne correspondaient pas aux valeurs autochtones ou ne répondaient pas à leurs besoins<sup>2659</sup>.

Pour pallier, le Centre d'amitié autochtone de Val-d'Or (CAAVD) et le CISSSAT mettaient sur pied en 2009 la Clinique Minowé<sup>2660</sup>. Cette dernière avait pour objectif de rendre les services de première ligne « classiques » (clinique médicale, services de CLSC, médecin, suivis, etc.) plus accessibles à la population autochtone urbaine, en amenant cette offre à l'intérieur du CAAVD<sup>2661</sup>.

L'expérience s'est avérée à ce point intéressante, qu'en 2011, Santé Canada décidait de financer l'implantation d'autres projets de cette nature. Les sommes accordées ont notamment permis la mise sur pied de la Clinique de santé Acokan développée conjointement par le Centre d'amitié autochtone de La Tuque et le Centre de santé et de services sociaux du Haut-Saint-Maurice<sup>2662</sup>. Inspirée du modèle Minowé, depuis 2012, la Clinique Acokan répond aux besoins de santé des Autochtones vivant sur son territoire de desserte.

<sup>2656</sup> Regroupement des centres d'amitié autochtone du Québec. (2018). *Portrait sur l'accessibilité aux services publics en milieu urbain pour les Autochtones*. Wendake, Québec : Regroupement des centres d'amitié autochtone du Québec, pièce P-192 (CERP), p. 17.

<sup>2657</sup> Témoignage de Stanley Volland, notes sténographiques du 17 novembre 2017, p. 58-59, lignes 13-10; témoignage de PI-1, notes sténographiques du 22 mars 2018, p. 289-290, lignes 25-19; témoignage de Jean-Charles Piétacho, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 124, lignes 11-15.

<sup>2658</sup> Témoignage de PI-1, notes sténographiques du 22 mars 2018, p. 289-290, lignes 25-19.

<sup>2659</sup> Pièce P-192 (CERP), *op. cit.*, p. 18.

<sup>2660</sup> *Documents de référence portant sur le modèle Minowé (avant 2016)*, pièce P-196 (CERP).

<sup>2661</sup> Témoignage d'Édith Cloutier, notes sténographiques du 20 août 2018, p. 79, lignes 9-21.

<sup>2662</sup> *Documents de référence portant sur le modèle Acokan du CAALT (en liasse)*, pièce P-194 (CERP).

À Val-d'Or, le succès obtenu a aussi convaincu les partenaires impliqués de s'engager dans un autre projet conjoint en 2018<sup>2663</sup>. Présenté comme un «collaboratoire»<sup>2664</sup> avec le CISSSAT par la directrice du CAAVD, Édith Cloutier, le projet Mino Pimatigi8in s'inscrit vraiment selon elle «dans une visée de décolonisation, de revalorisation des systèmes de connaissances autochtones et de restauration [...] de la relation entre les Autochtones et les services publics»<sup>2665</sup>.

Concrètement, le projet vise à redéfinir le concept de santé selon une perspective et des savoirs autochtones et à offrir des services en matière de guérison traditionnelle. La définition de l'offre de services de guérison traditionnelle s'inspirera des approches prometteuses définies par la Fondation autochtone de guérison<sup>2666</sup>. Un plan quinquennal a été établi pour «réaliser les phases de développement et de mise en œuvre de ce nouveau «collaboratoire», y compris les démarches d'évaluation et d'ancrage scientifiques»<sup>2667</sup>. Les services de santé, psychosociaux et communautaires sont visés par le projet.

Comme mentionné précédemment, les initiatives de cette nature m'apparaissent prometteuses sur le plan de la réconciliation et de la revalorisation des savoirs autochtones, particulièrement en contexte urbain. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n°96**

**Encourager les établissements du réseau de la santé et des services sociaux à mettre sur pied des services inspirés du modèle de la Clinique Minowé en milieu urbain, et ce, en collaboration avec les autorités ou organisations autochtones présentes sur leur territoire.**

#### **APPEL À L'ACTION n°97**

**Financer de façon récurrente et pérenne les services inspirés du modèle de la Clinique Minowé développés en milieu urbain à l'intention des peuples autochtones.**

Par ailleurs, l'offre de services spécialisés en santé et services sociaux étant très restreinte dans les communautés, tant conventionnées que non conventionnées, les membres des Premières Nations et les Inuit doivent fréquemment se tourner vers les services offerts en milieu urbain, notamment à Montréal, pour en bénéficier. Au-delà des défis organisationnels et financiers que cette réalité peut engendrer, de graves manquements en ce qui a trait à la communication et au suivi de patients entre les communautés d'origine et les services

<sup>2663</sup> Pièce P-729 (CERP), *op. cit.*

<sup>2664</sup> Témoignage d'Édith Cloutier, notes sténographiques du 20 août 2018, p. 90, lignes 1-3.

<sup>2665</sup> Témoignage d'Édith Cloutier, notes sténographiques du 20 août 2018, p. 100-101, lignes 18-1; Pièce P-729 (CERP), *op. cit.*

<sup>2666</sup> Fondation autochtone de guérison. (2006). *Pratiques de guérison prometteuses en collectivités autochtones. Rapport final de la Fondation autochtone de guérison. Volume III*. Ottawa, Ontario : Fondation autochtone de guérison. Repéré à <http://www.fadg.ca/downloads/volume-iii-rapport-final.pdf>.

<sup>2667</sup> Pièce P-729 (CERP), *op. cit.*, p. xii.

en milieu urbain ont aussi été mis en lumière. Ces manquements vont des informations médicales perdues dans les dédales administratifs limitant du même coup la qualité du suivi effectué<sup>2668</sup>, au non-retour de certaines personnes vers leur communauté ou à leur décès sans que jamais leur famille n'en soit informée<sup>2669</sup>.

La réalité n'est guère plus reluisante lorsqu'il s'agit d'assurer une continuité de services dans la communauté après qu'un problème soit survenu en milieu urbain. Lors de sa prise en charge après une tentative de suicide, Maïtée Labrecque-Saganash aurait souhaité, par exemple, que l'établissement qui l'a accueillie ait pris le temps de communiquer avec les services en santé mentale et de guérison de sa communauté d'origine, et ce, dans l'optique de vérifier s'il y avait des soins culturellement sécurisants à lui offrir, mais aussi afin d'encourager un meilleur continuum de services. Hélas, ce ne fut pas le cas.

J'ai parfois du mal à me projeter dans l'avenir, parce que je crains que mes maladies mentales l'emportent sur moi. J'ai tenté de me suicider et le simple fait de nous offrir des lignes téléphoniques d'urgence ne fonctionne pas. Et les gens doivent nous contacter, parce que lorsque l'on est suicidaire, lorsque l'on est déprimé, on n'arrive parfois même pas à tendre la main [...] Certains traumatismes, certaines blessures sont si profondes et si récentes [...] Et nous sommes isolés, en particulier dans le cas des Autochtones des villes et des centres urbains, c'est difficile, on est loin de chez soi, et lorsque j'ai été envoyée dans une institution après ma tentative de suicide, j'aurais souhaité, j'aurais vivement souhaité que celle-ci se mette en rapport avec ma communauté. «Au fait! Avez-vous des services? Parce que nous ne savons pas vraiment de quoi elle a besoin.» C'est quelque chose qu'ils peuvent faire. Communiquer avec les communautés, communiquer avec les Cris. Ou demander «Avez-vous des services?» Ou avez-vous des personnes avec lesquelles elle peut parler au sein de la communauté? Parce que lorsque ma... quand je ne suis pas là, ma communauté ne sait pas vraiment ce qu'il advient de moi, vous voyez? Parce que je suis trop loin. Mais je pense que les services publics devraient se charger de cela<sup>2670</sup>.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n°98

**Émettre une directive à l'intention des établissements de santé et de services sociaux officiant en milieu urbain afin d'établir des corridors de service et des protocoles de communication clairs avec les autorités autochtones dans la communauté.**

<sup>2668</sup> Témoignage de Céline Rousselot, notes sténographiques du 23 mai 2018, p. 204-205, lignes 19-1.

<sup>2669</sup> Témoignage de Yoan Girard, notes sténographiques du 13 février 2018, p. 99-100, lignes 10-4.

<sup>2670</sup> Témoignage de Maïtée Labrecque-Saganash, notes sténographiques du 11 juin 2018, p. 80-81, lignes 20-22.

## Intervention en itinérance

Plusieurs mémoires et pièces déposées devant la Commission font état de la problématique de l'itinérance chez les peuples autochtones au Québec<sup>2671</sup>. Selon la preuve établie, la situation des femmes figure parmi les plus inquiétantes, tant dans les communautés que dans les villes, où elles jonglent avec le risque constant d'être incarcérées<sup>2672</sup>.

Dans son témoignage devant la Commission en août 2018, Jesse A. Thistle, chercheur à l'Observatoire canadien sur l'itinérance, a notamment insisté sur le fait que les femmes autochtones subissent, plus que n'importe quel autre groupe, des formes de violence domestique, notamment liée à la surpopulation des logements et à la surconsommation, les conduisant à fuir leur milieu d'origine, ce qui les vulnérabilise davantage quant à l'éventuelle expérience de la condition itinérante<sup>2673</sup>. Les femmes étant bien souvent accompagnées de leurs enfants, il n'est pas rare qu'elles soient confrontées à un vide de service qui se solde aussi par une expérience accrue de l'itinérance de la part des enfants des Premières Nations.

La situation se manifeste avec encore plus d'acuité pour les Inuit. Selon le mémoire de la Société Makivik déposé à la Commission<sup>2674</sup> et le témoignage de Donat Savoie<sup>2675</sup>, les femmes inuit – caractérisées de « grandes oubliées » – sont en effet plus nombreuses à fuir des situations précaires au Nunavik et à se retrouver à Montréal sans réseau social ou familial, et encore moins d'accès à des services culturellement pertinents. De passage en audience, la Société Makivik a identifié plusieurs facteurs d'attractivité et de fuite (*push and pull factors*) contribuant à la condition d'itinérance pour les Inuit vivant en milieu urbain<sup>2676</sup>. Parmi les facteurs d'attractivité, mentionnons notamment le fait d'accompagner son ou sa partenaire ou encore un membre de sa famille, la recherche d'emploi, la poursuite des études, les soins hospitaliers et l'attrait de la ville; et parmi les facteurs de fuite: le haut coût de la vie au Nunavik, la violence physique et sexuelle, le manque de logement ou encore l'itinérance cachée dans les villages inuit. Montréal est la ville la plus fréquentée par les Inuit du Nunavik et une part importante de cette population se retrouve en situation d'itinérance.

2671 *Définition de l'itinérance chez les Autochtones au Canada, automne 2017, Observatoire canadien sur l'itinérance (française, anglaise en liasse)*, pièce P-735 (CERP); *Clinique Droits Devants, Encore du profilage social des personnes en situation d'itinérance*, pièce P-213 (CERP); *L'itinérance coûte cher aux Canadiens*, pièce P-219 (CERP); *L'itinérance des Inuit à Montréal — du Nord du Québec à l'itinérance*, pièce P-242 (CERP); *La condition itinérante au sein de la population autochtone au Québec. Éléments de compréhension et pistes d'analyse*, pièce P-120 (CERP); *La judiciarisation de l'itinérance à Montréal : les dérives sécuritaires de la gestion pénale de la pauvreté*, pièce P-060 (CERP); *La judiciarisation de l'itinérance à Val-d'Or/ The Judicialization of Homelessness in Val-d'Or*, pièce P-057 (CERP); *Le programme accompagnement Justice itinérance à la cour — PAJIC*, pièce P-215 (CERP); Mémoire de Stella (2018, 15 octobre). *Les femmes autochtones en situation d'itinérance ou de précarité en milieu urbain : Surveillance et violence*, pièce P-1163 (CERP), mémoire M-021; *Mémoire de la Société Makivik « Itinérance des Inuit du Québec »* et lettre du Président de la Société Makivik à Geoff Kelley (17 octobre 2008), pièce P-248; pièce P-113 (CERP), mémoire M-003, *op. cit.*; *Plan d'action montréalais en itinérance 2014-2017. Parce que la rue est une impasse*, pièce P-217 (CERP).

2672 Pièce P-1163 (CERP), mémoire M-021, *op. cit.*, p. 8.

2673 Témoignage de Jesse A. Thistle, notes sténographiques du 22 août 2018, p. 81, lignes 12-14.

2674 Pièce P-248 (CERP), *op. cit.*

2675 Témoignage de Donat Savoie, notes sténographiques du 24 novembre 2017, p. 210-211, lignes 25-1.

2676 *Mémoire de la Société Makivik « Itinérance des Inuit du Québec »* et lettre du Président de la Société Makivik à Geoff Kelley (17 octobre 2008), pièce P-248, p. 1 et 5 du PDF en ligne.

Le rapport de recherche sur la condition itinérante parmi la population autochtone à Montréal produit par Carole Lévesque et Ioana Comat et déposé à la Commission, confirme ces tendances et fait état de la pénurie des services pour les Inuit en situation d'itinérance<sup>2677</sup>. Le rapport conclut que «la situation des Inuit, en contexte d'itinérance, requiert non seulement des actions immédiates, mais aussi exclusives», comme «l'instauration d'un lieu spécifiquement administré, géré, et réservé à la population inuit urbaine de Montréal»<sup>2678</sup>.

Plusieurs initiatives ont été mises en place depuis 2012 par la Société Makivik pour répondre aux besoins des Inuit en situation d'itinérance à Montréal. Une entente de collaboration avec Projet Autochtones du Québec, un refuge sans but lucratif accueillant exclusivement des personnes autochtones, a amélioré l'accessibilité aux services en embauchant des intervenants inuit pour l'accompagnement, le *counseling*, et pour accroître la disponibilité des activités culturellement pertinentes pour les Inuit. Dans son témoignage devant la Commission, le professeur au Département de médecine sociale et préventive de l'Université Laval, Christopher Fletcher, souligne la nécessité de soutenir le travail des organismes communautaires et de leur personnel pour mieux répondre aux besoins de la population inuit :

Il est important de comprendre que des activités de renforcement de la communauté se déroulent de manière très constructive et très positive et qu'elles sont en réalité assez simples, vous savez, dans la mesure où l'infrastructure et le financement disponibles pour faire cette émission ne sont pas énormes, elle est réalisée par l'intermédiaire des programmes et du studio de radio communautaire de McGill<sup>2679</sup>.

En dehors de Montréal, peu de témoignages devant la Commission se sont toutefois attardés spécifiquement à cet enjeu sous l'angle de la santé et des services sociaux. La majorité des initiatives à cet égard relèvent d'ailleurs davantage d'un accompagnement en matière de justice. Le Protocole Anwatan-PAJIC de Val-d'Or, dont il est fait état au chapitre portant sur les actions souhaitées en justice, est un exemple de cela<sup>2680</sup>. Les besoins d'intervention en santé et services sociaux auprès de ces clientèles n'en sont pas moins importants.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

## APPEL À L'ACTION n°99

**Soutenir financièrement et de façon pérenne les services offerts en milieu urbain aux clientèles itinérantes autochtones.**

<sup>2677</sup> Pièce P-116 (CERP), *op. cit.*

<sup>2678</sup> *Id.*, p. 219.

<sup>2679</sup> Témoignage de Christopher Fletcher, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 310, lignes 7-14.

<sup>2680</sup> Voir le chapitre 8 de ce rapport portant sur les constants relatifs aux services de justice.

Tout en reconnaissant le travail déjà effectué par certains organismes communautaires de la métropole auprès des Inuit, dont Native Women's Shelter, Open Door et Chez Doris, en raison de leur spécificité culturelle et de leur forte représentation à Montréal, je recommande par ailleurs au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n°100**

**Soutenir financièrement la création d'un centre d'hébergement exclusivement réservé à la clientèle itinérante inuit à Montréal.**

### **10.3. Un partage des compétences complexe**

Un autre enjeu important souligné par la majorité des témoins entendus en audience est la complexité engendrée par le partage de responsabilité entre le gouvernement fédéral et provincial ainsi que la lourdeur administrative qui en découle. Selon eux, cet enjeu se traduit par une navigation difficile à l'intérieur des services<sup>2681</sup>, un environnement peu favorable à la collaboration entre les services en communauté et le réseau provincial<sup>2682</sup> et, ultimement, par une certaine impuissance des autorités autochtones à desservir leurs membres<sup>2683</sup>.

Les exemples de problèmes inhérents à la navigation dans les services sont nombreux. Selon Jacinthe Poulin du RCAAQ, le simple fait de se procurer une carte de la Régie de l'assurance maladie du Québec peut notamment constituer un défi important, tant en communauté qu'en milieu urbain :

[Ç]a bouge beaucoup entre les villes, les communautés et entre les différentes villes et [...] il arrive des moments où l'adresse qui est écrite c'est une adresse qui n'est pas nécessairement où ils vivent, puis [...] ils reçoivent pas leur papier de renouvellement et là s'ensuit une série de conséquences des fois, qui vont justement jusqu'au fait où ils se font refuser des soins<sup>2684</sup>.

La carte d'assurance maladie étant le sésame ouvrant la porte de tous les services publics offerts par le réseau de santé provincial, certaines personnes se butent à des refus de service, et ce, même si la famille garantit le paiement, comme le confirme ce témoignage :

[I]ls ne voulaient pas traiter ma mère parce qu'elle n'avait pas de carte d'assurance maladie valide. Ils s'attendaient à ce que nous payions avant qu'ils ne la soignent. J'ai dit à ma tante que cela ne devrait pas poser de problème, je l'ai simplement rassurée en lui disant que je paierais et qu'ils pouvaient communiquer avec moi au sujet du paiement. Ma cousine se trouvait au service des urgences de

<sup>2681</sup> Témoignage de Virginie Michel, notes sténographiques du 16 juin 2017, p. 59, lignes 10-12; témoignage de Manon Jeannotte, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 41-42, lignes 25-6; témoignage de Céline Bellot, notes sténographiques du 19 septembre 2017, p. 115, lignes 11-16; témoignage de Jacques Boissonneault, notes sténographiques du 27 octobre 2017, p. 90-92, lignes 23-17.

<sup>2682</sup> Témoignage d'Annie Vienney, notes sténographiques du 23 octobre 2017, p. 192, lignes 15-20.

<sup>2683</sup> Témoignage de Maryse Picard, notes sténographiques du 20 juin 2017, p. 59-60, lignes 22-2.

<sup>2684</sup> Témoignage de Jacinthe Poulin, notes sténographiques du 26 octobre 2017, p. 139, lignes 4-13.



Val-d'Or, et l'attente fut longue car comme le service des admissions voulait s'assurer qu'ils seraient payés, ils ne l'ont pas traitée sur-le-champ<sup>2685</sup>.

En d'autres termes, faute de carte d'assurance maladie, une frange importante de la population autochtone se trouve confrontée à un vide de service.

Les remboursements des médicaments et le transport médical non urgent couverts en vertu du programme fédéral de services de santé non assurés (SSNA) ont aussi été identifiés comme étant des enjeux particulièrement difficiles pour la clientèle autochtone. Les critères d'admissibilité et de gestion pour le transport médical et l'accès aux médicaments engendrent notamment des coûts supplémentaires pour les conseils de bande (souvent non remboursables). On note aussi, selon Adrienne Anichinapéo du Conseil des Anicinapek de Kitcisakik, une confusion de la part de certains acteurs du système public québécois (médecins, pharmaciens, etc.), qui ne sont pas familiers avec le programme fédéral:

[...] Un préposé au transport me dit souvent, on [ne] peut pas faire ça, on [ne] peut pas payer ici, parce que le ministère m'a dit ça. [...] On applique les règles [...] au détriment des besoins de notre communauté; c'est des choses qui [ne] nous plaisent pas, mais, pour démontrer qu'on est des bons gestionnaires, on se doit de le faire, parce que si on ne le fait pas, il va nous couper le financement<sup>2686</sup>.

En ce qui a trait aux médicaments, la liste des produits couverts par le SSNA est différente de celle du Régime d'assurance-médicaments du Québec, de même que le processus de remboursement. Pour pouvoir servir adéquatement la clientèle autochtone, les pharmaciens – la plupart officiant hors communauté – doivent utiliser des formulaires de remboursement spécifiques au programme, connaître la liste des médicaments non couverts et avoir une bonne connaissance générale du programme pour être en mesure de s'y retrouver.

Du point de vue de certains témoins entendus, l'accès différencié à l'assurance-médicaments est discriminatoire:

Nos membres des Premières Nations doivent attendre plusieurs années avant qu'un médicament générique devienne disponible, avant que nous puissions y avoir accès par le biais du Programme des services de santé non assurés. Cette divergence pose d'énormes problèmes au niveau de la pharmacie, car les médecins sont habitués à voir principalement des clients qui ne sont pas membres des Premières Nations et à travailler dans le cadre du système de la RAMQ. Ils savent donc s'il existe un médicament disponible par le système de la RAMQ pour lequel il faut une justification, c'est réglé en quelques minutes. Ce qui se passe dans notre cas, c'est que souvent, le médecin ne connaît pas d'emblée notre liste acceptée et qu'il n'a souvent pas le temps de se familiariser avec celle-ci<sup>2687</sup>.

<sup>2685</sup> Témoignage de PI-19, notes sténographiques du 20 juin 2018, p. 33-34, lignes 20-6.

<sup>2686</sup> Témoignage d'Adrienne Anichinapéo, notes sténographiques du 7 juin 2017, p. 122-123, lignes 14-1.

<sup>2687</sup> Témoignage de David McLaren, notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 60-61, lignes 18-5.

La situation est encore plus critique dans le contexte des centres de traitement pour les dépendances, où le refus de couverture pour des médicaments de substitution (ex. : suboxone ou méthadone) peut poser un danger imminent pour la survie du patient, comme l'a expliqué Nicolas Bédard, directeur général du Centre l'Envolée devant la Commission :

[Q]uand on parle de traitement de substitution, de méthadone ou de suboxone, il est impensable que le client ne puisse pas avoir sa médication. Un client qui [ne] peut pas avoir sa médication doit être hospitalisé immédiatement. [O]n a vécu une problématique de ce genre où on a dû se battre pour que la personne obtienne sa méthadone, et le pharmacien, de son propre chef, a payé la médication, et encore là, il a fallu faire une sortie médiatique pour dire au gouvernement fédéral « bougez, faites quelque chose »<sup>2688</sup>.

Pris sous cet angle, je considère également que les normes et politiques en vigueur ont un effet discriminatoire pour les peuples autochtones. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 101**

**Initier des discussions avec le gouvernement fédéral afin d'harmoniser le régime d'assurance-médicaments provincial et le Programme de services de santé non assurés pour offrir la couverture la plus complète et la plus équitable possible aux membres des communautés autochtones.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 102**

**Inciter les ordres professionnels concernés (médecins et pharmaciens) à former leurs membres sur le programme fédéral de services de santé non assurés.**

Les enjeux liés au transport médical non urgent sont tout aussi complexes. Non seulement ils impliquent un exercice logistique majeur et représentent un lourd fardeau financier pour les conseils de bande, mais ils constituent aussi une barrière importante à l'accessibilité, tant pour les personnes qui habitent en communauté que pour celles qui habitent en milieu urbain.

Premier constat : la qualité des services offerts varie considérablement, d'une nation, voire d'une communauté à l'autre. Par exemple, si le CCSSSBJ dispose depuis longtemps d'un département (Cree Patient Services) dédié au transport et à l'hébergement de ses bénéficiaires avec des points de service dans plusieurs établissements du réseau public<sup>2689</sup>, la communauté mi'gmaq de Gespeg a dû patienter jusqu'en 2016 pour voir le gouvernement fédéral rembourser les frais relatifs au transport médical de ses membres<sup>2690</sup>.

<sup>2688</sup> Témoignage de Nicolas Bédard, notes sténographiques du 24 août 2018, p. 91, lignes 3-14.

<sup>2689</sup> Témoignage de Daniel St-Amour, notes sténographiques du 29 septembre 2017, p. 118, lignes 4-12.

<sup>2690</sup> Témoignage de Manon Jeannotte, notes sténographiques du 15 septembre 2017, p. 22-23, lignes 21-15.

Par ailleurs, selon les témoins entendus en audience, même lorsqu'il est offert, dans certaines communautés, le modèle de transport médical actuel engendre des situations difficiles. Pour faire des économies, plusieurs patients sont par exemple transportés dans le même véhicule sans tenir compte des heures de rendez-vous. Les personnes passent de longues périodes d'attente à l'hôpital pour leur propre rendez-vous, mais aussi pour les rendez-vous des autres passagers, car le retour se fait en groupe<sup>2691</sup>.

Dépendamment de l'éloignement géographique, le transport par taxi est aussi souvent utilisé, ce qui n'est pas toujours idéal pour l'état de santé du patient. Ce mode de transport occasionnerait aussi des rendez-vous manqués. Or, les remboursements pour le transport sont assumés par le SSNA uniquement dans le cas où le patient rencontre le médecin. L'histoire de la petite-fille de Paul-Émile Fontaine, transportée en taxi de Baie-Comeau à Sept-Îles, illustre la complexité du transport médical pour plusieurs membres des Premières Nations :

Ils [l'hôpital de Sept-Îles] ont dit ça coûtait trop cher en ambulance. Ils ont dit « envoie-le par autobus », puis c'est juste un enfant de dix ans. Puis ils ont été en retard pour l'autobus. Là ils [l'hôpital de Baie-Comeau] ont rappelé à Sept-Îles. Ils [l'hôpital de Sept-Îles] ont dit... ils ont dit « prends un taxi », puis là, l'enfant a fait une crise d'épilepsie parce qu'elle avait peur du chauffeur du taxi, puis le chauffeur de taxi a paniqué puis s'il l'avait su, il ne l'aurait jamais pris à son bord<sup>2692</sup>.

Alors que la situation socioéconomique de cette population est généralement précaire<sup>2693</sup>, le manque de transport en commun dans les villes de régions comme La Tuque, Senneterre ou Val-d'Or constitue également une barrière à l'accessibilité aux services<sup>2694</sup>. À cela s'ajoute le fait que, comme l'affirme Nancy Rioux, infirmière à la Clinique Acokan du Centre d'amitié autochtone de La Tuque, les intervenants du réseau public connaissent peu les réalités auxquelles les Autochtones en milieu urbain sont confrontés :

C'est toute une logistique [...] s'il y a un rendez-vous le douze, bien il doit se rendre le onze, coucher là, chez une famille d'accueil, pour aller à son rendez-vous. Et puis si mettons, c'est une femme enceinte, qui aimerait que son mari soit là pour un écho, bien ça aussi, il faut que ça soit noté par un médecin qu'elle a besoin d'être accompagnée<sup>2695</sup>.

Pour remédier à cette situation et amoindrir les effets négatifs engendrés par l'iniquité de traitement au regard du transport médical non urgent, je recommande au gouvernement de :

<sup>2691</sup> Témoignage de Marlene Wabanonik Mitchell, notes sténographiques du 6 avril 2018, p. 14-15, lignes 21-6.

<sup>2692</sup> Témoignage de Paul-Émile Fontaine, notes sténographiques du 7 mai 2018, p. 101-102, lignes 17-2.

<sup>2693</sup> *Revue de littérature, Santé. Thème : état de santé de la population autochtone au Québec*, pièce PD-7 (CERP).

<sup>2694</sup> *Portrait sur l'accessibilité aux services publics en milieu urbain pour les Autochtones*, pièce P-192 (CERP).

<sup>2695</sup> Témoignage de Nancy Rioux, notes sténographiques du 26 octobre 2017, p. 125-126, lignes 23-5.

## APPEL À L'ACTION n°103

**Ouvrir un chantier de réflexion sur le transport médical non urgent mettant à contribution le gouvernement fédéral, les établissements du réseau de la santé et des services sociaux et les autorités autochtones.**

Par ailleurs, comme énoncé précédemment, le flou entourant les services aux Autochtones nuit à la collaboration entre le réseau provincial de santé et de services sociaux et le fédéral. La question du financement des soins est au cœur du litige, au point que, comme l'a expliqué Sébastien Grammond, désormais juge à la Cour fédérale, lors de son passage devant la Commission, « les préoccupations reliées au [...] financement conduisent le gouvernement du Québec à refuser de donner un certain nombre de services aux Autochtones sur leur territoire »<sup>2696</sup>.

Plusieurs témoins entendus en audience ont mis en évidence les grands écarts existants en ce qui a trait à la disponibilité, l'accès et la qualité de services entre les communautés de différents statuts (conventionnées, non conventionnées, établissement ou réserve). C'est le cas notamment du chef de Uashat mak Mani-Utenam, Mike McKenzie :

[L]e quotidien des Premières Nations non conventionnées en est un où des écarts [...] de financement existent [...]. Ces écarts de financement se traduisent par des écarts de services qui sont assumés pour les communautés qui le peuvent, par la communauté elle-même. Dans le cas contraire, la nature, la portée, la quantité et la qualité de services en sont directement affectées<sup>2697</sup>.

À titre d'exemple, les Innus de Pakua Shipu<sup>2698</sup> qui vivent au sein d'une communauté très isolée ne reçoivent pas de financement du fédéral pour le transport médical puisque celui-ci est réservé aux communautés non conventionnées et que Pakua Shipu est un établissement et non une réserve reconnue. Le fait d'être localisé près de centres urbains régionaux ne donne pas nécessairement plus accès aux soins. Le cas des Anishnabek de Pikogan traités au centre hospitalier d'Amos et qui ne bénéficient pas du suivi du personnel du réseau public de santé lors de leur retour à domicile, contrairement aux Allochtones résidant dans la communauté, est un exemple de cela. Dans cette communauté, seuls les patients allochtones peuvent recevoir des soins de la part du personnel du CLSC, et non les patients autochtones résidant au même endroit comme l'a relaté devant la Commission le chef de la Première Nation Abitibiwinini, David Kistabish :

Les gens du CLSC, ils refusent d'aller faire un soin à domicile aussi dans la ville d'Amos si la personne vient de Pikogan. Souvent sont référés, « ah, vous autres vous venez de Pikogan, allez vers votre centre de santé, on vous réfère là-bas ». Par contre, à l'inverse, s'il y a quelqu'un, un Amossois ou un Québécois qui habite chez nous, à Pikogan, on peut en recenser, les CLSC sont ouverts à faire des visites à domicile pour cette personne-là. Deux poids, deux mesures<sup>2699</sup>.

<sup>2696</sup> Témoignage de Sébastien Grammond, notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 197, lignes 19-23.

<sup>2697</sup> Témoignage de Mike McKenzie, notes sténographiques du 23 mai 2018, p. 168, lignes 3-13.

<sup>2698</sup> *Présentation Conseil des Innus d'Unamen Shipu*, pièce P-339 (CERP).

<sup>2699</sup> Témoignage de David Kistabish, notes sténographiques du 6 juin 2017, p. 125, lignes 9-18.

Pour les décideurs autochtones, ces rapports de pouvoir inéquitables et l'accès différencié aux services de santé invalident l'autorité, la gouvernance et l'autonomie autochtones, entravent leurs propres efforts et actions au regard de la santé et évacuent toute possibilité d'une relation complémentaire et harmonieuse entre les Autochtones et les services publics<sup>2700</sup>. Je partage leur point de vue.

À mon avis, le principe de Jordan<sup>2701</sup> évoqué précédemment est emblématique des enjeux liés à une organisation des services extrêmement complexe en milieu autochtone, ainsi que les barrières juridictionnelles qui minent le déploiement d'un continuum des services efficace et répondant aux besoins de la population autochtone. Selon Jessie Messier, agente de programme SSNA à la CSSSPNQL, « le principe de Jordan doit être vu comme une opportunité, pour chacun des acteurs impliqués, de jouer un rôle actif, pour mettre en place des filets de sécurité autour des enfants des Premières Nations qui se trouvent déjà dans une situation de vulnérabilité »<sup>2702</sup>.

La collaboration des ministères et des établissements provinciaux est cependant indispensable pour l'application de l'ensemble des mesures envisagées par le principe de Jordan. En audience, la directrice générale de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations et professeure à l'Université McGill, Cindy Blackstock a d'ailleurs affirmé que « la province de Québec a une obligation envers tous ces enfants, de s'assurer qu'ils reçoivent un traitement équitable [et] si le gouvernement fédéral n'assume pas ses responsabilités, alors le Québec devrait intervenir et faire ce que nous avons fait : responsabiliser le gouvernement fédéral »<sup>2703</sup>.

Il y a cependant loin de la coupe aux lèvres. Parmi les éléments portés à mon attention, soulignons notamment le fait que les coordonnateurs de services locaux embauchés en 2017 pour favoriser la mise en œuvre du principe de Jordan ne disposent pas d'un bon encadrement ou d'une formation spécialisée sur le processus administratif de sa mise en application<sup>2704</sup>.

Autre limite évoquée, le principe de Jordan ne s'applique qu'aux enfants, laissant les adultes présentant des besoins particuliers face à eux-mêmes.

Par conséquent, dans une perspective de responsabilité populationnelle, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 104**

**Entreprendre des discussions avec le gouvernement fédéral afin d'élargir l'application du principe de Jordan aux adultes.**

2700 Témoignage de Richard Gray, notes sténographiques du 21 septembre 2017, p. 55, lignes 9-18.

2701 Les tenants et aboutissants du principe de Jordan sont exposés au chapitre 5 de ce rapport, p. 97

2702 Témoignage de Jessie Messier, notes sténographiques du 4 septembre 2018, p. 205, lignes 12-17.

2703 Témoignage de Cindy Blackstock, notes sténographiques du 4 septembre 2018, p. 118, lignes 5-10.

2704 Témoignage de Arna Moar, notes sténographiques du 26 septembre 2018, p. 108, lignes 16-21; témoignage de Jessie Messier, notes sténographiques du 4 septembre 2018, p. 215-216, lignes 20-1.

Développer avec le gouvernement fédéral une approche globale de mise en application du principe de Jordan assortie à des prévisions budgétaires pour l'ensemble des Premières Nations et des Inuit.

## 10.4. Des problèmes de gestion des ressources humaines

Différents problèmes de gestion des ressources humaines minent également l'offre de services aux peuples autochtones, et ce, tant en matière de santé physique et de services sociaux que de protection de la jeunesse.

### 10.4.1 Roulement de personnel et ruptures de services

D'entrée de jeu, plusieurs témoins ont mentionné le fait qu'il est difficile de recruter des intervenants et des professionnels pour œuvrer en régions isolées. La situation géographique, l'éloignement des ressources, le manque de personnel, de même que la formation déficiente de ce personnel sont des éléments affectant la prestation des services offerts. Les ressources humaines disponibles et reconnues par les ordres professionnels sont nettement insuffisantes pour répondre aux besoins. Le taux de roulement élevé apporte de plus une pression supplémentaire sur la prestation, la continuité et la qualité des services, que ceux-ci soient dispensés par les CISSS/CIUSSS (centres intégrés de santé et de services sociaux / centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux) ou par les instances autochtones<sup>2705</sup>.

Sur le territoire Eeyou Istchee (territoire cri), les difficultés de rétention de personnel se traduisent également par des démissions fréquentes, des arrêts de travail, un absentéisme des travailleurs et des mutations de poste. À cela s'ajoute, en territoire eeyou (cri) ou ailleurs, le roulement des intervenants non autochtones, lesquels quittent leurs fonctions après quelques années pour retourner «vers le Sud», notamment à cause de la distance et des conditions de travail difficiles<sup>2706</sup>, comme explicité par l'intervenante psychosociale de la Côte-Nord Linda Belzil en audience :

On se retrouve souvent confrontés à des intervenants qui restent sur des courtes périodes de temps. Quand c'est des intervenants qui viennent de l'extérieur, règle générale, ils font six mois, un an, puis après ça, ils partent pour diverses raisons, soit les conditions de travail ou des choses comme ça, puis c'est pas par

<sup>2705</sup> Témoignage de Louise Sirois, notes sténographiques du 12 mars 2018, p. 79-80, lignes 18-18 et p. 81, lignes 7-15; témoignage de Linda Belzil, notes sténographiques du 11 mai 2018, p. 53-54, lignes 21-7; témoignage de Camil Picard, notes sténographiques du 12 mars 2018, p. 103-104, lignes 14-19; témoignage de Maude Bellefleur, notes sténographiques du 10 septembre 2018, p. 211, lignes 3-9; témoignage de Marlene Gallagher, notes sténographiques du 11 septembre 2018, p. 113-114, lignes 18-24; témoignage de Philippe Gagné, notes sténographiques du 1<sup>er</sup> octobre 2018, p. 72, lignes 20-24; témoignage de Pascale Lemay, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 277, lignes 9-15; *Les services sociaux aux jeunes autochtones en difficulté et à leurs familles; Une nécessaire appropriation*, pièce P-170 (CERP), p. 6-7; témoignage de Brigitte Lagacé, notes sténographiques du 12 mars 2018, p. 39, lignes 4-13.

<sup>2706</sup> *Audit on Youth Protection Resources, report*, 2017, pièce P-110 (CERP), p. 14-15.

mauvaise volonté des organismes qui engagent ces gens-là. Souvent la réalité, c'est que les fonds [ne] sont pas suffisants pour être capables de répondre vraiment, puis d'offrir des conditions de travail qui seraient plus alléchantes. [...] Ils s'en viennent avec toute la bonne volonté de vouloir aller travailler dans le Nord. Et puis, avec peut-être une idéologie qui est pas nécessairement la réalité. [L]es premières semaines, ça va bien, puis à un moment donné, ils s'en rendent compte qu'ils sont dépassés par la situation. [C]ompte tenu de l'éloignement, compte tenu aussi des manques de fonds, ces jeunes-là se retrouvent un peu à se débrouiller avec les moyens du bord<sup>2707</sup>.

Le haut taux de roulement de personnel autochtone est également associée aux conditions de travail. Plusieurs organisations autochtones mentionnent à ce propos que les salaires des employés ne sont pas concurrentiels avec ceux de la province, ne tiennent pas compte du coût de la vie ni de la complexité des fonctions assumées<sup>2708</sup>. Bien que ce soient les organisations autochtones qui, de façon générale, fixent les conditions de travail, précisons que celles-ci sont tributaires du financement dont elles disposent, lequel est souvent insuffisant. L'éloignement géographique est aussi un facteur pouvant entraîner des difficultés de recrutement et de rétention de personnel<sup>2709</sup>. Ces enjeux sont exacerbés par la pénurie de logements pour les travailleurs et le manque d'espaces de travail dans les infrastructures de services dans plusieurs communautés autochtones<sup>2710</sup>. La motivation des intervenants est aussi directement touchée par le manque d'employés et la surcharge de travail qu'il engendre.

Par ailleurs, selon plusieurs témoins entendus, le roulement de personnel important enregistré affecte aussi considérablement la relation de confiance entre le personnel et la population<sup>2711</sup>.

#### 10.4.2 Recrutement difficile du personnel autochtone

S'il peut être considéré comme une solution au problème de sécurisation culturelle, le recrutement de personnel autochtone représente également un défi, puisque peu d'entre

2707 Témoignage de Linda Belzil, notes sténographiques du 11 mai 2018, p. 43-45, lignes 9-4.

2708 *Un pas de plus vers l'autodétermination et le respect des droits des enfants et des familles des Premières Nations : Processus de consultation pour la réforme du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations (SEFPN), juin 2017, pièce P-075 (CERP), p. 51; Processus de mobilisation sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, pièce P-076 (CERP); Services de santé et services sociaux : défis et enjeux de leur organisation pour une offre adaptée aux besoins de la clientèle des Terres-cries-de-la-Baie James (CCSSSJ), pièce P-017 (CERP).*

2709 *Bring Hope and Restore Peace. A Study Report on the Life and Concerns of Inuit Women of Nunavik, pièce P-105 (CERP), p. 93; Parnasimautik Consultation Report. On the Consultations Carried Out with Nunavik Inuit 2013, pièce P-202 (CERP); pièce P-017 (CERP), op. cit., p. 14.*

2710 Pièce P-075 (CERP), op. cit.; pièce P-076 (CERP), op. cit.; pièce P-017, (CERP), op. cit.

2711 Pièce P-202 (CERP), op. cit., p. 71; témoignage de Marlene Gallagher, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 153, lignes 3-17; témoignage à huis clos HC-2, notes sténographiques du 22 janvier 2018, p. 25, lignes 17-25; témoignage à huis clos HC-24, notes sténographiques du 13 avril 2018, p. 251, lignes 1-5; témoignage à huis clos HC-26, notes sténographiques du 17 avril 2018, p. 43, lignes 9-13; témoignage à huis clos HC-31, notes sténographiques du 20 avril 2018, p. 88-89, lignes 23-5; témoignage de Linda Belzil, notes sténographiques du 11 mai 2018, p. 45, lignes 8-23; témoignage à huis clos HC-52, notes sténographiques du 25 mai 2018, p. 12-13, lignes 19-11; témoignage à huis clos HC-72, notes sténographiques du 11 septembre 2018, p. 348, lignes 16-25.



eux complètent des études universitaires qui mènent à un titre professionnel. Or, les normes du MSSS exigent de détenir un diplôme universitaire pour occuper certaines fonctions et de faire partie d'un ordre professionnel pour en occuper d'autres. Selon plusieurs témoins, cette situation est un enjeu de taille puisqu'elle suppose que peu importe le niveau de gouvernance des services, l'intervention risque tout de même d'être effectuée par des intervenants allochtones.

Aux dires de nombreux témoins, les difficultés de recrutement de personnel autochtone ont été exacerbées par l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines* (PL-21)<sup>2712</sup>. Adoptée en 2009 et mise en œuvre en 2012, cette loi avait pour objectif que «des personnes très vulnérables puissent bénéficier [...] des garanties de compétences, d'intégrité et d'imputabilité lorsqu'on a recours aux services de professionnels membres d'un ordre»<sup>2713</sup>. La mise en œuvre de cette loi en territoire autochtone, a toutefois rapidement posé problème. À un point tel que, à la suite de démarches des autorités autochtones, le gouvernement provincial mettait sur pied le Comité sur l'application du PL-21 au sein des communautés autochtones. Le rapport de ce Comité<sup>2714</sup> fait état de plusieurs enjeux dont :

- le manque de ressources professionnelles des Premières Nations et des Inuit ou ayant les compétences culturelles;
- les difficultés d'accès à la formation pour devenir membre d'un ordre professionnel;
- la diminution du nombre d'intervenants détenteurs de droits acquis (et dont un nombre important des intervenants autochtones);
- les difficultés d'accès à la formation continue;
- les difficultés de recrutement et de rétention de professionnels allochtones et un manque de préparation et de compétences culturelles de ces derniers.

Le rapport parlait aussi des difficultés d'accès à la profession pour les professionnels unilingues anglophones évoquées précédemment dans ce rapport<sup>2715</sup>.

Les constats de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik (RRSSSN) s'alignent avec les conclusions du Comité sur l'application du PL-21<sup>2716</sup> :

[L]'application de la PL-21 a créé beaucoup de problématiques en termes de... d'approche culturelle des intervenants à l'intérieur de nos services entre autres là de DPJ et des services sociaux ce qui a diminué grandement notre pouvoir d'action en termes d'approche culturelle. [...] Actuellement les services de pratique professionnelle sont peu ou pas dispensés dans la langue maternelle des bénéficiaires, évidemment, puisque nos travailleurs sociaux inuit ne peuvent


<sup>2712</sup> *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.

<sup>2713</sup> *Rapport présenté aux ministres Charlebois et Kelly par le Groupe de travail intitulé Des solutions adaptées aux communautés des Premières Nations et des Inuit pour soutenir l'application du projet de loi 21*, pièce P-077 (CERP), p. 2.

<sup>2714</sup> Pièce P-077 (CERP), *op. cit.*, p. 16-18.

<sup>2715</sup> Voir le chapitre 6, p. 253-254.

<sup>2716</sup> *L'application du PL-21 au Nunavik*, pièce P-1134 (CERP).



---

intervenir et ne sont pas accrédités par les ordres professionnels afin de le faire. Ne tiennent peu ou pas compte de la culture, ne permettent pas la sécurisation culturelle qui est peu développée et encore trop peu méconnue par l'ensemble des professionnels<sup>2717</sup>.

Selon Jean-Étienne Bégin, directeur des ressources humaines à la RRSSSN, l'application générale des mesures, sans l'apport des instances autochtones à la conception ni leur consultation préalable à l'application, démontre d'une part les failles de collaboration de la part des ordres gouvernementaux, et d'autre part, valide le sentiment des Autochtones vis-à-vis la discrimination systémique opérationnalisée dans la société :

Pour nous, l'impact du PL-21 au Nunavik c'est l'exemple d'une loi imposée sans consultations préalables, aux différentes Nations. Pour la population inuit, la culture reflète l'histoire, les récits oraux, les chants, la langue, les pratiques spirituelles, les traditions et les rôles dans la communauté. Ceci comprend également le rôle des Aînés et une conception holistique de la santé. La compétence professionnelle sur le plan culturel revêt une importance particulière dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines. Considérant que la relation d'aide et l'intervention sociale passent principalement par le langage et la culture, les barrières de langue peuvent occasionner des préjudices aux membres des communautés autochtones<sup>2718</sup>.

La RRSSSN déplore également le fait que des mesures spécifiques n'aient pas été établies pour les Inuit en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et considère les obstacles au recrutement imposés par le PL-21 comme des « discriminations envers les travailleurs inuit ». Selon Minnie Grey, directrice générale de la RRSSSN, les changements se font cependant toujours attendre :

Malheureusement, au cours des deux dernières années, nous avons discuté de ce dossier et nous avons formulé de nombreuses propositions, de nombreuses suggestions, ainsi que de nombreuses recommandations quant à la manière de le faire progresser. Malheureusement, il semble que nous nous butions à un mur, pour une raison quelconque... Nous avons donc insisté auprès du service des affaires autochtones du ministère sur la nécessité de faire avancer ce dossier. Comme nous l'avons mentionné dans notre exposé, le fait que nos Inuit recrutés sur place ne bénéficient d'aucun incitatif ni d'aucun avantage pour les fidéliser et attirer des Inuit au sein du personnel du secteur de la santé. Comme je l'ai dit, nous avons... nous n'avons pas pu prendre connaissance de l'avis juridique du... dans ce dossier, mais nous avons entendu dire qu'il n'y avait pas de discrimination. C'est ce qu'ils nous ont dit. Nous ne sommes pas d'accord. Nous ne sommes pas d'accord parce que... notre travail est basé sur le chapitre 15 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et nous croyons qu'il y a des discriminations<sup>2719</sup>.

Il est évident que le climat de négociation à la pièce risque de miner la mise en œuvre d'une intervention sociale culturellement sécurisante et va à l'encontre des recommandations mises

---

2717 Témoignage de Yoan Girard, notes sténographiques du 21 novembre 2018, p. 35-38, lignes 25-12.

2718 Témoignage de Jean-Étienne Bégin, notes sténographiques du 13 février 2018, p. 60-61, lignes 25-15.

2719 Témoignage de Minnie Grey, notes sténographiques du 21 novembre 2018, p. 89-90, lignes 18-19.

de l'avant par le Comité sur l'application du PL-21 au sein des communautés autochtones.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 106**

**Mettre en œuvre le plus rapidement possible les recommandations du Comité sur l'application du PL-21 au sein des communautés des Premières Nations et des villages inuit.**

La mise en œuvre de ces recommandations devrait permettre, comme le prévoyait le Comité, de :

- Élaborer des mesures adaptées de formation qualifiante, de reconnaissance et de rehaussement des compétences, destinées à des intervenants des Premières Nations et Inuit en vue de l'exercice d'activités réservées par le PL-21;
- Mettre en place des mécanismes réglementaires permettant aux ordres professionnels de reconnaître les compétences et d'autoriser progressivement l'exercice d'activités réservées;
- Mettre en place des mesures incitatives aux conditions d'emploi;
- Mettre en place des mesures d'attraction et de rétention des professionnels membres d'un ordre;
- Reconnaître les acquis et les compétences des intervenants œuvrant déjà au sein des communautés des Premières Nations et des Inuit;
- Répertorier les outils d'intervention et d'évaluation adaptés au contexte des Premières Nations et des Inuit;
- Mettre en place un comité directeur pour assurer le suivi de la mise en œuvre;
- Constituer un fonds pluriannuel pour la mise en œuvre des recommandations.

#### **10.4.3 Des iniquités entre le personnel allochtone et autochtone**

Certains témoins entendus ont aussi fait un lien entre la difficulté de recrutement du personnel autochtone et le traitement inéquitable qui lui est réservé sur le plan des conditions de travail<sup>2720</sup>. Au Nunavik, selon les calculs du directeur des ressources humaines à la RRSSSN, Jean-Étienne Bégin, si l'on considère que le taux de roulement moyen est de 18 mois (pour un candidat externe) et si l'on prend en compte la durée d'une carrière de 35 ans de services d'une infirmière, par exemple, il en coûterait à la Régie 750 000 \$ de plus pour embaucher un salarié provenant de l'extérieur que pour un candidat inuit local, incluant les coûts de sa formation<sup>2721</sup>. De surcroît, les dirigeants de la RRSSSN doivent composer avec des tensions au sein du personnel, car d'importantes iniquités subsistent

<sup>2720</sup> Témoignage d'Elisapi Uitangak, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 177-178, lignes 3-16; témoignage d'Eva Gunn, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 181, lignes 6-14; témoignage de Robert Auclair, notes sténographiques du 14 juin 2017, p. 171, lignes 11-14; témoignage de Minnie Grey, notes sténographiques du 21 novembre 2018, p. 80-81, lignes 18-11.

<sup>2721</sup> Témoignage de Jean-Étienne Bégin, notes sténographiques du 13 février 2018, p. 22, lignes 12-18.

dans les conditions de travail entre employés inuit et non inuit.

En termes de bénéfices, les travailleurs locaux inuit (personnel embauché à moins de 50 km) sont en effet désavantagés en comparaison avec les travailleurs provenant du Sud (personnel embauché à plus de 50 km). Les avantages sociaux (voyages annuels, hébergement, frais de déménagement, etc.) dont jouissent les candidats externes sont en effet presque quatre fois supérieurs en termes financiers à ceux de leurs collègues inuit : 40 171 \$ contre 10 809 \$ annuellement<sup>2722</sup>.

Selon le directeur des ressources humaines à la Régie, cette iniquité en vient à saper le moral des employés inuit en plus de susciter certaines tensions au sein de l'institution :

Jennifer qui est une Inuk qui travaille dans le réseau de la santé et des services sociaux du Nunavik comme aide sociale depuis maintenant six ans [...] Puisqu'elle a été embauchée dans sa communauté — donc, à moins de 50 kilomètres — elle ne bénéficie pas des avantages des travailleurs allochtones tels que : une maison, des billets d'avion, l'entreposage de ses biens, le déménagement de ses biens, et le transport d'un véhicule. Étant Inuk, [Jennifer] fournit un immense avantage au réseau de la santé et des services sociaux du Nunavik puisqu'elle est en mesure de fournir des services culturellement adaptés aux jeunes; donc la langue, la culture et le mode de vie. Je vous pose la question : comment croyez-vous que Jennifer perçoit les Allochtones qui restent en moyenne 18 mois, qui bénéficient de tous les avantages étant embauchés à plus de 50 kilomètres, qui ne connaissent ni la culture et ni la langue inuit ? Comment croyez-vous que Jennifer puisse se créer des liens avec les intervenants allochtones, dans cette situation-là ? Et je vous amène plus loin. Selon vous, quelle est la perception de la communauté, face à cette situation-là ? Le résultat, c'est que cela cause, avec logique, des tensions raciales entre Inuit et non Inuit, dues à la discrimination reliée aux conditions de travail<sup>2723</sup>.

En 2014, le *Parnasimautik Consultation Report* arguait que le manque de stabilité, particulièrement par rapport à la rétention des employés, avait plusieurs conséquences néfastes parmi lesquelles on retrouvait des barrières à l'accès, à la qualité et à la continuité des soins :

Le manque de stabilité des employés du réseau de la santé et des services sociaux de la région est unanimement décrié comme représentant un obstacle important à l'accessibilité, à la qualité et à la continuité des services. Un pourcentage trop important de la main-d'œuvre provient de l'extérieur de la région, ce qui a pour effet de réduire la pertinence culturelle et la disponibilité des services offerts. Les employés originaires du Sud devraient impérativement être mieux informés de la réalité linguistique, sociale, culturelle et politique de la région<sup>2724</sup>.

<sup>2722</sup> *Politique et politique d'embauche des travailleurs de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik*, pièce P-347 (CERP), p. 10. Un comparatif des traitements accordés au sein du RRSSS est présenté à l'annexe 42.

<sup>2723</sup> Témoignage de Jean-Étienne Bégin, notes sténographiques du 13 février 2018, p. 19-20, lignes 21-25.

<sup>2724</sup> Pièce P-202 (CERP), *op. cit.*, p. 77.

Cette situation est connue du MSSS<sup>2725</sup>. La Régie a en effet proposé aux autorités gouvernementales des améliorations aux conditions de travail dans le but de développer des partenariats et de favoriser les soins dans le Nord dans le respect des cultures et des traditions inuit. Du même coup, elle espère pouvoir apaiser les tensions entre divers groupes d'employés, réduire les coûts d'exploitation, ainsi qu'attirer et retenir de nouveaux employés inuit. La Régie affirme cependant se heurter à de la « mauvaise volonté » de la part du Ministère :

La solution dans le Nord c'est pas l'argent. Si c'était l'argent ça fait longtemps qu'il y aurait plus de problèmes. De l'argent ça on en a, faire un chèque ça c'est facile, mais de la bonne volonté, du respect, de l'écoute, de l'innovation, de la créativité, ça ça fait pas mal plus peur que de signer un chèque de douze millions (12 000 000). Alors je pense qu'on est rendus là, là, je pense qu'on est rendus aux actions. Les études ont été faites, des problèmes ont été posés, on connaît les tenants et les aboutissants d'à peu près tous les dossiers, mais je pense que l'heure est arrivée où des choses doivent bouger, doivent bouger pour le mieux<sup>2726</sup>.

Par rapport à la viabilité du réseau de santé et de services publics au Nunavik, le mémoire *Une vision intégrée de la sécurisation culturelle du réseau de la santé et des services sociaux du Nunavik*, déposé à la Commission, fait état de la situation en ces termes :

Nous considérons que l'organisation du réseau de la santé et des services sociaux du Nunavik présente un problème de viabilité. Viabilité, parce que le réseau se fonde massivement sur des professionnels non inuit afin d'offrir des soins de première ligne au Nunavik. Viabilité, parce que le réseau envoie toujours massivement les usagers inuit recevoir leurs soins de 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> ligne à Montréal. Il est facile de comprendre qu'il y a des conséquences importantes dans les deux cas sur l'efficacité et l'accès aux soins, et que cela se traduit par une distance grandissante entre le système de santé et ses usagers inuit<sup>2727</sup>.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n° 107

**Donner suite le plus rapidement possible aux propositions d'amélioration des conditions de travail avancées par la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik.**

### 10.5. Un système de plaintes défaillant

Comme expliqué au chapitre 5 de ce rapport, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* assure « aux usagers la prestation sécuritaire de services de santé et de services sociaux »<sup>2728</sup>. La *Loi* établit également la procédure d'examen des plaintes, ainsi que les

<sup>2725</sup> *Ibid.*

<sup>2726</sup> Témoignage de Jean-François Arteau, notes sténographiques du 11 décembre 2018, p. 208-209, lignes 23-18.

<sup>2727</sup> Pièce P-1137 (CERP), mémoire M-023, *op. cit.*, p. 1.

<sup>2728</sup> *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ, ch. S-4.2, art. 8, al. 1.

mesures de protection des droits des usagers dans ce processus. Tout établissement doit notamment pouvoir compter sur un commissaire local aux plaintes et à la qualité des services et «prendre les mesures pour préserver en tout temps l'indépendance du commissaire local»<sup>2729</sup>.

Ce cadre législatif devrait atténuer les impacts des situations décrites dans les pages précédentes, et améliorer, par le biais des mesures correctives, non seulement les pratiques d'intervention, mais aussi les relations entre les soignants et les patients. En vérité, les témoignages recueillis, dont celui de Pascale Laneuville de l'Association des femmes inuit, ont plutôt démontré que la perte de confiance des usagers dans le système de santé s'étend également au processus de plaintes :

[L]a relation conflictuelle, la méfiance, ça fait que les services sont de moins bonne qualité et moins accessibles. Il va y avoir une réticence à aller chercher de l'aide, à porter des accusations, à se confier. Donc, les Inuit, dans ce contexte-là, peuvent tirer moins facilement avantage des services, et peuvent même en devenir des victimes, du service<sup>2730</sup>.

Selon les témoins entendus, là où elle été constatée, la sous-utilisation du régime d'examen des plaintes s'explique d'une part par la méconnaissance qu'ont les Autochtones des procédures et des mesures mises à leur disposition<sup>2731</sup> et d'autre part, par les résultats peu satisfaisants obtenus par ceux qui ont porté plainte<sup>2732</sup>. Certains affirment en effet avoir formulé une plainte et constaté qu'aucune mesure corrective n'avait été mise en œuvre, que les informations comprises dans les dossiers ne reflétaient pas les incidents dénoncés, ou encore que peu d'informations sur le suivi des mesures correctives étaient communiquées<sup>2733</sup> :

J'en ai formulé plusieurs – je pense avoir formulé trois ou quatre plaintes contre l'hôpital, à l'hôpital. Vous savez, là où ils proposent ces petits formulaires sur lesquels il est inscrit : « Si vous avez une plainte, remplissez le formulaire et nous communiquerons avec vous. » Je l'ai fait à quatre reprises. Personne ne m'a rappelé, personne n'a répondu et je n'ai jamais eu de leurs nouvelles<sup>2734</sup>.

La crainte des personnes autochtones de subir des représailles lorsqu'elles portent plainte contre un professionnel a aussi été mise en lumière<sup>2735</sup>. Cette crainte peut amener les patients à opter pour des mesures dangereuses pour la santé, comme l'explique ce témoin en huis clos :

<sup>2729</sup> *Id.*, art. 31, al. 1.

<sup>2730</sup> Témoignage de Pascale Laneuville, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 112, lignes 17-24.

<sup>2731</sup> Témoignage de Minnie Grey, notes sténographiques du 21 novembre 2018, p. 95, lignes 16-24.

<sup>2732</sup> Témoignage d'Elizabeth Williams, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 178, lignes 11-18.

<sup>2733</sup> Témoignage de Jeanne-d'Arc Petiquay, notes sténographiques du 19 juin 2018, p. 173-174, lignes 5-1; témoignage de Francine Moar, notes sténographiques du 7 septembre 2018, p. 29, lignes 9-21; témoignage de Kelly Weizineau, notes sténographiques du 15 juin 2018, p. 123-125, lignes 5-1.

<sup>2734</sup> Témoignage de Kathleen Deschenes-Cayer, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 26, lignes 7-13.

<sup>2735</sup> Témoignage de Ida Naluiyuk, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 298-299, lignes 15-1; témoignage de PI-50, notes sténographiques du 25 septembre 2018, p. 33, lignes 14-23.

---

J'avais tellement peur qu'elle [la gynécologue] m'accouche. J'avais pris les noms des médecins qui étaient de garde dans les semaines avant ma date d'accouchement, et elle était là une semaine avant. Cette semaine-là, quelques jours avant d'accoucher où elle était de garde, je n'ai pas bougé du tout. Je ne suis pas sortie. Je n'ai rien fait dans la maison. Pour être certaine de ne rien provoquer, je suis restée assise sur mon divan pendant une semaine, jusqu'à tant qu'elle ait fini sa semaine de garde. La rotation se faisait le dimanche, alors quand j'ai finalement bougé, mes eaux ont crevé cette journée-là, mais je n'avais plus aucune inquiétude parce que ce n'était plus elle qui était de garde<sup>2736</sup>.

La situation semble prévaloir tant dans les communautés non conventionnées que chez les Naskapis et les Inuit. Seule exception, lors de son passage en audience, le directeur général du CCSSSBJ, Daniel St-Amour a affirmé que le système de rétroaction du commissaire aux plaintes du CCSSSBJ a permis « beaucoup d'améliorations ». Il a toutefois tenu à préciser que les améliorations sont récentes et sont survenues après l'embauche d'une commissaire régionale aux plaintes d'origine eeyou (crie) et parlant la langue, ce qui « a tout fait la différence »<sup>2737</sup>.

Cette expérience rappelle l'importance du lien de confiance et de la sécurisation culturelle dans un contexte aussi sensible qu'un processus de plaintes. Pour cette raison, il m'apparaît essentiel de réitérer l'importance d'aller de l'avant avec la création des postes d'agents de liaison proposée précédemment dans ce rapport<sup>2738</sup>.

---

<sup>2736</sup> Témoignage PI-50, notes sténographiques du 25 septembre 2018, p. 34-35, lignes 11-2.

<sup>2737</sup> Témoignage de Daniel St-Amour, notes sténographiques du 27 septembre 2018, p. 115, lignes 12-13.

<sup>2738</sup> Voir l'appel l'action n° 19 à la page 262.







# CHAPITRE 11

## CONSTATS RELATIFS AUX SERVICES DE PROTECTION DE LA JEUNESSE

Lors de l'élaboration du décret constitutif de la présente Commission en décembre 2016, le gouvernement a exprimé le souhait de consacrer un pan entier de l'enquête aux services de protection de la jeunesse. Par le fait même, il m'invitait à porter un regard au-delà des structures du réseau de la santé et des services sociaux pour m'intéresser à l'application, en contexte autochtone, du cadre législatif en protection de la jeunesse. La preuve récoltée est abondante. En fait, de tous les services ayant fait l'objet de l'enquête, ce sont les services de protection de la jeunesse qui ont mené au plus grand nombre de témoignages en audience et de déclarations de la part des membres des Premières Nations et des Inuit.

Si les voix entendues sont multiples, toutes convergent cependant vers les mêmes constats : le système actuel de protection de la jeunesse est imposé de l'extérieur aux peuples autochtones et ne tient pas compte de leurs conceptions de la famille ni de leurs cultures. Plus grave encore, en faisant en sorte de retirer chaque année un nombre important d'enfants de leurs familles et de leurs communautés pour les confier à des familles d'accueil allochtones, le système de protection de la jeunesse perpétue – du point de vue de plusieurs – les effets délétères de la politique des pensionnats. C'est dire à quel point la question est sensible et les défis majeurs.

Les pages qui suivent font état des problèmes soulevés dans le cadre des travaux de la Commission et d'un certain nombre d'appels à l'action susceptibles d'y remédier. Tous tendent vers l'accroissement de l'autonomie des Premières Nations et des Inuit en matière de protection de la jeunesse, comme le veut d'ailleurs la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis* adoptée par le parlement canadien en juin 2019<sup>2739</sup>. Ils s'inscrivent en cela dans la suite logique de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones selon laquelle ceux-ci ont « le droit d'être activement associés à l'élaboration et à la définition des programmes de santé, de logement et d'autres programmes économiques et sociaux les concernant et autant que possible, de les administrer par l'intermédiaire de leurs propres institutions »<sup>2740</sup>.

Parce qu'ils relèvent du fonctionnement du réseau de la santé et des services sociaux au sens large, les questions relatives à la gestion des ressources humaines et au partage des compétences entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial ont toutefois été traitées dans le chapitre réservé à ces services<sup>2741</sup>.

<sup>2739</sup> *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, L.C. 2019, c. 24.

<sup>2740</sup> *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, 13 septembre 2007, Rés. A.G. 61/295, art. 23.

<sup>2741</sup> Voir le chapitre 10 du présent rapport.

## 11.1. Des principes aux effets discriminatoires

En dépit du portrait négatif qui se dégage des témoignages entendus dans le cadre des travaux de la Commission en lien avec la protection de la jeunesse, les experts et les leaders autochtones ont été nombreux à préciser qu'ils étaient d'accord avec le devoir de protection des enfants inscrit au cœur de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ)<sup>2742</sup>. Ce n'est donc pas le fondement même de la LPJ qui pose problème, mais plutôt certains principes qui y sont inscrits<sup>2743</sup>. À la lumière de la preuve exposée, ce sont en effet ces principes qui contribuent à placer le système de la protection de la jeunesse en porte-à-faux avec les valeurs culturelles des Autochtones et qui engendrent la discrimination<sup>2744</sup>.

### 11.1.1 Théorie de l'attachement

En mettant l'accent sur l'importance des premiers liens établis dans le développement des individus, la théorie de l'attachement s'est imposée depuis plusieurs années déjà dans les politiques et les interventions québécoises en matière de protection de la jeunesse<sup>2745</sup>. C'est cette même théorie qui a mené à l'introduction dans la LPJ des délais maximaux d'hébergement<sup>2746</sup>. C'est aussi ce qui explique pourquoi les jugements rendus aujourd'hui à la Chambre de la jeunesse (Cour du Québec) tiennent compte de cette théorie et l'appliquent, qu'il s'agisse d'un enfant autochtone ou non<sup>2747</sup>.

Or, pour plusieurs témoins entendus dans le cadre des travaux de la Commission, la théorie de l'attachement n'est pas appropriée en contexte autochtone. Le fait qu'elle ignore ce qu'ils appellent les «attachements multiples de l'enfant» établis avec plusieurs adultes significatifs serait notamment en cause<sup>2748</sup>, comme l'a expliqué Sébastien Grammond, aujourd'hui juge à la Cour fédérale, lors de son passage devant la Commission :

[L]a théorie de l'attachement n'a pas nécessairement été testée avec les enfants autochtones. Elle a été élaborée, je crois, aux États-Unis principalement et on peut se poser la question, est-ce que ça s'applique vraiment dans une société où la famille élargie a une si grande importance? Est-ce que c'est vraiment préjudiciable pour l'enfant [...] à un certain moment dans son enfance de passer de la maison de ses parents à la maison de son oncle et de sa tante, ou à la maison de sa grand-mère? Parfois, tous ces gens-là habitent sous le même toit en raison de la crise du logement. [D]ans une société où la famille élargie a

2742 Témoignage à huis clos HC-72, notes sténographiques du 11 septembre 2018, p. 373, lignes 21-25 et p. 374, lignes 9-11; *Nunavimmi Ilagijt Papatauvinga*, pièce P-1136 (CERP), p. 9; témoignage de Maggie Emudluk, notes sténographiques du 23 novembre 2018, p. 199, lignes 8-11.

2743 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, chapitre II.

2744 Témoignage de Mina Beaulne, notes sténographiques du 21 novembre 2018, p. 61-62, lignes 7-5; témoignage de Camil Picard, notes sténographiques du 12 mars 2018, p. 128-129, lignes 18-1.

2745 *Protéger les enfants à l'aide des durées maximales d'hébergement : qu'en pensent les acteurs des centres jeunesse*, pièce P-156 (CERP), p. 5 sur 20 (PDF en ligne).

2746 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 53.0.1. et art. 91.1.

2747 Abdel Ghaly, M. (2013). *Perspective de femmes autochtones en milieu urbain sur les délais de placement maximaux*. (Mémoire de maîtrise, Université Laval). Repéré à <https://corpus.ulaval.ca/jspui/bitstream/20.500.11794/24711/1/29540.pdf>, p. 35.

2748 Témoignage de Sébastien Grammond, notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 153-154, lignes 3-5; témoignage de Nadine Vollant, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 83, lignes 13-24.

beaucoup d'importance, on peut se poser la question, est-ce que la théorie de l'attachement est valide<sup>2749</sup>.

Les propos avancés par maître Anne Fournier, avocate pour le Conseil de la Nation atikamekw, dans un document de réflexion déposé à la Commission résument aussi parfaitement la teneur des enjeux :

Non seulement ce sont tous les membres de la famille qui exercent un rôle envers l'enfant, mais il peut en être de même d'autres membres de la communauté. Bien que l'enfant s'attache à plusieurs personnes, il crée un lien plus significatif avec la personne qui lui dispense quotidiennement les soins dont il a besoin. Le fait que l'enfant crée des attachements multiples ne doit pas amener à conclure qu'il souffre nécessairement d'instabilité ou qu'il vit un attachement non sécurisant. Cette conclusion peut s'avérer être juste dans une situation particulière, mais le simple fait que l'enfant vive des attachements multiples ne signifie aucunement qu'il soit négligé par ses parents. Aussi, dans les communautés autochtones, il est usuel qu'un enfant puisse librement circuler et même entrer dans différentes maisons. Il serait erroné d'y voir nécessairement un signe de négligence parentale<sup>2750</sup>.

Ce qui accentue le problème, c'est que les délais maximaux d'hébergement ne tiennent pas compte de la culture et des réalités des familles autochtones. La preuve présentée en audience tend en effet à confirmer que la conception différente du temps pour les Autochtones, l'ampleur des difficultés que vivent les familles autochtones et le manque de services intensifs et préventifs mis à leur disposition font en sorte que bon nombre de parents inuit ou membres d'une Première Nation ne parviennent pas à changer leur situation dans les délais maximaux impartis par la LPJ<sup>2751</sup>.

En principe, la *Loi* offre une certaine flexibilité à ce niveau. Une prolongation des durées maximales d'hébergement est en effet possible si le retour de l'enfant dans son milieu familial est envisagé, si l'intérêt de l'enfant l'exige ou encore pour des motifs sérieux, notamment dans les cas où les services prévus n'auraient pas été rendus<sup>2752</sup>. En de tels cas, la prolongation doit être demandée au juge par l'une des parties (la protection de la jeunesse, l'un des deux parents ou le procureur de l'enfant). En audience, les directeurs de la protection de la jeunesse (DPJ) entendus<sup>2753</sup> ont toutefois semblé peu enclins à procéder à une telle demande, tant leur adhésion à la théorie de l'attachement et au principe de stabilité qui en découle est forte. Le témoignage du DPJ de l'Abitibi-Témiscamingue, Philippe Gagné, l'illustre parfaitement :

<sup>2749</sup> Témoignage de Sébastien Grammond, notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 153-154, lignes 12-3.

<sup>2750</sup> *L'application de la LPJ : constats, enjeux et pistes de réflexion*, pièce P-168 (CERP), p. 8-9.

<sup>2751</sup> Témoignage de Sébastien Grammond, notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 121, lignes 10-21; témoignage de Lucie Dubé, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 145-146, lignes 20-3; témoignage de Trishia Hazelwood, notes sténographiques du 20 avril 2018, p. 141, lignes 15-19; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 14 septembre 2018, p. 30, lignes 15-22; *Déclaration statutaire de PI-56*, pièce P-894 (CERP); témoignage d'Aimée Craft, notes sténographiques du 15 janvier 2018, p. 194, lignes 11-21; pièce P-156 (CERP), *op. cit.*, p. 6 sur 20 (PDF en ligne).

<sup>2752</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 91.1.

<sup>2753</sup> Témoignage d'Assunta Gallo, notes sténographiques du 10 septembre 2018, p. 35-36, lignes 22-24; témoignage de Maryse Olivier, notes sténographiques du 28 septembre 2018, p. 47, lignes 15-21; témoignage de Marlene Gallagher, notes sténographiques du 11 septembre 2018, p. 28-29, lignes 21-8 et p. 85, lignes 15-24.

Moi, je suis d'avis que les durées maximales de placement doivent s'appliquer en contexte autochtone. Clairement, c'est à cet endroit que je loge. La notion de temps, chez l'enfant, l'attachement sont tous des considérants qui militent en faveur de la préservation des principes de durée maximale de placement. Maintenant, le défi, c'est d'offrir un service qui est culturellement adapté et de complémentarité. Je répète qu'à mon sens, les communautés devraient augmenter leur contribution quand un enfant est visé par une durée maximale de placement [...] Est-ce qu'on compte sur un panier de services suffisants? Je ne pense pas. Et est-ce qu'un enfant doit en payer le prix de ce que ça implique de prolonger des durées maximales de placement? Les déplacements, l'instabilité, la... déposer son sac quelque part, puis faire sa vie, un enfant a besoin de faire ça. Puis les durées maximales de placement veillent à ça, à ce qu'il puisse, lui, s'ancrer quelque part, puis se faire une vie à lui, indépendamment de si son parent est préoccupé, est affecté par des difficultés qui l'empêchent d'assumer ses responsabilités parentales. Donc, oui, moi, je suis d'avis que les durées maximales de placement, en contexte autochtone, doivent être maintenues<sup>2754</sup>.

La « contribution augmentée » des services de proximité, telle que suggérée par monsieur Gagné, n'est pas sans défi. Les jugements récents du Tribunal canadien des droits de la personne ont en effet confirmé que ces services sont actuellement sous-financés, particulièrement pour les communautés autochtones non conventionnées<sup>2755</sup>. En tenant compte du financement (fédéral) dont ils disposent, il y a donc un écart important entre les attentes du DPJ et la contribution pouvant être réalistement attendue des communautés. En d'autres termes, la solution évoquée remettrait entre les mains des communautés une responsabilité pour laquelle elles ne disposent pas de ressources suffisantes.

De mon point de vue, il ne fait aucun doute que les enfants autochtones ne doivent d'aucune façon payer le prix d'un déracinement culturel parce que les services ne sont pas au rendez-vous. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

## APPEL À L'ACTION n° 108

**Modifier la *Loi sur la protection de la jeunesse* pour exempter les enfants autochtones de l'application des délais maximaux de placement en milieu substitut prévus aux articles 53.0.1 et 91.1.**

### 11.1.2 Primauté de la responsabilité parentale

La primauté de la responsabilité des parents à l'égard de leurs enfants est un autre concept venu baliser le processus de décision en protection de la jeunesse. Plusieurs des témoins

<sup>2754</sup> Témoignage de Philippe Gagné, notes sténographiques du 1<sup>er</sup> octobre 2018, p. 69-70, lignes 15-18.

<sup>2755</sup> *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et autres c. Procureur général du Canada (représentant le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) 2016 TCDP 2*, pièce P-772-9 (CERP); *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et autres c. Procureur général du Canada (représentant le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) 2017 TCDP 35*, pièce P-772-13 (CERP); *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et autres c. Procureur général du Canada (représentant le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) 2018 TCDP 4*, pièce P-772-14 (CERP).

entendus et des éléments de preuve déposés dans le cadre des travaux de la Commission y ont fait référence<sup>2756</sup>.

De nombreux représentants des communautés autochtones et experts ont notamment affirmé en audience, qu'à l'instar du concept d'attachement évoqué précédemment, ce principe repose sur une conception de la « famille » différente de celle véhiculée dans plusieurs nations autochtones. Selon eux, l'accent sur l'individualisme, prôné par la LPJ et le système judiciaire qui y est associé, met de côté l'entraide, la solidarité et la vie collective qui sont au centre des dynamiques de plusieurs familles autochtones<sup>2757</sup>. D'autres ont affirmé que le système aurait pourtant tout avantage à miser sur les valeurs et les modes autochtones de responsabilisation collective plutôt que de les combattre<sup>2758</sup>.

Le Québec ne serait pas la première province à le faire. Depuis 1985, l'Ontario a enchâssé dans sa *Loi sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille* une disposition quant aux « soins conformes aux traditions »<sup>2759</sup>. Cette disposition repose sur l'idée que « les soins et la sécurité des enfants constituent une responsabilité collective qui s'étend, au-delà de la famille immédiate d'un enfant, à sa communauté tout entière » et que les Autochtones doivent « avoir leur mot à dire sur la nature et la durée des soins apportés à leurs enfants, ainsi que sur les personnes qui les leur apportent »<sup>2760</sup>. Cette volonté s'incarne notamment dans le préambule de la *Loi* où l'on peut lire que :

Les enfants inuit, métis et de Premières Nations devraient être heureux, en santé et résilients. Ils devraient être enracinés dans leur culture et leur langue, et s'épanouir en tant que personnes et en tant que membres de leurs familles, de leurs communautés et de leurs nations.

Il est essentiel de respecter les liens qui unissent les enfants inuit, métis et de Premières Nations à leurs communautés politiques et culturelles particulières afin, d'une part, de les aider à s'épanouir et, d'autre part, de favoriser leur bien-être<sup>2761</sup>.

2756 Témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 20, lignes 15-20; *Offre de service. Loi sur la protection de la jeunesse et Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, pièce P-014 (CERP), p. 12; témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 23 octobre 2017, p. 49, lignes 6-12; témoignage d'Assunta Gallo, notes sténographiques du 10 septembre 2018, p. 34, lignes 15-21.

2757 Témoignage de Renée Brassard, notes sténographiques du 23 mars 2018, p. 46-47, lignes 19-9; témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 18 avril 2018, p. 21, lignes 3-10; témoignage de Judith Morency, notes sténographiques du 19 avril 2018, p. 19, lignes 17-25; *Déclaration statutaire de PI-52*, pièce P-882 (CERP); témoignage à huis clos HC-21, notes sténographiques du 5 avril 2018, p. 215-216, lignes 22-6; *Renforcer la gouvernance atikamekw : vers un modèle atikamekw de prise en charge des conflits et problèmes liés à la violence conjugale et à la protection de la jeunesse*, pièce P-436 (CERP), p. 9 et 16.

2758 Témoignage de Marie-Ève Sylvestre, notes sténographiques du 22 février 2018, p. 68-69, lignes 15-6; témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 23 octobre 2017, p. 98, lignes 14-19.

2759 *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille*, L.O. 2017, c. 14, art. 71 et 80.

2760 Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse. (2013). *Soins structurés conformes aux traditions : Guide des principes, méthodes et meilleures pratiques*. Québec, Québec : Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, p. 20 et 25.

2761 *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille*, L.O. 2017, c. 14, préambule.



Rien de comparable n'est inclus dans la loi québécoise sur la protection de la jeunesse. Or, de mon point de vue, l'approche permet de marquer le pas quant à la reconnaissance du caractère distinct des nations autochtones et à leur capacité de prendre en charge la sécurité et le bien-être de leurs enfants.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n°109**

**Modifier la *Loi sur la protection de la jeunesse* pour y inclure une disposition relative aux soins conformes aux traditions autochtones inspirée de la *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille de l'Ontario*<sup>2762</sup>.**

#### **11.1.3 Principe de confidentialité**

Le principe de confidentialité au cœur de la LPJ et ses conséquences, dont le partage d'informations restreint avec les membres de la famille élargie ou de la communauté, va aussi à l'encontre des valeurs des peuples autochtones comme l'a indiqué maître Anne Fournier devant la Commission :

L'État va intervenir auprès de la famille nucléaire, et ce sont les membres de la famille nucléaire qui ont été désignés par la Loi comme étant les parties de toutes instances; donc parents, enfants, et forcément DPJ. Alors le DPJ, il [n']a aucune obligation d'impliquer les membres de la famille immédiate ou élargie de l'enfant, pas plus que des membres de sa communauté; ça serait, d'une part, vraisemblablement étranger à la manière de procéder des intervenants, qui sont notamment soumis à des règles relatives à la confidentialité des informations. Le DPJ il n'est pas autorisé à discuter de la situation de l'enfant avec ses grands-parents, par exemple. [...] J'ai entendu plusieurs grands-parents atikamekw et plusieurs intervenants dénoncer cette situation, parce qu'ils apprenaient que leur petit-enfant avait été placé dans une famille d'accueil. [...] Ils disaient que s'ils avaient connu la situation, s'ils avaient su que la situation avait été si grave, ils seraient intervenus, ils auraient offert leur aide, leur support, pour [ne] pas que l'enfant soit placé à l'extérieur de la communauté. En somme, les grands-parents, puis les autres membres de la famille, se trouvaient devant un fait accompli : l'enfant n'était plus là<sup>2763</sup>.

Plusieurs des personnes entendues en audience ont affirmé y voir une forme de discrimination à l'égard des familles et un manque de confiance envers les organisations et intervenants autochtones. Elles ont aussi déploré que ce principe ne permette pas une approche multidisciplinaire concertée<sup>2764</sup>.

<sup>2762</sup> *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille*, L.O. 2017, c. 14.

<sup>2763</sup> Témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 23 octobre 2017, p. 53-54, lignes 13-20.

<sup>2764</sup> Témoignage de Nadine Vollant, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 84, lignes 9-18; témoignage à huis clos HC-25, notes sténographiques du 16 avril 2018, p. 159, lignes 2-14 et p. 161-162, lignes 20-1; témoignage de Kathleen Deschenes-Cayer, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 41, lignes 7-15.

De nombreux témoignages, dont ceux d'intervenants travaillant au sein de communautés des Premières Nations et de villages inuit, tendent effectivement à confirmer que la DPJ travaille en vase clos et ne les consulte que rarement avant de prendre des décisions<sup>2765</sup>. Le témoignage d'une intervenante entendue à huis clos est éloquent à ce sujet :

Ça arrive quand même assez régulièrement ce genre de situation là où est-ce que – parce que la DPJ n'a pas décidé d'avoir un bureau [sur communauté] pour XY raisons que je ne connais pas – c'est le bureau de [la communauté] qui récupère, puis en crise, puis avec pas toutes les informations, pas toutes les données, parce qu'on n'a pas accès ni au plan d'intervention ni au système d'information de PIJ [Projet Intégration Jeunesse], qu'ils appellent en DPJ. Ça fait qu'on a les informations justes fragmentaires de ce qui se passe en famille d'accueil et ce que la jeune vit. On n'a même pas les rapports quand elle va à la cour, là. [...] Ils ne nous donnent pas l'information directe, puis même parfois il faut l'apprendre du jeune ou du parent, puis des fois ça vient tout croche<sup>2766</sup>.

Nul besoin de préciser que cette attitude ne favorise pas la collaboration entre les intervenants des communautés (ou de proximité) et les intervenants œuvrant en protection de la jeunesse<sup>2767</sup>. Ce manque de collaboration et d'approche partenariale a également été souligné dans une enquête réalisée par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) sur la Côte-Nord en 2013<sup>2768</sup>.

Il en va de même du contrôle de l'information administrative par les établissements provinciaux de protection de la jeunesse. À titre d'exemple, la travailleuse sociale autochtone en protection de la jeunesse Nadine Vollant a relaté devant la Commission que certaines directives adoptées par le Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de la Côte-Nord en 2012 n'ont été transférées que quatre ans plus tard à la communauté d'Uashat mak Mani-Utenam où elle travaille :

Je travaille avec mes partenaires provinciaux et je dois appliquer la même loi. Puis ça, comment ça se transmet dans la pratique? Puis comment ça se passe dans les faits? Des fois, on ne nous fait pas la transmission rapide. Tu sais, il y a comme un décalage horaire là. En tout cas, on devrait savoir dans l'immédiat là pour s'assurer de respecter les normes. Et le moment qu'on nous transmet ces mêmes directives-là ou ces mêmes normes-là. Ici, je vais vous parler des directives qu'on a reçues. C'est des directives qui nous ont été envoyées le 21 mai 2016 [...] Dans ces documents-là, on a des directives du 16 avril 2012. Le 16 avril 2012, 1<sup>er</sup> septembre 2013, 2 septembre 2015, [...] et là, j'en passe, et j'en passe. [...] Comment voulez-vous faire votre travail de manière adéquate,

<sup>2765</sup> Témoignage de David Kistabish, notes sténographiques du 6 juin 2017, p. 127, lignes 19-24; témoignage de Kathleen Deschenes-Cayer, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 33, lignes 10-14; témoignage de Nadine Vollant, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 120, lignes 15-18; témoignage de Cécile Mark, notes sténographiques du 23 mai 2018, p. 114-115, lignes 22-6; témoignage de Hilda Snowball, notes sténographiques du 23 novembre 2018, p. 201-202, lignes 24-9; témoignage à huis clos HC-53, notes sténographiques du 25 mai 2018, p. 79-80, lignes 19-5.

<sup>2766</sup> Témoignage à huis clos HC-25, notes sténographiques du 16 avril 2018, p. 157-158, lignes 4-6.

<sup>2767</sup> Témoignage de Laurence de Angelis-Mongrain, notes sténographiques du 13 septembre 2018, p. 196-197, lignes 7-21; témoignage de Nadine Vollant, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 95-96, lignes 20-19.

<sup>2768</sup> *Enquête sur l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse par le Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord*, pièce P-455 (CERP), p. 99.

quand on doit toujours quémander les documents et directives de la part de nos partenaires<sup>2769</sup>.

L'attitude d'«expert» qu'adoptent souvent les intervenants allochtones en protection de la jeunesse à l'égard des familles autochtones a aussi été dénoncée<sup>2770</sup>. Cette attitude est perçue parfois comme paternaliste, voire méprisante<sup>2771</sup>. Plusieurs témoins ont la nette impression que les intervenants ne prennent pas le temps de s'intégrer au sein de la communauté et de se familiariser avec la culture. De leur point de vue, ils ne semblent pas non plus vouloir reconnaître des manières culturellement différentes d'intervenir ou de prendre soin des enfants<sup>2772</sup>.

En réponse à une demande d'information qui lui a été adressée, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a admis lui-même à la Commission que les pratiques actuelles ne sont pas adaptées:

Les pratiques actuelles en protection de la jeunesse ne sont pas adaptées aux besoins particuliers et aux réalités culturelles des enfants autochtones. Les interventions auprès des enfants et familles autochtones en difficulté nécessitent une grande capacité d'adaptation et des efforts constants afin d'offrir des services culturellement adaptés et sécurisants<sup>2773</sup>.

*A contrario*, dans le mémoire qu'il a déposé à la Commission, le gouvernement du Québec affirme que le problème ne vient pas du manque d'adaptation ou de la méconnaissance des intervenants allochtones quant aux réalités autochtones. Il parle plutôt de l'ignorance de la LPJ par la clientèle autochtone. Du point de vue du gouvernement, les professionnels des 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 autant nécessairement discriminatoires»<sup>2774</sup>.

Le gouvernement affirme également que: «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»<sup>2775</sup>,

2769 Témoignage de Nadine Vollant, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 97-98, lignes 8-6 et p. 105, lignes 12-15.

2770 Témoignage d'Alex Cheezo, notes sténographiques du 24 octobre 2017, p. 51, lignes 3-11.

2771 Témoignage de Pascale Laneuville, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 113-114, lignes 18-4; témoignage d'Annie Baron, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 116, lignes 19-21 et p. 118, lignes 10-13.

2772 Témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 23 octobre 2017, p. 57-59, lignes 22-5.

2773 *DG-0170-ABCDEFGF, Précisions sur le contenu, les objectifs et les orientations du Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuit 2017-2022*, pièce P-791-42 (CERP), p. 105 sur 135 (PDF en ligne).

2774 Mémoire du Procureur général du Québec et du Secrétariat aux affaires autochtones. (2018, 30 novembre), *Vivre ensemble, faire ensemble*, pièce P-1170 (CERP), mémoire M-029, p. 11-12.

2775 *Id.*, p. 12.

et qu'il « peut parfois être difficile, pour le non-initié, d'appréhender cette réalité »<sup>2776</sup>. Aussi, conclut-il, « 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 »<sup>2777</sup>.

De mon point de vue, l'ampleur des contraintes avec lesquelles les intervenants des services publics doivent jongler n'amointrit en rien la nécessité de reconnaître les perceptions négatives qu'entretiennent les Autochtones à l'égard du système et de tenter d'y remédier. La nécessité de développer les connaissances et de former les intervenants évoquée au chapitre 6 à titre d'appel à l'action transversal s'inscrit dans cette voie<sup>2778</sup>.

Cela dit, il serait illusoire de croire que des formations obligatoires sur les réalités culturelles suffiront pour en venir au développement d'une pratique culturellement sécurisante pour les enfants et les familles autochtones en contexte de protection de la jeunesse. D'autres gestes concrets doivent être posés pour tenir compte des particularités culturelles des Premières Nations et des Inuit dans l'application de la LPJ. À l'heure actuelle, compte tenu du mode de fonctionnement du système, certains témoins considèrent que même avec de bonnes intentions, les intervenants allochtones peuvent nuire aux besoins des enfants autochtones<sup>2779</sup>.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que des témoins aient souligné l'importance de procéder à des changements en profondeur en se fondant sur une plus grande reconnaissance de l'expertise des Autochtones et sur leur capacité à définir les problèmes et les réponses appropriées<sup>2780</sup>. Je partage leur point de vue. Cela dit, cette ouverture ne signifie pas pour autant que tout doit être divulgué sans le consentement des personnes concernées. Cela signifie seulement qu'il importe de repenser les manières de partager l'information en fonction du rôle et des responsabilités des membres de la famille élargie à l'égard des enfants.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n° 110

**Enchâsser dans la *Loi sur la protection de la jeunesse* la nécessité de mettre en place un conseil de famille dès qu'un enfant autochtone est visé par une intervention en protection de la jeunesse, que celui-ci soit à risque d'être placé ou non.**

<sup>2776</sup> *Ibid.*

<sup>2777</sup> *Ibid.*

<sup>2778</sup> Voir à la p. 263-267 de ce rapport.

<sup>2779</sup> Témoignage de Sébastien Grammond, notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 126-128, lignes 11-8; témoignage de Jacques Boissonneault, notes sténographiques du 27 octobre 2017, p. 96, lignes 3-9.

<sup>2780</sup> Témoignage de Tamara Thermitus, notes sténographiques du 12 juin 2017, p. 107, lignes 3-9; témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 17 octobre 2017, p. 41, lignes 8-21.

## APPEL À L'ACTION n° 111

**Donner accès aux systèmes de gestion de l'information provinciaux (ex. : PIJ) aux professionnels œuvrant dans les communautés autochtones.**

## APPEL à L'ACTION n° 112

**Partager en temps réel les nouvelles directives et normes applicables en contexte de protection de la jeunesse à tous les professionnels responsables de ces dossiers dans les communautés autochtones.**

### 11.1.4 Intérêt de l'enfant

L'écart entre l'intérêt de l'enfant en contexte autochtone et la définition qu'en donne la LPJ est aussi majeur. De fait, si la *Loi* valorise l'enfant comme sujet de droit et affirme que son intérêt prime sur les droits de ses parents<sup>2781</sup> elle ne tient pas nécessairement compte de l'intérêt de la famille et rarement, voire jamais de celui de la communauté<sup>2782</sup>.

Cette interprétation de la notion d'intérêt de l'enfant contribue à la non-reconnaissance des particularités des peuples autochtones et va à l'encontre des valeurs et fondements de la famille des peuples autochtones. Il suffit de prendre connaissance de la définition qu'en a faite l'Assemblée des Premières Nations dans sa *Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations* pour s'en convaincre :

L'intérêt de l'enfant et le respect de ses besoins et des droits de l'enfant comprennent l'intérêt de la famille, de la communauté et de la nation et visent tout particulièrement la protection de l'identité, de la culture, des activités traditionnelles et de la langue<sup>2783</sup>.

Des témoins et des documents déposés en preuve ont d'ailleurs souligné le fait qu'en contexte autochtone, l'intérêt de l'enfant est vu comme un concept global et holistique et qu'il est indissociable de l'intérêt de la famille élargie et de la communauté<sup>2784</sup>. Dans les cultures autochtones, le concept sous-tend également la recherche d'équilibre et d'harmonie<sup>2785</sup>.

<sup>2781</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, *op. cit.*, art. 3.

<sup>2782</sup> Témoignage d'Assunta Gallo, notes sténographiques du 10 septembre 2018, p. 68, lignes 6-13.

<sup>2783</sup> *Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations*, Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador, 10 juin 2015, art. 12.

<sup>2784</sup> *Tragic Choices and the Division of Sorrow: Speaking about Race, Culture and Community Traumatization in the Lives of Children*, pièce P-278 (CERP); témoignage de Hilda Snowball, notes sténographiques du 23 novembre 2018, p. 205, lignes 13-16.

<sup>2785</sup> Pièce P-641 (CERP), *op. cit.*, p. 9 sur 35 (PDF en ligne); témoignage de Nadine Vollant, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 82, lignes 5-23 et p. 158-159, lignes 25-10; pièce P-436 (CERP), *op. cit.*, p. 9; témoignage à huis clos HC-22, notes sténographiques du 10 avril 2018, p. 84, lignes 17-23; témoignage à huis clos HC-58, notes sténographiques du 13 juin 2018, p. 121, lignes 10-12; témoignage d'Aimée Craft, notes sténographiques du 15 janvier 2018, p. 170-171, lignes 21-8; pièce P-1136 (CERP), *op. cit.*, p. 13.

À titre d'exemple, au Nunavik, l'intérêt de l'enfant inclut systématiquement le lien avec la langue, la culture et le territoire. Aussi, le *Nunavik Life Plan Committee* se base sur ces critères afin de choisir un projet de vie pour l'enfant. Cela suppose que, dans la mesure du possible, il fait en sorte de garder les enfants dans la région et que tout placement à l'extérieur du Nunavik est une option de dernier recours pour les enfants du territoire<sup>2786</sup>.

En communautés non conventionnées, où la latitude des nations est plus restreinte en matière de protection de la jeunesse, le refus de reconnaître qu'il existe des conceptions différentes de l'intérêt de l'enfant entraîne de la résistance de la part des parents autochtones eu égard à certaines interventions.

La résistance exprimée illustre à quel point les écarts idéologiques existants entre les façons autochtones et allochtones de concevoir l'éducation, la parentalité, les pratiques de soins et d'intervention sociale ainsi que la transmission des valeurs culturelles sont à la source d'incompréhensions importantes en situation de protection de la jeunesse<sup>2787</sup>.

Pour pallier ces écarts, la LPJ prévoit que toute personne qui prend des décisions ou qui exerce des responsabilités à l'égard d'un enfant doit prendre en considération «les caractéristiques des communautés autochtones [...] notamment la tutelle et l'adoption coutumières»<sup>2788</sup>. Ces éléments doivent aussi normalement se refléter dans les dossiers préparés à l'intention des juges de la Cour du Québec, Chambre de la jeunesse. Or, comme énoncé précédemment, les DPJ démontrent peu d'intérêt pour une application différenciée de la *Loi* et les propos entendus en audience me portent à croire qu'ils sont aussi peu enclins à fournir des renseignements exhaustifs sur les caractéristiques des communautés autochtones et sur la manière dont ils en ont tenu compte tout au long de leurs interventions. Il n'est pas non plus certain que les parents autochtones qui comparaissent devant le tribunal soient en mesure de fournir cette information.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

### **APPEL À L'ACTION n° 113**

**Procéder aux évaluations et à la prise de décision en protection de la jeunesse de manière à tenir compte des facteurs historiques, sociaux et culturels relatifs aux Premières Nations et aux Inuit.**

### **APPEL À L'ACTION n° 114**

**Fournir aux juges siégeant à la Cour du Québec, Chambre de la jeunesse des rapports s'apparentant aux rapports Gladue utilisés dans le système pénal, pour les dossiers concernant des enfants autochtones.**

<sup>2786</sup> *Nunavik Life Plan Committee*, pièce P-1135 (CERP), p. 4.

<sup>2787</sup> Cheah, C. S. L. et Chirkov, V. (2008). Parents' Personal and Cultural Beliefs Regarding Young Children. A Cross-Cultural Study of Aboriginal and Euro-Canadian Mothers, *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 39(4), p. 402-423.

<sup>2788</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, op. cit. art. 2.4.5c).

## 11.2. Des interventions ethnocentriques et abusives

À mon avis, les divergences évoquées entre les principes de la LPJ et les valeurs autochtones témoignent de l'urgence d'opter pour des méthodes d'intervention et de prise de décision qui assurent une sécurité culturelle. La sécurité culturelle est globale et inclusive. Elle implique non seulement de reconnaître pleinement les particularités historiques, sociales et culturelles des peuples autochtones, mais également d'adopter une approche reposant sur une compréhension des inégalités inhérentes à la prestation de services de santé et de services sociaux auprès de ces peuples<sup>2789</sup>.

Les DPJ qui ont témoigné devant la Commission ne partagent pas ce constat. Selon eux, « peu importe la communauté ou la culture [...] les décisions doivent se prendre sur la base des mêmes facteurs » et « l'adaptation vient dans l'approche et dans les services qui sont offerts par la suite »<sup>2790</sup>.

De mon point de vue, ce discours sur l'adaptation des services et l'égalité de traitement pose problème à deux niveaux.

Premièrement, « s'adapter » à la culture suppose que les intervenants connaissent cette culture. Or, la méconnaissance des intervenants des services publics à l'égard des peuples autochtones a été reconnue et admise par un nombre important de témoins au cours des travaux de la Commission, y compris des représentants des services publics eux-mêmes<sup>2791</sup>.

Deuxièmement, selon toute vraisemblance, les acteurs du système de protection de la jeunesse adoptent une conception purement formelle de l'égalité. Une telle conception suppose que l'égalité est réalisée si un traitement ou une règle uniforme est appliqué à tous. Or, il est maintenant reconnu qu'un traitement uniforme peut entraîner des effets discriminatoires, comme l'a précisé Sébastien Grammond, lors de son passage devant la Commission :

[Il] ne suffit pas de traiter tous les individus de façon égale, mais il faut se demander aussi si l'application d'une même règle a des effets qui sont discriminatoires. Autrement dit, si les individus se trouvent dans des situations qui sont si différentes que de leur appliquer une même règle produit des résultats différents<sup>2792</sup>.

---

2789 Conseil canadien de la santé. (2012). *Empathie, dignité et respect : Créer la sécurisation culturelle pour les Autochtones dans les systèmes de santé en milieu urbain*. Repéré à [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2013/ccs-hcc/H174-39-2012-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/ccs-hcc/H174-39-2012-fra.pdf).

2790 Témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 33, lignes 5-10.

2791 Témoignage de Pierre Picard, notes sténographiques du 21 novembre 2017, p. 27-28, lignes 22-13 et p. 111, lignes 11-14; témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 134-135, lignes 22-2 et p. 151-152, lignes 22-4; témoignage d'Éric Cardinal, notes sténographiques du 7 juin 2018, p. 170, lignes 3-7; témoignage de Viviane Michel, notes sténographiques du 5 juin 2017, p. 59-60, lignes 25-2; témoignage d'Alex Cheezo, notes sténographiques du 24 octobre 2017, p. 40, lignes 8-21; pièce P-1170 (CERP), mémoire M-029, *op. cit.*, p. 14; témoignage de Marie-José Thomas, notes sténographiques du 13 septembre 2018, p. 80-81, lignes 24-18.

2792 Témoignage de Sébastien Grammond, notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 182, lignes 17-24.



Pour cette raison, toujours selon Sébastien Grammond, contrairement à la recherche d'égalité formelle, l'égalité réelle exige un traitement différentiel<sup>2793</sup>. Une ordonnance rendue par le Juge Bonin en 2002, et reprenant un constat établi en 1992 par un groupe de travail sur l'évaluation de la *Loi sur la protection de la jeunesse*<sup>2794</sup> va aussi dans ce sens, en rappelant que :

L'intervention dans les communautés autochtones [...] dont les valeurs et les systèmes familiaux peuvent être fort différents de ceux de la majorité des citoyens du Québec, et dont la perception de l'intervention de l'État peut être souvent négative, nécessite des adaptations dans l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse. [...] [D]e nombreux autochtones sont victimes de discrimination directe ou systémique, beaucoup souffrent des séquelles de la relocalisation, et beaucoup sont dans une situation économique et sociale défavorable. [...] [L]'analyse doit être holistique<sup>2795</sup>.

### 11.2.1 Outils d'évaluation et d'intervention non adaptés

En d'autres termes, le principe d'égalité réelle exige que l'ensemble des interventions effectuées en protection de la jeunesse, incluant l'évaluation, tiennent compte des particularités autochtones.

Les intervenants qui œuvrent en protection de la jeunesse disposent d'une panoplie d'outils cliniques pour les soutenir dans leur analyse clinique et dans leur processus de prise de décision<sup>2796</sup>. Dans la plupart des cas, ces outils ont fait l'objet de validation clinique. L'utilisation d'outils d'évaluation validés est d'ailleurs un des standards de qualité préconisés par le MSSS<sup>2797</sup>. Cela ne veut pas nécessairement dire que ces outils ont été validés auprès de clientèles issues de la diversité culturelle et encore moins auprès des populations autochtones.

En fait, en réponse à une demande de renseignement qui leur a été adressée par l'équipe de la Commission, les CISSS et les centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS) interpellés ont confirmé que, de prime abord, aucun des outils utilisés ne tient compte des réalités autochtones<sup>2798</sup>. Certes, comme le précise le document soumis par le CISSS de Chaudière-Appalaches, l'outil SSP, pour Système de soutien à la pratique, tient compte des réalités autochtones dans la section « Identification de l'enfant

<sup>2793</sup> *Id.*, p. 186, lignes 11-21.

<sup>2794</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux. (1992). *La protection de la jeunesse plus qu'une loi. Rapport du groupe de travail sur l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse*. Québec, Québec : Ministère de la Santé et des Services sociaux et Ministère de la Justice.

<sup>2795</sup> *X, Re*, 2002 QCCQ 38040, paragr. 33 et 36.

<sup>2796</sup> Il s'agit des outils suivants : le Système de soutien à la pratique (SSP), l'Inventaire concernant le bien-être de l'enfant en relation avec l'exercice des responsabilités parentales (ICBE), la Grille de dépistage du risque d'abandon, la Grille abrégée de Steinhauer, la Grille d'évaluation du développement (GED), la Grille de dépistage du risque d'instabilité ou de discontinuité et l'Inventaire du potentiel d'abus (CAPI).

<sup>2797</sup> Turcotte, G. et Pilote, C. (2012). *Inventaire des outils cliniques en négligence* : Rapport final. *Préparé pour le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec*. Québec, Québec : Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec.

<sup>2798</sup> *Fiche de transmission de documents de Martin Rhéaume, DAA au MSSS, en réponse à la DG-0284-DEF de la CERP, reçue le 7 septembre 2018, pièce P-791-92 (CERP), onglet 92.1, p. 1-5; témoignage de Maryse Olivier, notes sténographiques du 28 septembre 2018, p. 46, lignes 16-23.*

et de ses parents »<sup>2799</sup>. Cependant, cette section est descriptive, si bien que sa portée dans l'analyse décisionnelle est assez limitée.

Seule la DPJ du CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, Assunta Gallo, a précisé dans son témoignage devant la Commission avoir fait un effort pour adapter des outils cliniques à la clientèle autochtone, par exemple en notant l'identité culturelle ou en ajoutant un génogramme pour tenir compte des liens entre les générations<sup>2800</sup>. Encore une fois cependant, les renseignements consignés n'affectent pas les décisions prises lors de l'évaluation de la situation d'un enfant autochtone, mais servent plutôt d'appui ou de soutien à la pratique.

Selon moi, l'utilisation d'outils standardisés non validés auprès des peuples autochtones, jumelée à l'incompréhension et à une mauvaise interprétation des différences culturelles, peuvent diminuer la capacité des intervenants sociaux et du DPJ « à poser des jugements équitables et éclairés sur les familles et leurs situations »<sup>2801</sup>. Certains témoins ont d'ailleurs fait état de la grande subjectivité qui sous-tend les décisions prises lors des évaluations en protection de la jeunesse. Ils ont aussi insisté sur la nécessité d'évaluer les situations différemment en contexte autochtone, comme l'illustrent les propos tenus par l'ex-intervenante en protection de la jeunesse Mylène Sénéchal :

[Ce] serait simple de croire que notre pratique, aussi complexe soit-elle, est suffisamment balisée par la Loi pour nous indiquer clairement les possibilités d'intervention. Tout est question d'interprétation et de grilles d'analyses. La réalité sur le terrain est toute autre. L'application de la Loi devrait dépendre du jugement professionnel de l'intervenant. Or, ce sont les politiques internes et le niveau de tolérance du gestionnaire qui vient baliser la pratique; chaque gestionnaire y va de sa propre capacité à gérer les risques et il le propose à l'intervenant, suggérant des actions professionnelles qui peuvent défier souvent toute logique en contexte autochtone. Connaître la réalité autochtone viendrait permettre de gérer le risque bien différemment. On ne doit pas adapter nos interventions au contexte autochtone, on doit simplement faire différemment<sup>2802</sup>.

Faire différemment exige notamment de tenir compte des facteurs historiques, sociaux et culturels propres aux peuples autochtones. Or, à l'heure actuelle, les modalités et les outils entourant les processus d'évaluation en protection de la jeunesse, dont les plans d'intervention (PI) et les plans de services individualisés (PSI), ne sont pas conçus pour prendre en compte ces différents facteurs.

De fait, si le gouvernement du Québec a introduit en 2017 dans la LPJ l'obligation de préserver l'identité culturelle, la directrice des services aux jeunes et aux familles du MSSS, Pascale Lemay, a elle-même admis lors de son passage en audience qu'elle ne savait pas comment cette obligation se traduit à l'heure actuelle dans les plans d'intervention :

<sup>2799</sup> Pièce P-791-92 (CERP), onglet 92.1, *op. cit.*, p. 4.

<sup>2800</sup> Témoignage d'Assunta Gallo, notes sténographiques du 10 septembre 2018, p. 55-56, lignes 14-1. Un génogramme est une représentation graphique d'un arbre généalogique qui affiche des données détaillées sur les relations entre les individus. Il dépasse les arbres généalogiques traditionnels en permettant à l'utilisateur d'analyser les tendances familiales et les facteurs psychologiques qui ponctuent les relations.

<sup>2801</sup> *Les adaptations à la culture et aux traditions autochtones*, pièce P-126 (CERP), p. 2.

<sup>2802</sup> Témoignage de Mylène Sénéchal, notes sténographiques du 22 janvier 2018, p. 73-74, lignes 10-3.

[L]a préservation de l'identité culturelle de l'enfant, elle est inscrite dans la Loi sur la protection de la jeunesse. C'est une disposition qui est très claire. Donc, toute intervention doit viser à préserver l'identité culturelle de cet enfant-là. Comment ça se décline dans l'intervention? Je [ne] saurais pas vous dire si ça se traduit, à ce niveau-ci, dans le plan d'intervention<sup>2803</sup>.

L'inadéquation culturelle des outils d'évaluation et d'intervention utilisés dans le système québécois de protection de la jeunesse n'est pas sans rappeler un problème similaire rencontré dans le système carcéral. Comme il est fait mention dans le chapitre 9 de ce rapport portant sur les services correctionnels, le ministère de la Sécurité publique a toutefois décidé de remédier à ce problème en procédant à la refonte des outils d'évaluation utilisés, l'objectif avoué étant d'éliminer les biais discriminatoires<sup>2804</sup>. Bien qu'il soit encore trop tôt pour en mesurer les effets, l'approche m'apparaît intéressante. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 115**

**Valider auprès d'experts cliniques autochtones les outils d'évaluation utilisés en protection de la jeunesse.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 116**

**Procéder à la refonte des outils d'évaluation clinique utilisés en protection de la jeunesse dont les effets sont jugés discriminatoires à l'endroit des populations autochtones, et ce, en collaboration avec des experts issus des Premières Nations et du peuple inuit.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 117**

**Modifier la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* pour y inclure une disposition obligeant les intervenants à inscrire dans les plans d'intervention (PI) et les plans de services individualisés (PSI) de tout enfant – s'identifiant comme membre d'une Première Nation ou Inuit et placé à l'extérieur de son milieu familial – des objectifs et des moyens visant à préserver son identité culturelle.**

### **11.2.2 Délais prescrits**

Finalement, selon certains témoins, les modalités et les procédures entourant la prise de décision en protection de la jeunesse font en sorte que les intervenants ont très peu de temps pour analyser des situations complexes. Ceux-ci doivent en effet suivre les délais prescrits par le *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse*<sup>2805</sup>. La conformité aux

<sup>2803</sup> Témoignage de Pascale Lemay, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 329, lignes 5-16.

<sup>2804</sup> Témoignage de Jean-François Longtin, notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 81-82, lignes 25-13.

<sup>2805</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 32; Ministère de la Santé et des Services sociaux. (2010). *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse*. Québec, Québec : Ministère de la Santé et des Services sociaux.

délais légaux et administratifs laisse peu de place pour la relation d'aide, de soutien et d'assistance, encourage la standardisation des interventions et limite de manière considérable la capacité à tenir compte des facteurs historiques, culturels et systémiques touchant les enfants et les familles autochtones<sup>2806</sup>.

Ces exigences en termes de conformité peuvent aussi occasionner une judiciarisation non nécessaire des dossiers. Faisant état des conclusions d'une étude réalisée auprès d'intervenants en DPJ, la professeure titulaire à l'École de service social de l'Université de Montréal, Céline Bellot, a en effet expliqué en audience à quel point il est plus facile d'opter pour la judiciarisation des situations – qui est plus rapide – plutôt que pour l'instauration d'une collaboration et d'un climat de confiance en vue de la signature de mesures volontaires qui prend davantage de temps<sup>2807</sup>.

Cette vision des choses a été confirmée par une ancienne intervenante en protection de la jeunesse entendue dans le cadre des travaux de la Commission :

Malgré le fait que j'ai exposé l'impact du choix judiciarisé sur la famille et sur la collaboration de celle-ci, la position de l'établissement était de n'accepter l'entente provisoire que de façon temporaire, de sorte que le dossier serait judiciarisé pour la mesure au fond, sans aucune adaptation dans la philosophie d'intervention auprès de cette famille algonquine. Cliniquement, ce fut une mauvaise décision, ce fut un traumatisme de retourner au tribunal et cela a ramené la mère dans ses blessures d'enfance et lui a fait revivre son expérience avec ses autres enfants plus âgés. Les parents ne comprenaient pas pourquoi nous arrivions à établir un plan de sécurité en contexte volontaire, mais que nous devions tout de même judiciariser le dossier. Nous venions, par cette décision mal adaptée, de donner raison à la famille, à la communauté de se méfier des services de protection de la jeunesse<sup>2808</sup>.

Les chiffres obtenus et analysés par l'équipe de la Commission en ce qui a trait au taux de judiciarisation des dossiers mettant en cause des enfants autochtones tendent aussi à soutenir ces affirmations. L'analyse a notamment permis d'établir qu'au Saguenay-Lac-Saint-Jean, entre 2001 et 2017, les taux de placement à la suite d'une ordonnance de la cour étaient 3,2 fois plus élevés pour les enfants autochtones que pour les enfants allochtones de la région<sup>2809</sup>. Au cours de la même période, les ordonnances de placement étaient aussi 10,8 fois plus élevées en Abitibi-Témiscamingue pour les enfants autochtones résidant dans une communauté que chez les enfants allochtones<sup>2810</sup>. Les mesures judiciaires lors de placements d'enfants étaient particulièrement élevées à Lac Simon et à Kitcisakik (13,4 et 13,2 fois plus élevé que pour les enfants allochtones).

2806 Témoignage de Laurence de Angelis-Mongrain, notes sténographiques du 13 septembre 2018, p. 177-178, lignes 20-20; témoignage de Mylène Sénéchal, notes sténographiques du 22 janvier 2018, p. 65, lignes 6-20; témoignage de Céline Bellot, notes sténographiques du 20 septembre 2017, p. 123-124, lignes 18-9 et p. 126, lignes 1-10; témoignage de Mark Tassé, notes sténographiques du 23 novembre 2018, p. 165, lignes 11-24.

2807 Témoignage de Céline Bellot, notes sténographiques du 20 septembre 2017, p. 127, lignes 10-21.

2808 Témoignage de Mylène Sénéchal, notes sténographiques du 22 janvier 2018, p. 70-71, lignes 21-14.

2809 *Portrait des renseignements transmis concernant les ordonnances d'hébergement, les ententes sur mesures volontaires en application de la loi sur la protection de la jeunesse et les adoptions des enfants autochtones au Québec entre 2001 et 2017, en réponse à l'E-129 et à la DG-0111-F, pièce PD-18 (CERP), p. 22.*

2810 *Id.*, p. 41-42.

Invité à commenter ces chiffres, le DPJ de l'Abitibi-Témiscamingue, Philippe Gagné, a attribué la surreprésentation des mesures judiciaires au refus généralisé de collaborer des parents autochtones :

Lorsqu'on procède à une évaluation et qu'on arrive à la conclusion que la sécurité de l'enfant est compromise, on explique aux parents les motifs associés à cette décision-là. On explique le but de l'intervention du Directeur de la protection de la jeunesse. On sollicite la contribution pour déterminer quelles seraient les mesures les plus appropriées pour corriger la situation. Maintenant, quand tout ça est fait et qu'on propose une mesure volontaire, la compréhension de la communauté est à l'effet qu'on ne doit pas collaborer avec le Directeur de la protection de la jeunesse. Donc, ce qu'on entend dans le jargon là, c'est « Bien non, le Conseil ne veut pas qu'on signe avec vous autres ». [...] Et c'est dommage parce que, dans les responsabilités que j'occupe, moi, je cherche à privilégier les approches consensuelles. Donc, ça vient complexifier cet objectif-là<sup>2811</sup>.

La DPJ de la Côte-Nord, Marlene Gallagher, a pour sa part fait un appel à la prudence quant à l'interprétation de ces chiffres :

On a un standard de pratique [...] qui dit que, normalement, la prise en charge d'un enfant à la protection de la jeunesse devrait durer à peu près 24 mois. En Côte-Nord, les durées de vie de dossiers sont à peu près de 36 mois. [...] [D]ans la Loi de la protection de la jeunesse après deux mesures volontaires, on doit porter à l'attention du juge la situation de l'enfant. Donc, si mes durées de vie de dossiers sont un peu plus longues, je ne suis pas surprise qu'on ait un peu plus de judiciarisation. [...] Dans les faits, là, on a un petit volume d'activité, ce qui fait qu'il s'agit qu'on ait dix enfants de plus qu'on a judiciarisés dans une année pour faire basculer nos chiffres en termes de pourcentage. Ça fait que, quand on parle de pourcentage en Côte-Nord, je suis toujours prudente parce que j'essaie de les traduire en taux par 1 000, parce que ça peut venir donner un portrait de la réalité qui n'est pas tout à fait juste<sup>2812</sup>.

En vérité, l'analyse effectuée a démontré que, même en étant traduit sur la base d'un taux par 1 000, le taux de placement des enfants résidant dans une communauté autochtone de la Côte-Nord à la suite d'une ordonnance d'hébergement est 3,4 fois plus élevé que celui des enfants allochtones<sup>2813</sup>. C'est particulièrement le cas pour les enfants de Matimekush-Lac John qui présentent un taux de mesures judiciaires 4,9 fois plus élevé que celui des enfants allochtones de la région<sup>2814</sup> et de ceux de Uashat mak Mani-Utenam et Ekuanitshit, qui présentent pour leur part des taux 4,3 fois plus élevés<sup>2815</sup>.

Les enfants autochtones sont également surreprésentés en termes d'ordonnances d'hébergement (mesures judiciaires) dans la région de Lanaudière, où les taux sont 3,4 fois plus élevés que pour les enfants allochtones<sup>2816</sup>.

2811 Témoignage de Philippe Gagné, notes sténographiques du 1<sup>er</sup> octobre 2018, p. 63, lignes 1-15 et p. 64, lignes 15-18.

2812 Témoignage de Marlene Gallagher, notes sténographiques du 11 septembre 2018, p. 55-56, lignes 20-6 et p. 56-57, lignes 25-9.

2813 Pièce PD-18 (CERP), *op. cit.*, p. 49.

2814 *Ibid.*

2815 *Ibid.*

2816 *Id.*, p. 61.

En somme, les données obtenues pour ces différentes régions démontrent qu'il existe non seulement une surreprésentation en termes de placement des enfants autochtones, mais également dans les ordonnances d'hébergement. Bien que la situation soit préoccupante dans les régions du Saguenay–Lac-Saint-Jean, de Lanaudière et de la Côte-Nord, elle apparaît dramatique en Abitibi-Témiscamingue. À plus forte raison si l'on prend en considération le fait, que comme l'a affirmé la CDPDJ dans son rapport sur l'enquête systémique en protection de la jeunesse en Abitibi-Témiscamingue : « la judiciarisation des dossiers [...] est contraire à l'approche autochtone qui veut miser sur le volontariat dans la dispense des services »<sup>2817</sup>.

La question des délais prescrits et de la pression exercée sur les intervenants en protection de la jeunesse pour traiter les dossiers qui leur sont confiés a largement fait les manchettes au cours des derniers mois. L'enjeu dépasse donc les effets délétères soulevés au regard des peuples autochtones. Quelle que soit la situation ou l'histoire des enfants et des familles en cause, il semble en effet urgent de revoir le cadre d'intervention pour améliorer la qualité des services rendus, et ce, à la grandeur du Québec. Cette constatation dépasse toutefois largement mon mandat. Par conséquent, je laisse le soin à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse mise sur pied par le gouvernement du Québec en mai 2019 de se pencher sur cette question en tenant compte dans son analyse des particularités autochtones.

### 11.2.3 Préjugés et perceptions d'abus de pouvoir

Les contraintes à l'intervention exposées précédemment posent doublement problème lorsqu'elles se combinent aux préjugés. Or, plusieurs parents entendus devant la Commission ont affirmé s'être souvent sentis dans l'obligation de devoir « prouver leur innocence », tant les perceptions à leur égard étaient d'emblée négatives. Pour certains d'entre eux, dont cette mère venue témoigner à huis clos, ce sentiment est un frein important à la collaboration :

[L]orsque l'intervenante a appelé mon conjoint, elle était très directive, autoritaire [...]. Avec la DPJ, t'sé... t'es déjà coupable jusqu'à preuve contraire. T'sé, tu pars avec deux prises autrement dit [...] Ça servait à quoi de communiquer avec quelqu'un puis d'essayer d'être collaborant, lorsque tu sais que t'étais déjà accusée, puis qu'on disait déjà... t'es pas une bonne mère, vous êtes pas des bons parents fait que on va prendre vos enfants<sup>2818</sup>.

Malheureusement, force est de constater que cette histoire n'a rien d'anecdotique. Un nombre significatif de témoignages entendus ont en effet permis d'établir que, dans bien des situations, le DPJ a refusé de considérer la version des faits donnée par les parents, même quand celle-ci est accompagnée de preuves crédibles<sup>2819</sup>. Le cas de cette mère,

2817 *Rapport, conclusions d'enquête et recommandations, janvier 2003. Les services de protection offerts aux enfants algonquins du Lac Simon, de Pikogan et du Grand Lac Victoria (Kitcisakik)*, pièce P-452 (CERP), p. 38-39.

2818 Témoignage à huis clos HC-37, notes sténographiques du 16 mai 2018, p. 109, lignes 4-22 et p. 115, lignes 5-10.

2819 Témoignage à huis clos HC-14, notes sténographiques du 15 mars 2018, p. 78, lignes 22-24 et p. 79, lignes 6-21; témoignage à huis clos HC-4, notes sténographiques du 23 février 2018, p. 173, lignes 1-15 et p. 175, lignes 7-24.

forcée de multiplier les démarches pour prouver qu'elle n'avait pas de problème de consommation d'alcool suivant un signalement fait par son ex-conjoint, l'illustre clairement :

Ils m'ont demandé de rencontrer un spécialiste de l'alcool, ce que j'ai fait, et même la spécialiste, elle m'a demandé, vous savez : « Pourquoi êtes-vous ici? De toute évidence, vous n'avez pas de problème. » Je ne suis pas une alcoolique, je n'ai jamais consommé de drogue, mais ils ont pu me traiter de cette façon du simple fait que je suis Inuit, information qui se trouvait dans le rapport dont le père leur a vraisemblablement parlé, et probablement après le délai de 30 jours, je dois avoir été la première Inuit à être jamais parvenue à récupérer ses enfants en 30 jours, parce que je n'avais manifestement pas de problème. Ils ont tout de même justifié cela en disant que, malgré tout, j'avais toujours un problème d'alcool et que je devais faire l'objet d'un traitement de suivi pour des problèmes d'alcoolisme et de colère. [...] ils me percevaient comme une ivrogne autochtone qui – même dans le rapport qu'ils ont remis au juge, les deux premières phrases se lisaient comme suit : « Le père travaille à plein temps » et « La mère reste à la maison, boit de l'alcool et fume de l'herbe toute la journée durant. »<sup>2820</sup>.

De la même manière, plusieurs témoins ont affirmé avoir dû « se battre » contre le système et « prouver leur innocence » en multipliant les démarches pour démontrer qu'ils étaient des parents adéquats, plutôt que de voir l'intervention comme étant une forme de soutien, d'aide et d'accompagnement<sup>2821</sup>.

Le fait que plusieurs témoins ont le vif sentiment d'être présumés coupables dès le départ est directement relié au sentiment d'être victimes d'abus de pouvoir de la part des acteurs du système de protection de la jeunesse. Les témoignages à cet effet ont d'ailleurs été nombreux<sup>2822</sup>, comme celui de cette personne venue témoigner à huis clos :

[Ç]a a fait tellement mal à l'intérieur quand ils m'ont accusé d'avoir abusé sexuellement mon fils. En fait, ils ont fait ça juste pour dire qu'ils ont le pouvoir de faire ceci et j'ai dû me battre en cour. J'ai dû me battre tellement pour convaincre que ce n'était pas vrai. [...] il n'y avait pas d'indices d'un abus sexuel et c'est là que je me suis dit : effectivement, il y a un problème. Et bien sûr, je pense qu'encore... mais encore c'était... c'était un abus de pouvoir. C'était un abus d'autorité, si on veut. Elle a abusé de son pouvoir en tant que travailleur de la DPJ. [L'intervenante DPJ] avait plein d'options qu'elle aurait

<sup>2820</sup> Témoignage à huis clos HC-17, notes sténographiques du 16 mars 2018, p. 264-265, lignes 19-7 et p. 265, lignes 20-24.

<sup>2821</sup> *Id.*, p. 265, lignes 15-19; témoignage à huis clos HC-31, notes sténographiques du 20 avril 2018, p. 66, lignes 6-20; témoignage à huis clos HC-21, notes sténographiques du 5 avril 2018, p. 217, lignes 17-21, p. 218, lignes 6 et 20-23 et p. 219, lignes 7-10; témoignage à huis clos HC-26, notes sténographiques du 17 avril 2018, p. 38, lignes 2-10 et 15-21 et p. 39 lignes 1-2.

<sup>2822</sup> Témoignage de Laurier Riel, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 92, lignes 10-14; témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 7 juin 2017, p. 26, lignes 16-23; témoignage de Kathleen Deschenes-Cayer, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 34, lignes 4-7; témoignage à huis clos HC-22, notes sténographiques du 10 avril 2018, p. 84, lignes 10-13; témoignage d'Isabelle Picard, notes sténographiques du 18 juin 2018, p. 153, lignes 4-19; témoignage à huis clos HC-14, notes sténographiques du 15 mars 2018, p. 65-66, lignes 24-2 et p. 75 lignes 16-21; témoignage à huis clos HC-2, notes sténographiques du 22 janvier 2018, p. 17, lignes 12-15, p. 17-18, lignes 18-2 et p. 19, lignes 8-12; témoignage à huis clos HC-4, notes sténographiques du 23 février 2018, p. 169, lignes 7-23 et p. 194, lignes 14-19; *Déclaration statutaire de PI-60*, pièce P-901 (CERP), p. 6-7; témoignage à huis clos HC-13, notes sténographiques du 15 mars 2018, p. 13, lignes 3-8 et p. 17, lignes 17-19; témoignage à huis clos HC-24, notes sténographiques du 13 avril 2018, p. 251, lignes 13-17; témoignage à huis clos HC-10, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 231, lignes 17-23.



pu utiliser au lieu de m'accuser [...] Et j'ai, j'ai dit ce que j'avais à dire au juge, c'était en cour et le juge a recommandé : «O.K., laissez cet enfant avec ses parents, ils vont aller à l'hôpital à Montréal pour ébaucher un rapport [...]». Après les évaluations et tous les rapports, ça a démontré qu'il n'y avait pas d'abus sexuels, il n'y a pas de violence, il n'y avait pas d'abus physique et nous avons pris le rapport, nous l'avons ramené en cour et ensuite on a pris notre jeune et on l'a ramené à la maison<sup>2823</sup>.

D'autres ont déploré l'attitude de certains intervenants qui quittent le tribunal en étant satisfaits d'avoir «gagné», ce qui renforce les frustrations vécues par les familles et les communautés:

Il y a un parent qui me disait qu'en sortant du tribunal, l'intervenant a crié : «Yé!», pareil comme s'il gagnait, là. Pourtant, c'est... il a gagné... qu'est-ce qu'il a gagné? Il a juste gagné à briser la famille. Il a gagné à faire souffrir l'enfant qu'il a mis dans une famille d'accueil non autochtone. C'est ça qu'il gagné, en fin de compte, il a détruit une personne, peut-être la famille. Moi, c'est ce que je comprends<sup>2824</sup>.

Ces expériences ont un impact important sur l'estime de soi des parents. En audience, plusieurs témoins, comme cette autre mère entendue à huis clos, ont dit se sentir dénigrés et écrasés par les interventions du DPJ, qui met uniquement l'accent sur leurs faiblesses et non sur leurs forces<sup>2825</sup>.

On me disait que c'est tout le temps de ma faute. J'ai fini par croire que c'était de ma faute. Tous mes moindres gestes que je faisais à mes enfants, tout était négatif auprès de la protection de la jeunesse. Je l'appelais en famille d'accueil, c'était négatif. Je [ne] donnais pas des nouvelles à la famille d'accueil, c'était négatif. Ils se plaignaient parce que j'ai pas appelé mes enfants en famille d'accueil. Je dis, «Mais là c'est quoi? Quand je les appelle, ça va pas bien, quand je [ne] les appelle pas, ça va pas bien, je dis, à quoi vous jouez?» Quand j'étais triste, c'était pas bien non plus. Quand j'étais heureuse pour eux autres... je faisais semblant<sup>2826</sup>.

Une ex-intervenante en protection de la jeunesse abonde dans le même sens et affirme que les intervenants sociaux tendent à mettre davantage l'accent sur les déficits des parents afin de justifier leurs décisions de maintenir l'enfant placé:

C'est sûr que c'est pas long deux ans. C'est dit... c'est quand même souvent dit aux parents de «O.K. On est arrivés au bout du deux ans. On s'en va en placement à majorité. Vous pouvez faire une requête quand vous voudrez». Sauf que le

2823 Témoignage à huis clos HC-48, notes sténographiques du 23 mai 2018, p. 77, lignes 9-14, p. 78, lignes 17-23, p. 79, lignes 1-3, p. 81, lignes 11-15 et p. 81-82, lignes 20-1.

2824 Témoignage d'Alex Cheezo, notes sténographiques du 24 octobre 2017, p. 51-52, lignes 25-9.

2825 Témoignage à huis clos HC-9, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 162, lignes 13-15 et p. 165, lignes 19-23; témoignage à huis clos HC-21, notes sténographiques du 5 avril 2018, p. 211, lignes 16-23 et p. 217, lignes 8-12; témoignage à huis clos HC-24, notes sténographiques du 13 avril 2018, p. 232, lignes 10-17 et p. 247-249, lignes 7-1; témoignage à huis clos HC-31, notes sténographiques du 20 avril 2018, p. 66-67, lignes 20-17, p. 75-76, lignes 18-4, p. 78, lignes 18-23 et p. 83, lignes 4-6; témoignage à huis clos HC-32, notes sténographiques du 10 mai 2018, p. 213, lignes 4-9; témoignage à huis clos HC-51, notes sténographiques du 24 mai 2018, p. 62, lignes 7-15; témoignage à huis clos HC-2, notes sténographiques du 22 janvier 2018, p. 25-26, lignes 12-13; témoignage à huis clos HC-58, notes sténographiques du 13 juin 2018, p. 119-120, lignes 3-8 et p. 122-123, lignes 22-21; témoignage à huis clos HC-65, notes sténographiques du 23 août 2018, p. 165, lignes 8-21; témoignage à huis clos HC-10, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 199-200, lignes 24-7; témoignage à huis clos HC-19, notes sténographiques du 3 avril 2018, p. 96, lignes 10-19.

2826 Témoignage à huis clos HC-28, notes sténographiques du 17 avril 2018, p. 102-103, lignes 18-7.

message qui est envoyé, j'ai l'impression que c'est «vous pouvez en faire une, mais bonne chance», t'sé? Parce qu'on... c'est une grosse machine, hein? T'sé puis c'est des parents à qui on a retiré les enfants pour des... en raison de problématiques puis quand on va au tribunal, le travailleur social doit justifier un peu ce qui est demandé, donc toutes leurs forces sont pas nécessairement écrit[le]s dans le rapport, hein? Là, quand le parent lit ça, il fait «mon Dieu, qu'est ce que...» t'sé? Ils ont impression presque d'être un monstre, là, t'sé? Parce qu'on met vraiment l'emphase sur toutes les difficultés, tous leurs problèmes, tous les manquements puis on enfonce le clou, t'sé? Pour être sûr que notre demande passe<sup>2827</sup>.

L'utilisation des services policiers par les intervenants du DPJ en soutien à leur intervention alimente également le sentiment d'abus de pouvoir, de peur et de méfiance des familles autochtones<sup>2828</sup> :

Il y avait quatre intervenants de la DPJ qui sont arrivés à maison avec deux policiers. Puis je trouvais que c'était trop [...] Puis le policier, je [ne] sais pas combien de fois il m'a posé la question, mais c'était toujours la même question, mais il se servait de d'autres mots là. Parce que le policier, qu'est-ce qu'il voulait entendre c'est que moi, oui, j'ai frappé mon garçon. C'est ça qu'il voulait entendre. J'ai dit, «non, tu me feras pas... tu ne me feras pas dire qu'est-ce que moi j'ai pas fait.» [...] Puis lui, il me lâchait pas, il voulait tellement que je dise là. Il [ne] me lâchait pas. [...] T'sé, je me sentais même pas respectée quand il est venu me voir<sup>2829</sup>.

Dans certains cas, les policiers vont même intervenir lorsqu'une femme est en maison d'hébergement avec ses enfants, alors que ceux-ci sont dans un milieu sécuritaire. Cela occasionne un sentiment de panique et de peur qui, selon la directrice du Native Women's Shelter de Montréal, pourraient être évités :

[Parfois, elles font l'objet d'un signalement lorsqu'elles se retrouvent au foyer. Les femmes viennent avec leurs enfants au foyer, et nous découvrons alors qu'un travailleur social veut prendre cet enfant. Ainsi, lorsque le travailleur social se présente au foyer pour femmes autochtones, il se fait accompagner de cinq agents de police pour se saisir de cet enfant, ce qui est inutile, ce qui fait régner un sentiment de terreur dans l'ensemble du foyer, et ce qui fait peur à l'enfant. Les policiers se montrent incroyablement grossiers avec notre personnel. Ce n'est pas utile. Voilà donc le genre de problèmes auxquels nous sommes confrontées le plus souvent. Et nous avons le choix d'absorber et d'accepter la situation ou de la combattre. Nous avons donc choisi de nous battre. Et pour nous battre, nous concluons des accords avec Batshaw<sup>2830</sup>.

2827 Témoignage de Laurence de Angelis-Mongrain, notes sténographiques du 13 septembre 2018, p. 198-199, lignes 11-6.

2828 Témoignage de Tanya Sirois, notes sténographiques du 8 juin 2017, p. 53, lignes 20-25; témoignage à huis clos HC-4, 23 février 2018, p. 167-168, lignes 7-9; témoignage à huis clos HC-10, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 228-229, lignes 13-5; témoignage à huis clos HC-5, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 28, lignes 3-8; témoignage à huis clos HC-13, notes sténographiques du 15 mars 2018, p. 12, lignes 4-20; témoignage à huis clos HC-51, notes sténographiques du 24 mai 2018, p. 47, lignes 11-18; témoignage à huis clos HC-58, notes sténographiques du 13 juin 2018, p. 117, lignes 11-24; *Déclaration statutaire de PI-23*, pièce P-651 (CERP), p. 6; témoignage à huis clos HC-65, notes sténographiques du 23 août 2018, p. 172, lignes 1-22; témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 7 juin 2017, p. 26, lignes 3-13.

2829 Témoignage à huis clos HC-26, notes sténographiques du 17 avril 2018, p. 23, lignes 4-7, p. 46, lignes 14-21 et p. 47, lignes 18-24.

2830 Témoignage de Nakuset, notes sténographiques du 21 février 2018, p. 54-55, lignes 18-7.

## 11.3. Des droits méconnus ou brimés

Conséquence ou non des biais discriminatoires identifiés préalablement, la preuve recueillie dans le cadre des travaux de la Commission a mis en lumière plusieurs situations où les droits des familles autochtones en contexte de protection de la jeunesse ont été lésés et où les principes même des lois encadrant les interventions n'ont pas été respectés.

### 11.3.1 Principe de maintien dans le milieu familial

L'un des principes fondamentaux de la LPJ est que toute décision prise doit tendre à maintenir l'enfant dans son milieu familial<sup>2831</sup>. La jurisprudence est également claire en ce sens<sup>2832</sup>. Or, plusieurs témoins indiquent avoir l'impression que le maintien ou le retour de l'enfant dans son milieu familial n'est pas priorisé par les instances en protection de la jeunesse. La plupart nourrissent en effet la perception que les liens entre les enfants et leur famille d'accueil sont favorisés, au détriment des liens familiaux<sup>2833</sup>.

À titre d'exemple, un certain nombre de témoins citoyens entendus ont déploré le fait que le temps dont ils disposent pour voir leurs enfants quand ils font l'objet d'un placement est nettement insuffisant<sup>2834</sup>. Plusieurs considèrent également que les conditions ne sont pas mises en place pour que le parent puisse maintenir une relation significative avec son enfant. Dans bien des cas, l'enfant est placé loin de sa communauté d'origine et les parents n'ont pas de moyen de transport ou ne sont pas en mesure de couvrir les frais de déplacement pour les visites. Or, il incombe aux parents de maintenir le lien parent-enfant. Si cette responsabilité peut facilement s'exercer quand l'enfant est placé à proximité, cela s'avère très difficile lorsqu'un enfant est placé à plus de 400 kilomètres de chez lui. Invités à commenter ces situations, les DPJ entendus en audience, dont Marlene Gallagher, ont reconnu cette difficulté :

C'est évident que, quand on prend un enfant, par exemple de Sept-Îles, puis qu'il faut l'héberger, pour dire quelque chose, au Pavillon Richelieu qui est à Baie-Comeau, il y a 250 km de distance entre les deux, on a des défis très grands par rapport [au] maintien des contacts avec les parents compte tenu des distances, compte tenu de la réalité aussi<sup>2835</sup>.

La situation n'est guère plus facile au Nunavik selon la directrice de la protection de la jeunesse du CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, Assunta Gallo :

<sup>2831</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 4; témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 22, lignes 15-17; *Présentation Loi sur la protection de la jeunesse*, pièce P-122 (CERP), p. 15; pièce P-014 (CERP), *op. cit.*, p. 10.

<sup>2832</sup> Protection de la jeunesse, 2008 QCCQ 5742, repris dans Protection de la jeunesse, 2016 QCCQ 16481, paragr. 27-28 et 30.

<sup>2833</sup> Témoignage rapporté par Benoit Théorêt, notes sténographiques du 22 janvier 2018, p. 190, lignes 2-6 et p. 191, lignes 12-14; témoignage à huis clos HC-22, notes sténographiques du 10 avril 2018, p. 53-54, lignes 22-15; témoignage à huis clos HC-21, notes sténographiques du 5 avril 2018, p. 206, lignes 9-15.

<sup>2834</sup> Témoignage à huis clos HC-18, notes sténographiques du 3 avril 2018, p. 40-41, lignes 4-12; témoignage à huis clos HC-19, notes sténographiques du 3 avril 2018, p. 86-87, lignes 25-10; témoignage de Trishia Hazelwood, notes sténographiques du 20 avril 2018, p. 139, lignes 9-15; témoignage de Deborah Einish, notes sténographiques du 23 octobre 2018, p. 46, lignes 1-6.

<sup>2835</sup> Témoignage de Marlene Gallagher, notes sténographiques du 11 septembre 2018, p. 63, lignes 3-10.

[Quand c'est un jeune qui vient [...] du Nord qui est rendu en milieu urbain, ça devient un peu difficile parce que si les parents... un des parents demeure au Nord et un des parents [est] en milieu urbain. Assurément le parent en milieu urbain serait plus impliqué. Pour le volet [...] du Nord, on utilise plus la technologie pour avoir un lien avec le parent, pour assurer que le jeune peut avoir au moins sur un écran leurs parents. Ce n'est pas idéal<sup>2836</sup>.

Si les moyens technologiques peuvent parfois combler certains besoins de contacts entre des adolescents et leurs parents, selon moi, la méthode est tout à fait inappropriée pour le maintien des contacts et le développement de relations significatives avec de jeunes enfants. Aussi, devant les nombreux témoignages entendus, force est d'admettre que le mode de fonctionnement actuel rend très difficile le maintien des liens de l'enfant avec sa famille, sa communauté, sa langue et sa culture. Elle pénalise également les démarches du parent dans la préservation de son lien avec l'enfant. Dans un tel contexte, le risque est très grand que la DPJ puisse prétendre qu'il n'y a plus de lien d'attachement entre le parent et l'enfant ou que le parent s'est désinvesti (faute de contacts), alors que le problème est plutôt le manque de moyens pour maintenir les liens entre l'enfant et sa famille d'origine, comme l'a clairement expliqué l'avocate pour la nation atikamekw, maître Anne Fournier, lors de son passage devant la Commission :

[Pour ce qui est des enfants d'Obedjiwan [Opticiwan] par exemple, si les enfants d'Obedjiwan [Opticiwan] sont hébergés dans un centre de réadaptation à Trois-Rivières, bien c'est à plus de 450 kilomètres du milieu familial. Dans ces circonstances-là, comment on fait pour maintenir les relations entre l'enfant et ses parents. Quand on parle aux intervenants [...] ils soutiennent que la responsabilité de maintenir le contact parents-enfants, évidemment ça incombe aux parents. La logique est bonne. Ça va bien en ville. Mais dans le contexte de beaucoup de familles autochtones, c'est plus compliqué, parce que les parents [ne] possèdent pas nécessairement de téléphone, ils n'ont pas nécessairement de véhicules. S'ils ont un véhicule ou s'ils empruntent un véhicule, ils n'ont pas nécessairement les moyens de parcourir des centaines de kilomètres, de se loger, de se nourrir, pour aller visiter leur enfant à plus de 450 kilomètres de chez eux<sup>2837</sup>.

Plusieurs témoignages citoyens ont fait écho à ces observations<sup>2838</sup>.

La distance importante entre le lieu de résidence des parents et des enfants peut également engendrer des conséquences négatives pour les enfants et les adolescents placés. C'est le cas de Sarah Papialuk, venue témoigner à la Commission. Alors qu'elle était hébergée dans un centre de réadaptation à Montréal, ses parents n'ont pas été en mesure de lui rendre visite, car le déplacement à partir d'un village inuit était trop dispendieux. Des années plus tard, elle raconte avec une grande acuité la frayeur qu'elle a ressentie à cette période, notamment parce qu'elle n'avait jamais été entourée de personnes non inuit :

2836 Témoignage d'Assunta Gallo, notes sténographiques du 10 septembre 2018, p. 34-35, lignes 25-10.

2837 Témoignage d'Anne Fournier, notes sténographiques du 23 octobre 2017, p. 52-53, lignes 1-6.

2838 Témoignage à huis clos HC-4, notes sténographiques du 23 février 2018, p. 173, lignes 16-21; témoignage à huis clos HC-13, notes sténographiques du 15 mars 2018, p. 18-19, lignes 25-17; témoignage à huis clos HC-51, notes sténographiques du 24 mai 2018, p. 59, lignes 6-10; témoignage à huis clos HC-10, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 200-201, lignes 23-11.

Durant cette période, je souffrais, j'étais blessée, j'éprouvais énormément de sentiments de colère, je ne comprenais pas où j'allais, comment j'allais me débrouiller alors que j'étais sous la tutelle de Batshaw. La plupart du temps, nous parlions anglais et je ne pouvais pas recevoir de visites, je ne pouvais pas faire venir ma famille, car ils se plaignaient que cela coûtait trop cher de venir à Montréal, de venir [...]. La situation est devenue telle que j'en suis venue à détester tout cela, à détester la façon dont fonctionne le système, le fait de devoir m'éloigner de ma famille si longtemps. Dans la tradition ou la culture inuit, la plupart du temps, les Inuit sont toujours unis, peu importe où ils se trouvent. [...] Quand ce cycle s'est brisé, cela m'a beaucoup affecté. [...] Beaucoup d'enfants que je connais en viennent à se suicider à cause de ce genre de situation, le fait de se retrouver dans le Sud ou dans un foyer de groupe alors que leur famille ne se trouve pas à proximité<sup>2839</sup>.

Bien que la LPJ mentionne qu'il faut tenir compte à la fois des caractéristiques des communautés autochtones<sup>2840</sup> et miser sur le retour en milieu familial lors d'un placement<sup>2841</sup>, la problématique des transports et les difficultés financières qui y sont associées sont très actuelles. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les frais occasionnés par l'éloignement entre la famille biologique et les milieux d'accueil ne sont pas remboursés. Or, pour avoir un sens concret, l'obligation de favoriser le maintien ou le retour de l'enfant dans son milieu familial suppose que des ressources adéquates soient disponibles afin d'améliorer la situation de ce milieu familial. Une DPJ souligne que lorsqu'un enfant est placé, les intervenants doivent apporter une « aide intensive [...] pour [...] que l'enfant soit le moins longtemps possible à l'extérieur du milieu »<sup>2842</sup>.

Selon le DPJ de l'Abitibi-Témiscamingue, les services offerts ont été modelés sur ce qui existe en milieu non autochtone :

Le Centre jeunesse de l'époque [...] avait été mandaté pour récupérer les services de la protection de la jeunesse. Je me suis inspiré des standards, qu'est-ce qui s'offrait ailleurs dans le milieu allochtone et l'offre de services ou la structure organisationnelle s'est faite en respect de ce que tous les autres enfants du territoire reçoivent comme intensité de services, comme ratio intervenant-enfant. Donc, on a monté une structure qui était similaire à ce que les autres secteurs avaient<sup>2843</sup>.

Je comprends de ce témoignage que l'offre de services est modelée sur les standards provinciaux quant aux ratios intervenant-enfant. Or, les familles autochtones ont souvent des besoins et un contexte de vie qui nécessitent une intensité de services beaucoup plus grande. Plusieurs parents et intervenants en protection de la jeunesse ont d'ailleurs

2839 Témoignage de Sarah Papialuk, notes sténographiques du 20 février 2018, p. 127, lignes 7-14, p. 128-129, lignes 25-10 et p. 132, lignes 21-25.

2840 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 2.4 (5).

2841 *Id.*, art. 4 et 57.

2842 Témoignage de Michelyne Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 24, lignes 9, 11 et 16-17.

2843 Témoignage de Philippe Gagné, notes sténographiques du 1<sup>er</sup> octobre 2018, p. 28-29, lignes 17-4.

confirmé lors de leur passage devant la Commission que le niveau de services actuel n'est pas adéquat<sup>2844</sup>.

La disponibilité de services et la présence de conditions favorisant le maintien des contacts sont encore plus importantes lorsqu'un enfant autochtone, surtout s'il est tout jeune, est placé dans une famille d'accueil non autochtone. Sans cela, plusieurs des personnes entendues en audience sont d'avis que l'enfant risque fort de ne pas pouvoir conserver son identité culturelle et sa langue et, par conséquent, vivre des difficultés psychologiques ou identitaires importantes<sup>2845</sup>. Les conséquences tragiques de cette approche ont d'ailleurs été soulevées dans le cadre d'une enquête réalisée par le Bureau du coroner du Québec :

La majorité des victimes de suicide dans les communautés de Uashat/Maliotenam depuis 1994 ont fait l'objet de placement en famille d'accueil rendant l'attachement significatif précaire et accélérant la perte culturelle. Depuis plusieurs années au Québec, l'application de la LPJ dans les communautés autochtones fait l'objet de critiques sévères parce qu'elle n'est pas adaptée à la réalité autochtone et ne tient pas compte des pertes importantes infligées à certains enfants comme la perte de l'innu aimun et le contact avec la famille élargie<sup>2846</sup>.

De mon point de vue, cela illustre surtout l'importance fondamentale de soutenir les parents pour favoriser le maintien ou le retour dans le milieu familial le plus rapidement possible.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 118**

**Financer le développement de services de soutien intensif en communautés autochtones conventionnées et en milieu urbain pour les parents d'enfants autochtones faisant l'objet d'un placement.**

Par ailleurs, dans une perspective de responsabilité populationnelle, je recommande également au gouvernement de :

<sup>2844</sup> Témoignage de Laurence de Angelis-Mongrain, notes sténographiques du 13 septembre 2018, p. 173-175, lignes 9-2; témoignage à huis clos HC-2, notes sténographiques du 22 janvier 2018, p. 20-21, lignes 15-2; témoignage à huis clos HC-51, notes sténographiques du 24 mai 2018, p. 75, lignes 6-17; témoignage à huis clos HC-18, notes sténographiques du 3 avril 2018, p. 28-29, lignes 18-4; témoignage à huis clos HC-26, notes sténographiques du 17 avril 2018, p. 40, lignes 16-22; témoignage à huis clos HC-27, notes sténographiques du 17 avril 2018, p. 62, lignes 4-7; témoignage à huis clos HC-28, notes sténographiques du 17 avril 2018, p. 110, lignes 24-25; témoignage à huis clos HC-55, notes sténographiques du 8 juin 2018, p. 230, lignes 11-25.

<sup>2845</sup> Témoignage de Camil Picard, notes sténographiques du 12 mars 2018, p. 71-72, lignes 20-17; témoignage de Trishia Hazelwood, notes sténographiques du 20 avril 2018, p. 145-146, lignes 17-6; Mémoire du Regroupement Mamit Innuat. (2018, 30 novembre), pièce P-1175 (CERP), mémoire M-034, p. 55-56, paragr. 195-197.

<sup>2846</sup> *Enquête publique du coroner à Sept-Îles, mémoire déposé par Danielle Descent, psychologue, 9 juin 2016, pièce P-558 (CERP), p. 3.*

## APPEL À L'ACTION n° 119

**Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour financer le développement en communautés non conventionnées de services de soutien intensif à l'intention des parents d'enfants autochtones faisant l'objet d'un placement.**

### 11.3.2 Obligation de prioriser le placement auprès de personnes significatives

Lorsqu'un enfant ne peut rester dans son milieu familial, la *Loi* est claire, le DPJ doit prendre une décision qui tend à lui assurer, « dans la mesure du possible auprès des personnes qui lui sont les plus significatives, notamment les grands-parents et les autres membres de la famille élargie, la continuité des liens et la stabilité des liens »<sup>2847</sup>. Dans le cadre de son témoignage devant la Commission, la directrice des services aux jeunes et aux familles du MSSS, a mentionné les différents cercles de protection devant être considérés avant de placer un enfant autochtone dans une famille non autochtone :

On va toujours favoriser, lorsque le retrait d'un enfant de son milieu familial est nécessaire, on va d'abord et avant tout favoriser de maintenir l'enfant auprès de ses parents, auprès de sa famille élargie ou immédiate, auprès d'une personne qui lui est significative. Sinon, près de sa communauté ou même un membre de sa nation. On va toujours aller vers le cercle de protection de l'enfant, donc essayer de trouver quelqu'un qui a un lien qui peut permettre de préserver l'identité culturelle de l'enfant. Mais quand c'est pas possible, ça arrive qu'on doit, malheureusement, confier un enfant autochtone à une famille d'accueil qui est non autochtone<sup>2848</sup>.

Par ailleurs, lorsque la durée maximale d'hébergement est atteinte, les tribunaux ont établi qu'il revient au DPJ de démontrer que le retour de l'enfant dans son milieu familial ou auprès d'une personne qui lui est significative ne peut être envisagé<sup>2849</sup>. Or, à la lumière des témoignages entendus et des documents déposés en preuve dans le cadre des travaux de la Commission, il semble que ces principes ne soient pas toujours respectés. Des membres de familles élargies<sup>2850</sup> entendus dans le cadre des travaux de la Commission ont en effet expliqué ne jamais avoir été consultés ou ne pas avoir été pris en considération quand ils ont fait connaître leur intention de prendre soin d'un enfant :

La fille a été confiée à une femme non autochtone et à un homme autochtone, au sein de la communauté. Mon problème est que, comme famille, [on ne nous a] jamais demandé notre avis, on ne nous a pas posé la question de savoir si nous envisagerions d'accueillir notre nièce durant cette période. [...] On ne s'est jamais mis en rapport avec moi, non plus qu'avec la grand-mère. [Aujourd'hui],

<sup>2847</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 4.

<sup>2848</sup> Témoignage de Pascale Lemay, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 269-270, lignes 14-3.

<sup>2849</sup> *Protection de la jeunesse*, 2016 QCCQ 16481, paragr. 25.

<sup>2850</sup> Témoignage à huis clos HC-72, notes sténographiques du 11 septembre 2018, p. 325-327, lignes 23-19, p. 330, lignes 8-14 et p. 341-342, lignes 10-24; témoignage à huis clos HC-50, notes sténographiques du 23 mai 2018, p. 237, lignes 18-23 et p. 239, lignes 3-25; témoignage à huis clos HC-51, notes sténographiques du 24 mai 2018, p. 62-66, lignes 16-11; témoignage à huis clos HC-71, notes sténographiques du 7 septembre 2018, p. 130, lignes 19-24 et p. 135-136, lignes 24-17.



l'attachement, en définitive... C'est ce qu'avance le tribunal et c'est l'avis du service de protection de la jeunesse. C'est leur seul argument, soit que l'enfant a été en famille d'accueil, [et] qu'il s'y est habitué et ils ne veulent pas interrompre le développement. Notre argument est le suivant : son développement a été interrompu il y a longtemps et il est encore plus interrompu aujourd'hui parce qu'elle n'est pas avec sa famille biologique. C'est plus néfaste que toute autre chose<sup>2851</sup>.

Selon le témoignage d'une intervenante en protection de la jeunesse œuvrant en communauté, il arrive aussi parfois qu'en dépit d'une prise en charge par la communauté, le placement ne puisse être évité :

Ça fait qu'il est arrivé une situation où est-ce qu'il y a eu un conflit dans le couple. Ça fait que le monsieur nous appelle en nous disant « j'aimerais ça aller chercher les petites. Ça [ne] me dérange pas, moi. Je vais les prendre en charge ». [...] Ça fait que j'explique tout ça là la Cour] puis qu'on les avait soutenus au niveau de la paperasse, tout aussi au niveau de l'aide sociale, au niveau des prestations fiscales, au niveau des allocations familiales, au niveau des certificats du logement parce que là, ça prenait un logement. [...] on avait fait une grosse demande de subvention où est-ce qu'on voulait accompagner les enfants avec des besoins spéciaux [...] Ça fait que là, en même temps quand j'ai parlé au juge, bien, la petite, elle cadrait dans notre demande aussi. Ça fait qu'on avait toutes les solutions. Je pense, moi, on avait mis toutes nos tripes sur la table. Ça fait qu'on... pour se faire dire à la fin « bien, non. On va placer la petite ». Ça fait qu'à un moment donné, moi, je dis « mais vous voulez vraiment la placer ». À un moment donné, je dis « est-ce que... est-ce que vous travaillez pour la famille ou vous travaillez pour vos familles d'accueil? » Ça a été ma question<sup>2852</sup>.

Un jugement rendu en 2016 mentionne pourtant que « la direction de la protection de la jeunesse doit tout mettre en œuvre afin de trouver une famille d'accueil dans sa communauté lorsque l'enfant est autochtone. Sans être une obligation de résultat, la responsabilité de la direction de la protection de la jeunesse à ce sujet se situe à un niveau très élevé, celle-ci doit obligatoirement employer tous les moyens raisonnables en ce sens »<sup>2853</sup>. D'autres jugements<sup>2854</sup> indiquent aussi que les démarches afin de trouver des familles d'accueil autochtones ne sont pas toujours effectuées en début de placement; les placements dans des familles d'accueil reconnues (non autochtones) sont alors privilégiés d'emblée. Dans un cas spécifique, la CDPDJ a reconnu que les démarches pour trouver une famille d'accueil autochtone n'avaient pas été suffisantes :

Les parents se sont opposés à ce que leurs enfants soient hébergés en famille d'accueil à l'extérieur de la communauté et la personne responsable du dossier témoigne de l'impossibilité de trouver une famille d'accueil algonquine dans la communauté. Le Tribunal souligne : « que la preuve sur l'impossibilité de trouver une famille algonquine pour les deux plus jeunes enfants n'est pas convaincante

2851 Pièce P-894 (CERP), *op. cit.*, p. 1-2 sur 12 (PDF en ligne).

2852 Témoignage à huis clos HC-75, notes sténographiques du 13 septembre 2018, p. 219, lignes 20-25, p. 223-224, lignes 23-4 et p. 227, lignes 6-8, et 14-25.

2853 Protection de la jeunesse, 2016 QCCQ 10941, paragr. 14.

2854 Protection de la jeunesse, 2017 QCCQ 10171.

et tend plutôt à mettre à jour une démarche qui se résume à demander à une intervenante de la communauté si une famille algonquienne est disponible. Et il semble qu'une réponse négative équivaut à une impossibilité »<sup>2855</sup>.

S'il n'est pas toujours possible de placer un enfant avec des personnes significatives ou une famille de sa communauté ou nation, il est toutefois possible d'exiger au milieu substitut de faire des efforts supplémentaires afin que l'enfant soit en contact avec sa culture, sa langue et sa communauté d'origine.

À mon avis, il importe non seulement de faire des efforts réels et intensifs pour trouver des familles d'accueil au sein de la communauté d'origine des enfants autochtones, mais aussi de reconnaître les enjeux particuliers dont je viens de faire état. Sinon, le risque est grand de maintenir des enfants autochtones dans des familles d'accueil allochtones alors qu'ils auraient pu bénéficier d'un placement en milieu autochtone.

Même si depuis l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*, l'importance de préserver l'identité culturelle de l'enfant doit être prise en compte<sup>2856</sup>, d'autres provinces telles que l'Alberta et la Nouvelle-Écosse se démarquent par la mise en place de *Cultural Connection Plans*. Ces plans culturels sont généralement préparés conjointement entre les services en protection de la jeunesse et la communauté de l'enfant et invitent les familles d'accueil à avoir un rôle actif dans l'apprentissage culturel de l'enfant.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 120**

**Développer, en collaboration avec les autorités autochtones, une politique de placement propre aux membres des Premières Nations et aux Inuit prévoyant que les enfants autochtones soient placés en priorité dans la famille immédiate ou élargie et, si cela n'est pas possible, auprès des membres de leur communauté ou de leur nation.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 121**

**S'assurer qu'un plan d'intervention culturel soit produit et mis en œuvre, dans le cas où un enfant autochtone doit être placé dans un milieu substitut non autochtone.**

### **11.3.3 Le droit à l'information**

Que l'enfant fasse l'objet d'un placement ou non, l'article 2.4 de la LPJ souligne que les parents et l'enfant doivent être traités avec courtoisie, équité et compréhension, tout en s'assurant qu'ils comprennent bien les explications et les informations qui leur sont données.

<sup>2855</sup> Rapport d'enquête sur les services de protection de la jeunesse en Abitibi-Témiscamingue, octobre 2001, pièce P-451 (CERP), p. 39.

<sup>2856</sup> Projet de loi n° 99, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*, 41<sup>e</sup> lég. (Qc), 1<sup>re</sup> sess., 2017, c. 18, art. 3.

Le discours de parents qui ont témoigné devant la Commission présente toutefois un autre visage de la réalité. De nombreux témoins ont en effet affirmé ne pas avoir été suffisamment informés, notamment en ce qui a trait aux motifs de signalement et à la situation de leur enfant<sup>2857</sup>, ainsi qu'aux modalités du placement de leurs enfants, telles que le lieu et la durée du placement<sup>2858</sup>. Certains ont aussi affirmé s'être vu couper les contacts avec leurs enfants sans avoir eu d'explications quant à la décision prise<sup>2859</sup>. D'autres se sont dits mal informés des procédures judiciaires et des dates d'audience, ce qui a engendré leur absence à la Cour<sup>2860</sup>. Représentante de la nation anishnabe de Barrière Lake (Lac Rapide), Kathleen Deschesne-Cayer a témoigné des situations difficiles auxquelles sont confrontés les parents engagés dans des procédures avec la protection de la jeunesse :

Très peu d'information a été communiquée aux parents lorsque les enfants ont été retirés. Vous savez, la mère pleure et dit : « Où amenez-vous mon enfant? », et on lui répond : « Oh, nous ne pouvons pas vous le dire, pour assurer la sécurité des enfants. » [...] Les parents n'ont été informés de leurs droits ou de leurs dates de comparution qu'à la dernière minute, et ils savaient très bien que ces gens auraient de la difficulté à se rendre au tribunal. Il s'agit donc d'un autre problème qui est survenu, ils rataient leurs audiences, le juge rendait sa décision sans entendre le point de vue des parents, et ils assumaient la responsabilité de ne pas avoir été là. Parce qu'ils les informaient à quatre heures moins le quart de l'après-midi en leur disant : « Vous devez comparaître demain matin à 9 h 00. » Cela s'est avéré impossible en de très nombreuses occasions<sup>2861</sup>.

Dans des témoignages du même ordre, d'autres parents ont mentionné avoir signé des documents, sans être préalablement informés de ce qu'ils signaient et des conséquences qui en découleraient<sup>2862</sup> :

Ni leur maman ni moi n'avions été mis au courant qu'elles allaient être adoptées. [...] On est allé à la cour pour nos filles, et la travailleuse sociale nous a demandé de signer un papier pour le bien-être de nos filles. L'intervenante ne nous a pas dit que c'était pour de l'adoption. [...] Vite, vite, vite. Il a fallu signer rapidement. [...] Le centre de thérapie a fait toutes les démarches pour que je puisse appeler [le centre jeunesse] pour organiser une rencontre, et c'est là que j'ai appris

2857 Témoignage à huis clos HC-13, notes sténographiques du 15 mars 2018, p. 12-13, lignes 12-1; pièce P-651 (CERP), *op. cit.*, p. 5; témoignage à huis clos HC-20, notes sténographiques du 5 avril 2018, p. 146, lignes 18-24 et p. 155, lignes 13-16.

2858 Témoignage à huis clos HC-37, notes sténographiques du 16 mai 2018, p. 140-141, lignes 21-4 et p. 145, lignes 13-20; témoignage à huis clos HC-26, notes sténographiques du 17 avril 2018, p. 27, lignes 9-19, p. 29-30, lignes 10-3; témoignage à huis clos HC-28, notes sténographiques du 17 avril 2018, p. 118, lignes 10-17.

2859 Témoignage à huis clos HC-31, notes sténographiques du 20 avril 2018, p. 62, lignes 2-16.

2860 Témoignage de Jessica Mitchell, notes sténographiques du 22 mai 2018, p. 263, lignes 7-16; témoignage à huis clos HC-48, notes sténographiques du 23 mai 2018, p. 79, lignes 6-24; témoignage à huis clos HC-5, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 30, lignes 3-7; témoignage à huis clos HC-57, notes sténographiques du 13 juin 2018, p. 45, lignes 7-24.

2861 Témoignage de Kathleen Deschesne-Cayer, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 36, lignes 9-13 et p. 41-42, lignes 16-2.

2862 Témoignage à huis clos HC-10, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 197, lignes 3-21 et p. 198, lignes 10-17; témoignage de Hilda Snowball, notes sténographiques du 23 novembre 2018, p. 202, lignes 6-18; témoignage de Mark Tassé, notes sténographiques du 23 novembre 2018, p. 159-160, lignes 18-12; témoignage à huis clos HC-13, notes sténographiques du 15 mars 2018, p. 13, lignes 11-16.

qu'elles avaient été adoptées. Les intervenants m'ont dit que j'avais signé pour ça. Je leur ai dit : « Non, je n'ai pas signé. » Ils m'ont répondu qu'on avait signé, moi et la maman. Après ça, j'ai baissé les bras, et j'ai quitté la thérapie<sup>2863</sup>.

Une intervenante autochtone ayant accompagné de nombreux parents lors de leurs rencontres avec les intervenants en protection de la jeunesse a également mentionné en audience que les durées maximales d'hébergement ne sont pratiquement jamais expliquées aux familles. Les parents ne sont donc pas au courant qu'ils doivent respecter des échéanciers serrés dans leur processus de guérison, de rétablissement ou d'apprentissage :

Mais il y a des choses qui restaient dans l'ignorance des parents comme... [...], si l'enfant est placé, selon l'âge de l'enfant, bien le parent a un certain temps pour se remettre sur pied puis dans un bon mode de vie. [T]outes les fois que j'accompagnais les parents, c'était jamais mentionné. Mais moi, je le sais, puis je le nommais parce que t'sais, je les accompagnais avec leur test, mais je faisais un suivi moi aussi pour... en individuel avec les parents, donc je le nommais. Je prenais toute l'info de la famille, la fratrie, puis je le nommais aux parents combien de temps qu'ils y avait, puis c'était pas, mettons, s'il y a un placement d'un an, c'est pas à neuf mois que tu vas [...] commencer à changer des choses puis améliorer ta situation, c'est maintenant tout de suite parce que le centre jeunesse, ils ont besoin de voir une amélioration puis une stabilité dans les changements<sup>2864</sup>.

Le nombre important de témoignages relatifs aux problèmes de transmission de l'information par les DPJ semble indiquer qu'il ne s'agit pas d'événements isolés. Des dizaines de parents ne se sentent pas suffisamment informés ou n'ont pas du tout compris les procédures, alors qu'il est de la responsabilité du DPJ de « s'assurer que les parents ont compris les informations et les explications qui doivent leur être données »<sup>2865</sup>.

Le droit à l'information consiste également à préparer les différents milieux d'accueil et l'enfant lorsque celui-ci doit être déplacé d'un milieu à un autre<sup>2866</sup>. Or, plusieurs familles d'accueil ont relaté avoir été confrontées à un important manque d'informations lorsqu'ils ont eu à héberger des enfants<sup>2867</sup>. Dans certains dossiers, les conséquences pour les enfants placés peuvent être majeures. Le cas d'un enfant inuit ballotté de famille d'accueil en famille d'accueil en raison de l'information insuffisante transmise sur son état de santé est un exemple patent de cela, comme l'a expliqué maître Sophie Papillon, conseillère juridique à la CDPDJ, lors de son passage devant la Commission :

<sup>2863</sup> Témoignage rapporté par Emmanuel Morin, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 87, lignes 21-23, p. 89, lignes 19-25, p. 92, lignes 7-9 et p. 91, lignes 8-19.

<sup>2864</sup> Témoignage de Christine Mianscum, notes sténographiques du 27 septembre 2018, p. 123-124, lignes 25-20.

<sup>2865</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34. 1, art. 2.4 (3).

<sup>2866</sup> *Id.*, art. 7.

<sup>2867</sup> Témoignage à huis clos HC-32, notes sténographiques du 10 mai 2018, p. 195, lignes 9-13; témoignage de Louise Sirois, notes sténographiques du 12 mars 2018, p. 93, lignes 1-9; témoignage à huis clos HC-42, notes sténographiques du 18 mai 2018, p. 138, lignes 7-9, p. 144, lignes 17-21 et p. 146-147, lignes 14-2.

[C]est un enfant qui avait été adopté traditionnellement par une amie de la mère biologique, quelques jours seulement après la naissance de l'enfant. Mais ce qu'on apprend, c'est que cette mère adoptive-là a gardé l'enfant quelques semaines seulement pour aller le porter au bureau du DPJ parce que c'était un enfant qui pleurait beaucoup, qui était difficile. [...] Donc ce qu'on apprend, malheureusement, par la suite, c'est qu'en l'espace d'un mois, le nouveau-né a connu onze différentes familles d'accueil. C'est un enfant qui avait un problème au cœur, qui pleurait beaucoup. Donc, c'était difficile pour ces familles-là de s'en occuper. Et puis finalement, à l'âge de deux mois, l'enfant est amené dans une ville plus au sud afin de le placer dans une famille d'accueil allochtone. Ce qu'on apprend, en lisant le jugement, c'est que l'intervenant a donné le bébé à la famille d'accueil à l'aéroport même, et aurait quitté dix minutes plus tard. Et puis qu'à ce moment-là, il [n'] y a pas eu d'informations qui ont été données à la famille d'accueil en lien avec le problème de santé du bébé. Donc, c'est un placement qui devait initialement durer 30 jours, mais qui s'est prolongé pendant des années<sup>2868</sup>.

La preuve entendue permet encore une fois de conclure qu'il ne s'agit malheureusement pas d'un cas unique. Un certain nombre d'autres récits similaires ont en effet été porté à mon attention, beaucoup concernant des enfants inuit<sup>2869</sup>.

L'absence de transmission d'informations, conjuguée aux déplacements multiples, place de nombreux enfants dans une situation à risque tant sur les plans physique que psychologique. De là à affirmer que les services de protection de la jeunesse ne permettent pas d'assurer la protection et le développement optimal des enfants autochtones, il n'y a qu'un pas aisé à franchir.

### 11.3.4 Le droit d'être représenté par un avocat et de participer aux procédures judiciaires

Plusieurs témoignages ont aussi mis en lumière une problématique d'accès à la justice en protection de la jeunesse. Que ce soit en raison de la complexité des procédures, de l'éloignement ou encore de la difficulté d'accès à un avocat, la situation pour les enfants et les parents autochtones semble critique. Selon certains témoins, même si la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>2870</sup> et la LPJ le prévoient<sup>2871</sup>, les parents ne semblent pas toujours au courant qu'ils peuvent être représentés par un avocat ou encore ne comprennent pas la pertinence d'être représentés ou même de revendiquer leurs droits.

<sup>2868</sup> Témoignage de Sophie Papillon, notes sténographiques du 12 mars 2018, p. 58, lignes 11-18 et p. 59, lignes 1-18.

<sup>2869</sup> Témoignage de Xavier Moushoom, notes sténographiques du 4 avril 2018, p. 10-34, lignes 20-15; témoignage de Louise Sirois, notes sténographiques du 12 mars 2018, p. 84-85, lignes 23-4; témoignage de Lorraine Loranger, notes sténographiques du 16 mars 2018, p. 215-217, lignes 13-1; témoignage de PI-1, notes sténographiques du 22 mars 2018, p. 299-300, lignes 18-17.

<sup>2870</sup> Témoignage de Linda Belzil, notes sténographiques du 11 mai 2018, p. 34, lignes 8-10; témoignage de Céline Bellot, notes sténographiques du 20 septembre 2017, p. 130, lignes 10-24; témoignage rapporté par Emmanuel Morin, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 79, lignes 13-18.

<sup>2871</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 34; *Loi sur la protection de la jeunesse*, op. cit., art. 5.

Une intervenante de la DPJ a également déploré le fait que les rencontres entre avocat et client sont souvent trop brèves pour assurer une pleine compréhension et représentation juridique aux parents inuit demeurant dans les villages du Nunavik :

Ils se rencontraient parfois cinq minutes dans le bureau, avec un avocat. Pas assez de temps pour les préparer à se présenter devant le tribunal, pour perdre – ils vont perdre leur enfant. Il faut absolument les informer mieux que cela. C'est injuste<sup>2872</sup>.

Ajoutons à cela que le manque d'avocats apparaît comme un enjeu important dans plusieurs régions, particulièrement pour les communautés éloignées<sup>2873</sup>. En raison des conflits d'intérêts fréquents qui découlent du faible nombre d'avocats, ceux-ci peuvent effectivement se retrouver rapidement inhabiles à agir pour un mandat donné<sup>2874</sup>.

L'absence d'intervenants parajudiciaires en protection de la jeunesse est également soulevée par des avocats, qui rapportent qu'ils ne sont pas bien en mesure de comprendre les réalités vécues par les parents étant donné qu'ils ne résident pas sur la communauté et ne parlent pas la langue autochtone. Du point de vue de maître Nathalie Pelletier, alors bâtonnière de l'Abitibi-Témiscamingue<sup>2875</sup>, cela fait en sorte que le parent n'est pas représenté à la mesure de ce qu'il serait en droit d'obtenir :

[L]a problématique aussi de pas avoir accès à eux, c'est que c'est difficile pour un avocat de la défense de bien préparer leur dossier avant [la Cour]. [...] Le but, c'est que quand on arrive à la Cour, on peut procéder dans les dossiers. Mais là, je [ne] suis pas capable d'avoir un service parajudiciaire, je [ne] suis pas capable d'avoir un interprète là-dessus, qui est consacré juste à la défense ou en protection de la jeunesse [...] Alors, ce manque-là de services parajudiciaires, ça vient toucher quand même les droits fondamentaux des gens, parce que là, comment qu'on fait pour s'assurer que cette personne-là a eu droit à une défense pleine et entière? C'est fondamental, ça<sup>2876</sup>.

Certains leaders autochtones ont aussi souligné la faible fréquence des audiences de la Chambre de la jeunesse (Cour du Québec) en régions éloignées. Conséquemment, les parents et les enfants doivent se déplacer pour pouvoir assister aux audiences, alors qu'ils n'ont pas toujours les moyens de le faire. L'enjeu des transports, abordé à de nombreuses reprises dans le cadre des travaux de la Commission, fait donc une fois de plus en sorte que les parents n'arrivent pas à être bien représentés<sup>2877</sup>.

Pour remédier à la situation et en dépit du fait qu'il ne s'agisse pas d'une dépense admissible, certains conseils de bande ont tout de même décidé d'assumer les coûts pour que les

2872 Témoignage de Lorraine Loranger, notes sténographiques du 16 mars 2018, p. 224, lignes 19-23.

2873 Témoignage à huis clos HC-34, notes sténographiques du 14 mai 2018, p. 92, lignes 18-23.

2874 Témoignage à huis clos HC-19, notes sténographiques du 3 avril 2018, p. 82, lignes 5-15; témoignage à huis clos HC-72, notes sténographiques du 11 septembre 2018, p. 382-383, lignes 18-2.

2875 M<sup>e</sup> Pelletier a été nommée depuis juge à la Cour supérieure.

2876 Témoignage de Nathalie Pelletier, notes sténographiques du 19 avril 2018, p. 178-179, lignes 18-20.

2877 Témoignage de Jessica Mitchell, notes sténographiques du 22 mai 2018, p. 262-263, lignes 25-6.

parents puissent assister et participer au processus judiciaire. Cela pose toutefois problème lors de leur reddition de comptes au gouvernement fédéral<sup>2878</sup>.

À mon avis, privés d'un accès équitable à la justice en raison de facteurs hors de leur contrôle, les jeunes et les parents autochtones sont à risque d'être brimés dans leur droit d'être entendus. Or, le fait qu'ils peinent à faire valoir leurs droits de façon générale a des conséquences immédiates et souvent permanentes sur le déroulement de leur dossier en protection de la jeunesse. Comme mentionné précédemment, cette situation mine aussi la confiance des parents envers l'administration de la justice et diminue leur mobilisation dans le processus de protection de la jeunesse, puisqu'ils ont le sentiment qu'ils n'ont pas de pouvoir sur la situation. Il n'est donc pas surprenant d'entendre des propos comme ceux-ci :

Ne soyez pas naïf au point de croire que ledit juge, provenant généralement du système, protégera nos droits, car il se montre généralement complice du système dans le but de violer nos droits dans cette dite cour où vous êtes considérés comme coupables jusqu'à preuve du contraire<sup>2879</sup>.

Personnellement, je vois dans ce témoignage, la confirmation qu'il y a urgence d'agir pour rétablir la confiance envers le système judiciaire souvent mis à contribution en contexte de protection de la jeunesse. Aussi, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 122**

**Affecter des ressources supplémentaires aux communautés autochtones éloignées, où l'accès à un avocat est limité.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 123**

**Soutenir financièrement l'embauche d'intervenants parajudiciaires et favoriser l'utilisation des services parajudiciaires afin de soutenir et d'accompagner les parents et les enfants assujettis à la *Loi sur la protection de la jeunesse*.**

#### **APPEL À L'ACTION n° 124**

**Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones selon le cas pour convenir d'une enveloppe budgétaire permettant d'assurer la présence des parents ou des tuteurs autochtones à la Cour du Québec, Chambre de la jeunesse (frais de transport, repas et hébergement).**

<sup>2878</sup> Témoignage de Maude Bellefleur, notes sténographiques du 10 septembre 2018, p. 207, lignes 10-20.

<sup>2879</sup> Témoignage à huis clos HC-5, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 63, lignes 15-20.



### 11.3.5 Le droit de contester ou de refuser les décisions

Les parents ont aussi le droit de contester les décisions prises par le DPJ sur la compromission, l'orientation de la situation de leur enfant, la prolongation ou non de la durée d'un hébergement volontaire ou ordonné et d'une entente sur des mesures volontaires<sup>2880</sup>. Or, tout comme en ce qui a trait à la représentation par avocat, il semble que plusieurs parents ne soient pas au courant de ce droit :

Il y a des gens qui se présentent au tribunal, qui savent pas [...] qu'ils ont le droit de dire qu'ils sont pas d'accord avec les rapports qui ont été émis, qu'il y a des choses qui... qu'eux autres considèrent que c'est pas vrai, puis qu'ils veulent contester. Puis les gens, des fois, c'est épeurant quand ils arrivent au tribunal. « Ah, il dit, non, non, moi, je contesterai pas. » [...] « Bien, regarde, ça sert à rien que je fasse valoir mes droits. De toute façon, je serai pas entendu ou je serai pas écouté. » Fait que moi, je pense que c'est extrêmement important que ces gens-là aient la possibilité d'avoir ces informations-là, puis les... qu'ils connaissent bien leurs droits, puis on leur explique dans leur langue<sup>2881</sup>.

Certaines tactiques employées par les intervenants et ayant pour effet de compromettre le caractère libre et éclairé du consentement parental, que ce soit lors de la proposition de mesures ou de la signature de documents, ont aussi été portées à mon attention. C'est particulièrement le cas des ententes sur les mesures dites « volontaires », prévues à l'article 52 de la LPJ. Même si cette disposition prévoit explicitement le droit des parents de refuser de signer une telle entente, et que le DPJ doit favoriser la participation active de l'enfant et de ses parents<sup>2882</sup>, des témoignages entendus mettent en lumière le fait que les intervenants présentent souvent un ultimatum aux parents : signer l'entente ou se retrouver devant le tribunal ou, pire, signer l'entente ou faire face au placement des enfants :

Je me surprends d'avoir été témoin de situations où j'ai des parents qui m'ont appelée, puis qui m'ont dit : « Écoute, Nadine, ils nous disent de signer un papier, sinon, mon enfant va être placé. Je le sais que toi, tu vas me dire la vérité. Faut-tu que je le signe ? » J'ai dit : « Est-ce que t'es en accord ? Si tu n'es pas en accord, signe rien. » Est-ce normal ? [...] Comment aider les parents dans une situation comme ça ? Je leur donne le plus d'information possible sur leurs droits, mais comme je l'ai dit tout à l'heure, ce n'est pas des parents qui se défendent pour la majorité du temps.<sup>2883</sup>

D'autres témoignages entendus ont démontré que certaines de ces ententes ne sont pas réellement négociées et que peu d'efforts sont déployés par les intervenants afin d'expliquer leur contenu<sup>2884</sup>.

<sup>2880</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 74.2.

<sup>2881</sup> Témoignage de Linda Belzil, notes sténographiques du 11 mai 2018, p. 34-35, lignes 8-5.

<sup>2882</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 51 et 52.

<sup>2883</sup> Témoignage de Nadine Vollant, notes sténographiques du 20 octobre 2017, p. 88, lignes 10-25.

<sup>2884</sup> Témoignage à huis clos HC-4, notes sténographiques du 23 février 2018, p. 168, lignes 16-21; témoignage à huis clos HC-18, notes sténographiques du 3 avril 2018, p. 27-28, lignes 22-6; témoignage à huis clos HC-5, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 61-62, lignes 14-5.

Des enquêtes menées par la CDPDJ confirment que plusieurs parents autochtones signent des ententes sur les mesures volontaires ou d'autres documents sans reconnaître certains faits qui y sont énoncés ou certaines problématiques qui y sont décrites. Cela tend à démontrer, comme l'a affirmé Louise Sirois, enquêtrice à la Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse pour la CDPDJ devant la Commission, que le consentement donné à de telles mesures n'est pas toujours libre et éclairé :

On a beaucoup de mesures volontaires, alors qu'il n'y a pas de reconnaissance. En vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse, pour qu'on s'entende avec les parents sur la meilleure façon de mettre fin à la compromission de l'enfant [...] il faut qu'il y ait un minimum de reconnaissance : « Voici, comme parent, ce que je dois corriger ». C'est une des plaintes qu'on a le plus souvent, c'est qu'il y a des mesures volontaires et puis il n'y a pas de reconnaissance. Donc évidemment, en n'ayant pas de reconnaissance, il n'y a pas de traitement des parents. Donc, la situation demeure inchangée<sup>2885</sup>.

Le fait que les parents mentionnent qu'ils n'avaient pas été mis au courant que des procédures judiciaires avaient été entamées, ne leur permet pas non plus de se préparer suffisamment en vue de leur passage devant la cour<sup>2886</sup>.

Selon moi, l'ensemble de ces témoignages montre l'incompréhension de plusieurs parents quant à leur droit de contester ou de refuser des décisions qui sont proposées par le DPJ. Ne connaissant pas ces droits et la possibilité d'exprimer leur point de vue sur les décisions qui concernent leur enfant, ils n'ont pas non plus l'occasion d'être entendus.

Ces témoignages illustrent également la manière inadéquate du DPJ d'informer les parents autochtones de leur « droit de refuser l'application de mesures volontaires »<sup>2887</sup>, puisque plusieurs voient le recours au tribunal comme une menace plutôt que comme une alternative pour faire valoir leurs opinions lorsqu'ils sont en désaccord.

Cette conclusion rappelle l'importance du lien de confiance et de la sécurisation culturelle dans un contexte aussi sensible qu'un processus d'intervention en protection de la jeunesse. Pour cette raison, il m'apparaît essentiel de réitérer l'importance d'aller de l'avant avec la création des postes d'agents de liaison proposée précédemment dans ce rapport<sup>2888</sup>.

### **11.3.6 Le droit de proposer des alternatives aux solutions proposées par le DPJ**

Le soutien d'un agent de liaison pourrait notamment être utile lorsque vient le temps pour les parents de proposer des alternatives aux solutions avancées par les DPJ. Lors de leur témoignage, trois directeurs de la protection de la jeunesse ont d'ailleurs confirmé que les parents étaient consultés quant aux orientations à prendre, notamment en participant aux tables d'orientation. Pour Philippe Gagné, DPJ au sein du CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue, il s'agit d'une opportunité pour les parents :

<sup>2885</sup> Témoignage de Louise Sirois, notes sténographiques du 12 mars 2018, p. 80-81, lignes 19-7.

<sup>2886</sup> Témoignage à huis clos HC-19, notes sténographiques du 3 avril 2018, p. 83-84, lignes 20-23.

<sup>2887</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 52.

<sup>2888</sup> Voir l'appel l'action n° 19 à la page 263.

C'est le moment d'innover, c'est le moment d'être créatif et c'est le moment de proposer au directeur de la protection de la jeunesse diverses avenues qui permettraient de corriger la situation de compromission. Et à cet effet-là, ça peut être des moyens qui sont culturellement pertinents<sup>2889</sup>.

Malheureusement, cette ouverture à la créativité ne ressort pas des témoignages. Au contraire, certains témoins soulignent que les alternatives culturelles proposées par les parents autochtones pour mettre fin aux situations de compromission, telles que les ressourcements en forêt ou les thérapies plus spirituelles, ne sont pas reconnues comme des solutions valables par la DPJ ou le tribunal<sup>2890</sup>:

C'est pas nécessairement soutenu par les instances, c'est pas nécessairement reconnu; parce que par exemple, quelqu'un peut aller en thérapie d'une façon traditionnelle, et avoir beaucoup de misère à se faire reconnaître ça comme une démarche qui est valable, auprès de la DPJ par exemple. Ou un intervenant qui ne connaît pas ça, et qui n'a pas les moyens d'attester de la valeur de ça, va peut-être dire « bien, je [ne] connais pas de quoi tu me parles, c'est pas bon, je veux que tu me montres que tu es allé dans ce centre-là, avec ce programme-là que je connais et je pense que c'est ça que t'as besoin. » On est encore là aujourd'hui<sup>2891</sup>.

Pourtant, les avantages de telles approches de guérison, tels les séjours thérapeutiques en forêt, ont déjà fait l'objet d'écrits et ont démontré leur pertinence et leur efficacité<sup>2892</sup>. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n° 125

**Reconnaître et soutenir financièrement les approches de guérison culturelles lorsqu'elles sont proposées par une famille assujettie à la *Loi sur la protection de la jeunesse*.**

### 11.3.7 Le droit à la sécurité lors de placements

Finalement, bien que la LPJ ait pour mission première de protéger les enfants, de mettre fin aux situations qui compromettent leur sécurité ou leur développement et d'éviter que ces situations ne se reproduisent<sup>2893</sup>, dans de nombreuses situations portées à mon attention,

<sup>2889</sup> Témoignage de Philippe Gagné, notes sténographiques du 18 octobre 2017, p. 77, lignes 3-9.

<sup>2890</sup> Témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 7 juin 2017, p. 45-46, lignes 20-19; témoignage à huis clos HC-21, notes sténographiques du 5 avril 2018, p. 188-189, lignes 23-1 et p. 201-202, lignes 20-15; témoignage de Lucien Wabanonik, notes sténographiques du 18 avril 2018, p. 106-107, lignes 25-7; témoignage à huis clos HC-31, notes sténographiques du 20 avril 2018, p. 57-58, lignes 19-22.

<sup>2891</sup> Témoignage de Judith Morency, notes sténographiques du 18 avril 2018, p. 65-66, lignes 20-7.

<sup>2892</sup> *Régler ses conflits dans un cadre spirituel : pouvoir, réparation et systèmes religieux chez les Anicinabek du Québec*, pièce P-537 (CERP); Carroll, M. (2016). *Les séjours thérapeutiques sur le territoire : regards d'intervenants sociaux inuit* (Mémoire de maîtrise, Université du Québec en Outaouais, Gatineau). Repéré à <http://di.uqo.ca/821/>; Clément, S. (2007). *Guérison communautaire en milieu atikamekw : l'expérience du Cercle Mikisiw pour l'espoir à Manawan* (Mémoire de maîtrise, Université Laval). Repéré à <https://corpus.ulaval.ca/jspui/handle/20.500.11794/19523>; St-Arnaud, P. et Bélanger, P. (2005). Co-crédation d'un espace-temps de guérison en territoire ancestral par et pour les membres d'une communauté autochtone au Québec : appréciation clinique d'une approche émergente et culturellement adaptée. *Drogues, santé et société*, 4(2), 141-176.

<sup>2893</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, art. 2.

l'intervention du système de protection de la jeunesse semble avoir davantage compromis la sécurité des enfants autochtones, qu'assurer leur protection. C'est le cas, par exemple, des abus physiques ou sexuels qui seraient survenus lorsque des enfants autochtones ont été placés dans certaines familles d'accueil.

Lors d'audiences publiques ou à huis clos, plusieurs témoins ont relaté les abus psychologiques, physiques ou sexuels que des enfants autochtones auraient subis lorsqu'ils étaient placés en familles d'accueil (allochtones et autochtones). Bien qu'il ne fasse pas partie de mon mandat de déterminer si ces événements sont fondés ou non individuellement, leur nombre important soulève néanmoins d'importantes questions<sup>2894</sup>. Un témoignage de parent entendu à huis clos résume les sentiments éprouvés par les familles autochtones à ce sujet :

D'après qu'est-ce que mon garçon me disait de... Il avait 10 ans à cet âge-là. Il a resté là trois ans de temps, à peu près jusqu'à 13 ans lui. Il voyait son petit frère se faire enfermer dans le placard pendant des heures et des heures. Il fallait que lui, il essaie de l'aider. [...] je peux blâmer, oui, la DPJ, qu'eux autres ils l'ont mis dans cette famille-là au lieu d'une autre. T'sé, eux autres aussi, ils le savaient pas, puis ils [ne] voulaient pas rien savoir qu'est-ce qu'on disait, qu'il se sentait mal, qu'il [ne] voulait pas être là-bas. Ils [ne] nous écoutaient pas pantoute. [...] Ils [n']ont pas cru mes enfants. Ç'a pris du temps avant qu'ils croient. [...] il y a eu des plaintes à propos de la... de la famille en question. Parce que c'était pas les premiers enfants qu'ils faisaient subir de la violence psychologique<sup>2895</sup>.

Dans une autre situation rapportée lors d'une audience à huis clos, une mère raconte que l'intervenante DPJ lui a demandé de choisir entre le placement de son enfant en famille d'accueil ou le placement chez les grands-parents de l'enfant. N'ayant que ces deux options, elle a accepté que sa fille soit placée chez ses parents. Sans mettre tout le blâme sur l'intervenante DPJ, elle mentionne tout de même qu'il n'y a eu aucune vérification sur les antécédents de ses parents alors qu'elle avait elle-même été placée pour maltraitance :

Je ne veux pas trop blâmer les services sociaux, mais ils n'ont même pas vérifié les antécédents des grands-parents. Dans le fond de moi-même, je ne voulais pas vraiment qu'elle soit placée là avec le grand-père, parce que moi-même, j'ai eu des mauvaises expériences avec mon père et ma mère. Ils n'ont pas évalué

<sup>2894</sup> Témoignage de Kathleen Dechesne-Cayer, notes sténographiques du 14 septembre 2017, p. 37, lignes 20-23; témoignage rapporté par Benoit Théorêt, notes sténographiques du 22 janvier 2018, p. 191-192, lignes 24-4 et p. 192-193, lignes 22-7; témoignage à huis clos HC-1, notes sténographiques du 18 janvier 2018, p. 40, lignes 14-22; témoignage de Lorraine Loranger, notes sténographiques du 16 mars 2018, p. 209, lignes 15-25, p. 210, lignes 3-6 et p. 210-211, lignes 19-1; témoignage à huis clos HC-21, notes sténographiques du 5 avril 2018, p. 207, lignes 2-7; témoignage à huis clos HC-17, notes sténographiques du 16 mars 2018, p. 274, lignes 3-10; témoignage à huis clos HC-28, notes sténographiques du 17 avril 2018, p. 99, lignes 21-23, p. 100, lignes 3-16 et p. 102, lignes 2-12; témoignage à huis clos HC-31, notes sténographiques du 20 avril 2018, p. 60, lignes 1-3, p. 61, lignes 3-22 et p. 63-64, lignes 24-6; témoignage à huis clos HC-53, notes sténographiques du 25 mai 2018, p. 76-77, lignes 22-11 et p. 83, lignes 3-10; témoignage à huis clos HC-59, notes sténographiques du 13 juin 2018, p. 144-145, lignes 15-1 et p. 157-159, lignes 17-4; pièce P-882 (CERP), *op. cit.*, p. 4; témoignage à huis clos HC-5, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 38-39, lignes 6-22; témoignage à huis clos HC-12, notes sténographiques du 14 mars 2018, p. 214, lignes 14-21.

<sup>2895</sup> Témoignage à huis clos HC-27, notes sténographiques du 17 avril 2018, p. 68-69, lignes 23-3 et p. 66-68, lignes 21-2.

le milieu afin de s'assurer qu'il soit adéquat, mais je ne voulais pas non plus qu'elle soit placée en famille d'accueil. Je ne savais pas quelle décision prendre. J'étais mal prise<sup>2896</sup>.

Les craintes de cette mère se sont confirmées lorsqu'elle est passée à la Cour et qu'elle a pu passer un moment seule avec sa fille :

À ce moment, mes parents étaient un peu plus loin avec la travailleuse sociale, et ma fille m'a dit : Inom du grand-père! me touche. Je lui ai demandé : Où, ça? Et après cela, elle m'a dit : Quand il me fait mal, j'ai peur, moi. Je lui répète : Où, ça? Et elle me montre son ventre, son dos, ses parties en bas, et ses cuisses. Je ne savais pas comment réagir. [...] Ma fille vient de me dire que mon père la touche, puis qu'il lui fait mal, et qu'elle a peur quand il lui fait mal. L'intervenante me regardait comme si j'inventais tout cela. Je ne croyais pas ce que je voyais dans son expression faciale. Elle ne voulait pas me croire. Je lui ai demandé : Pourquoi vous ne faites rien? Vous devez faire quelque chose. Mais elle est partie. [...] Elle m'a dit de faire un signalement, ce que j'ai fait, avec des raisons que je n'ai pas inventées, mais il ne s'est jamais rien passé<sup>2897</sup>.

Devant la Commission, une conseillère juridique à la CDPDJ, a elle aussi fait état d'une situation préoccupante concernant l'évaluation de familles d'accueil ayant menées à des enquêtes entre 2016 et 2018. En grande majorité, les plaintes concernaient des enfants inuit, dans la région du Nunavik.

On peut, par exemple, observer que le DPJ n'a pas saisi le tribunal en temps opportun; a laissé un enfant dans une famille d'accueil qui n'a pas été évaluée, sans qu'on aille visiter le milieu d'accueil pendant des années. C'est des non-respects d'articles très importants, centraux de la Loi sur la protection de la jeunesse [...]. C'est un placement qui devait initialement durer 30 jours, mais qui s'est prolongé pendant des années. Il y a eu aucune évaluation de la famille d'accueil, malgré le fait que la famille d'accueil recevait les allocations. Et il n'y a eu aucune mesure prise par le DPJ ni aucun jugement du tribunal, entre avril 2011 et septembre 2017<sup>2898</sup>.

L'analyse de la situation de 62 enfants de la baie d'Ungava et de 77 enfants de la baie d'Hudson par la CDPDJ entre 2002 et 2005<sup>2899</sup> avait aussi permis de conclure qu'il existait « des problèmes de dispensation de services à toutes les étapes de l'application de la Loi »<sup>2900</sup>, que des familles d'accueil n'étaient pas évaluées, bien qu'elles présentaient de graves difficultés<sup>2901</sup> et que des enfants étaient placés dans des milieux où se trouvait un adulte abuseur<sup>2902</sup>. Le problème n'est donc pas nouveau.

2896 Témoignage rapporté par Emmanuel Morin, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 110, lignes 7-21.

2897 *Id.*, p. 116-117, lignes 17-3, p. 118, lignes 12-23 et p. 119, lignes 2-6.

2898 Témoignage de Sophie Papillon, notes sténographiques du 12 mars 2018, p. 53, lignes 13-20 et p. 59, lignes 16-24.

2899 *Enquête portant sur les services de protection de la jeunesse dans la baie d'Ungava et la baie d'Hudson – Avril 2007*, pièce P-453 (CERP).

2900 Témoignage de Camil Picard, notes sténographiques du 12 mars 2018, p. 110, lignes 19-20.

2901 *Id.*, p. 112, lignes 1-2.

2902 *Id.*, p. 112, lignes 3-5.

## 11.4. Une surreprésentation persistante

Au même titre que les lésions de droit, la surreprésentation des enfants autochtones dans le système de protection de la jeunesse a été confirmée par plusieurs études récentes<sup>2903</sup>.

Le taux de signalement, point de départ de toute intervention en protection de la jeunesse, serait notamment trois fois et demie plus élevé pour les enfants autochtones que pour les enfants allochtones<sup>2904</sup>. Le taux de prise en charge, c'est-à-dire le nombre de fois où un signalement est jugé fondé et mène à des actions, serait quant à lui quatre fois plus élevé que dans la population en général<sup>2905</sup>. Les enfants des Premières Nations afficheraient en outre un taux de placement en milieu substitut (famille d'accueil régulière, unité de vie en centre de réadaptation, etc. ) près de huit fois supérieur (7,9) à la moyenne québécoise<sup>2906</sup>.

Portée par la volonté d'en apprendre davantage sur la situation, l'équipe de la Commission s'est adressée aux établissements présents dans les 18 régions sociosanitaires du Québec afin d'obtenir des données quant aux placements des enfants autochtones (en mesures volontaires ou judiciaires) et aux adoptions plénières pour la période visée par mon mandat, soit de 2001 à 2017<sup>2907</sup>.

Les réponses obtenues révèlent des manques importants quant aux méthodes de collecte de données des organismes publics. Non seulement les données obtenues ne sont pas uniformes et ne couvrent pas toute la période visée, mais il existe également des différences régionales importantes quant à la manière de compiler les données concernant les enfants en situation de placement. En Abitibi-Témiscamingue, par exemple, c'est le CISSS qui assume toutes les responsabilités en protection de la jeunesse. Les enfants placés, qu'ils soient autochtones ou non, sont donc comptabilisés dans le système informatique Projet Intégration jeunesse (PIJ) et le Système d'information sur les ressources intermédiaires et de type familial (SIRTF) utilisés par l'établissement provincial.

Dans d'autres régions, telle que la Côte-Nord, la situation est tout autre: ce sont les organisations autochtones qui gèrent les familles d'accueil ainsi que le suivi des enfants placés. Aussi, parce que les familles d'accueil autochtones ne sont pas représentées par des associations dans cette région et qu'elles ne sont pas assujetties à la *Loi sur la représentation*

<sup>2903</sup> Sinha, V., Trocmé, N., Fallon, B. et MacLaurin, B. (2013). Understanding the Investigation-Stage Overrepresentation of First Nations Children in the Child Welfare System: An Analysis of the First Nations Component of the Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect 2008, *Child Abuse & Neglect*, 37(10), 821-831; Breton, A., Dufour, S. et Lavergne, C. (2012). Les enfants autochtones en protection de la jeunesse au Québec : leur réalité comparée à celle des autres enfants. *Criminologie*, 45(2), 157-185; Commission de la santé et des services sociaux des Premières nations du Québec et du Labrador. (2016). *Analyse des trajectoires des jeunes des Premières Nations assujettis à la Loi sur la protection de la jeunesse. Volet 3 : Analyse de données de gestion des établissements offrant des services en protection de la jeunesse*. Wendake, Québec : CS SSPNQL p. 911.

<sup>2904</sup> Breton, Dufour et Lavergne. (2012), *op. cit.*, p. 159.

<sup>2905</sup> *Ibid.*

<sup>2906</sup> Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2016), *op. cit.*, p. 14.

<sup>2907</sup> Pièce PD-18 (CERP), *op. cit.*, p. 6-8.

des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires<sup>2908</sup>, les données quant aux placements des enfants autochtones ne se retrouvent pas dans le système SIRTf. Cela fait en sorte que les données obtenues peuvent sous-évaluer le nombre exact d'enfants autochtones placés dans le cas des communautés qui assument des responsabilités en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS) ou de la LPJ. La même situation survient pour les organisations autochtones qui n'utilisent pas le système PIJ pour la compilation des données concernant les enfants assujettis à la LPJ. Ces données se retrouveront dans d'autres systèmes (ex.: YAM utilisé en Eeeyou Istchee) et il s'avère difficile de faire des croisements de données avec celles qui sont compilées par le MSSS.

À la lumière des données obtenues, il est également impossible de savoir si les personnes qui accueillent les enfants autochtones (à titre de famille d'accueil ou de parents adoptifs) sont autochtones ou non et s'ils appartiennent à la même nation autochtone que l'enfant qu'ils hébergent. Les données obtenues ne permettent pas non plus de savoir s'il s'agit de placements temporaires (ex.: 6 mois) ou de placements permanents (ex.: à majorité). Or, ces données présentent une importance capitale dans la perspective de la préservation de l'identité culturelle de l'enfant autochtone lors d'un placement.

Par ailleurs, en se fiant aux données obtenues, il est possible qu'un même enfant soit comptabilisé plusieurs fois. Par exemple, si un jeune de 8 ans est placé à majorité en 2004, il se retrouvera dans les données des dix années suivantes, jusqu'à sa majorité. Enfin, il faut souligner que pour colliger des statistiques dans les différents systèmes informatiques, les intervenants déterminent l'appartenance ethnoculturelle de l'enfant en fonction des renseignements obtenus. Lorsque celle-ci est inconnue, l'enfant est inscrit par défaut dans le système à titre de non-Autochtone. Cela est particulièrement susceptible de se produire dans le cas des enfants autochtones vivant en milieu urbain<sup>2909</sup>.

Cela dit, en dépit des limites importantes évoquées, l'analyse des données obtenues tend à confirmer la surreprésentation des enfants autochtones dans le système de protection de la jeunesse dans au moins quatre régions sociosanitaires, soit celles du Saguenay–Lac-Saint-Jean, de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Côte-Nord et de Lanaudière.

En se basant sur les données obtenues pour la période allant de 2001 à 2017, l'équipe de la Commission a notamment pu établir que le taux de placement des enfants autochtones de Mashteuiatsh serait 3,7 fois plus élevé que celui des enfants allochtones de la région sociosanitaire du Saguenay–Lac-Saint-Jean où est située la communauté<sup>2910</sup>.

L'écart est encore plus marqué en Abitibi-Témiscamingue puisque, toujours selon les données obtenues pour la période de 2001 à 2017, le taux de placement des enfants autochtones résidant dans une communauté serait 9,2 fois plus élevé que celui des enfants allochtones résidant dans la région<sup>2911</sup>.

<sup>2908</sup> *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant*, RLRQ, c. R-24.0.2.

<sup>2909</sup> Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec Labrador. (2016), *op. cit.*, p. 162.

<sup>2910</sup> Pièce PD-18 (CERP), *op. cit.*, p. 22.

<sup>2911</sup> *Id.*, p. 41-42.



Au cours de la même période, le taux de placement des enfants autochtones de la Côte-Nord résidant sur communauté auraient été aussi 3,1 fois plus élevé que celui des enfants allochtones de la région<sup>2912</sup>. Un portrait de l'hébergement en protection de la jeunesse dans la région de la Côte-Nord, établi en octobre 2017 par le CISSS du territoire, met également en lumière le fait que les enfants autochtones (conventionnés ou non, sur ou hors communauté) constituent 63,7 % du total des hébergements (en centre de réadaptation, en famille d'accueil ou en famille élargie)<sup>2913</sup>. D'autres chiffres obtenus aux termes de l'analyse de l'équipe de recherche indiquent par ailleurs que le taux d'adoption des enfants autochtones (sur 1 000 habitants) serait 3,1 fois plus élevé que le taux d'adoption des enfants allochtones dans cette région<sup>2914</sup>. Les taux d'adoption sont particulièrement élevés à Ekuanitshit (Mingan) (5,4 fois plus élevé) et Uashat mak Mani-Utenam (3,7 fois plus élevé)<sup>2915</sup>.

Quant à la région de Lanaudière, les données obtenues pour la période allant de 2010 à 2016 permettent d'estimer que le taux de placement des enfants autochtones de Manawan est 3,3 fois plus élevé que celui relatif aux enfants allochtones<sup>2916</sup>.

Chez les Eeyou (Cris) résidant sur le territoire d'Eeyou Istchee, la documentation reçue a permis d'évaluer qu'entre 2014 et 2017 les taux de placement enregistrés oscillaient entre 23 et 37 enfants sur 1 000 en moyenne<sup>2917</sup>. Ces données divergent toutefois d'autres statistiques présentées dans un rapport commandé par le Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James afin d'évaluer les ressources (financières, humaines et matérielles) pour répondre aux besoins réels en protection de la jeunesse. Ce rapport mentionne en effet qu'en 2016, 613 enfants eeyou (cris) étaient placés en vertu de la LPJ, représentant un taux de 94 pour 1 000 enfants<sup>2918</sup>. De son côté, le mémoire déposé par le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) et Gouvernement de la Nation Crie mentionne qu'un enfant sur cinq est signalé, majoritairement pour motif de négligence :

Tous les ans, un enfant sur cinq est signalé aux services de protection de la jeunesse (plus de 1 000 cas par année). De ce nombre, environ 85,0 % des cas sont retenus, principalement pour cause de négligence (64,0 %), de problèmes de comportement (30,0 %), de violence physique et d'abus sexuel (5,0 %) et d'abandon (1,0 %). Il y a de plus en plus d'Autochtones vivant en milieu urbain, et beaucoup de ceux-ci n'ont pas de conditions de vie propres et sécuritaires et n'ont pas assez à manger<sup>2919</sup>.

<sup>2912</sup> *Id.*, p. 50.

<sup>2913</sup> *Portrait au 5 octobre 2017 de l'hébergement en protection de la jeunesse - région de la Côte-Nord*, pièce P-127 (CERP).

<sup>2914</sup> Pièce PD-18 (CERP), *op. cit.*, p. 50.

<sup>2915</sup> *Ibid.*

<sup>2916</sup> *Id.*, p. 61.

<sup>2917</sup> *Id.*, p. 73.

<sup>2918</sup> *Audit on Youth Protection Resources/Report*, pièce P-110 (CERP), p. 13.

<sup>2919</sup> Brief of Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee)/Cree Nation Government. (2017, 14 juin), *Initial Brief*, pièce P-010 (CERP), mémoire M-001, p. 10, paragr. 49.

Enfin, peu de statistiques sont disponibles pour les enfants inuit résidant sur le territoire du Nunavik, puisque ceux-ci ne sont pas considérés dans la majorité des recherches en matière de protection de la jeunesse au Québec. Cela constitue une limite importante, puisqu'il est impossible d'avoir un portrait aussi détaillé concernant la situation de ces enfants. Cela dit, des différences très marquées sont observables entre les données colligées par le MSSS et celles des établissements présents sur le territoire. Les données concernant l'hébergement des enfants contenues dans les rapports annuels du Centre de santé Inuulitsivik sont en effet beaucoup plus élevées que celles transmises par le MSSS dans le cadre des travaux de la Commission. Par exemple, alors que le Centre de santé Inuulitsivik dénombrait 302 enfants en famille d'accueil en 2016-2017<sup>2920</sup>, les renseignements transmis par le MSSS indiquent que seulement 33 enfants inuit sont hébergés en famille d'accueil pour cette même période<sup>2921</sup>. Cette différence suggère une énorme sous-évaluation des données colligées par le MSSS et sa méconnaissance du portrait réel des enfants inuit placés en vertu de la LPJ au Nunavik.

Toujours selon les données obtenues du MSSS, 474 enfants inuit, âgés de 0 à 17 ans, auraient été placés entre 2012 et 2017. Or, une autre pièce déposée en preuve par les deux DPJ du Nunavik établit plutôt que 544 enfants auraient été placés en famille d'accueil (par le Centre de santé (CS) Inuulitsivik et le CS Tulattavik) pour la seule année 2017-2018<sup>2922</sup>. Des données présentées en audience démontrent également une hausse importante des enfants inuit placés à l'extérieur du Nunavik depuis l'introduction des durées maximales d'hébergement. Alors que cette situation touchait 4 enfants de 2001 à 2007, elle concernerait 95 enfants entre 2008 et 2018<sup>2923</sup>.

Par ailleurs, en dépit des observations effectuées, force est de constater que les lacunes importantes notées sur le plan de la collecte de données limitent la capacité des établissements provinciaux à prendre acte de l'état réel de la surreprésentation des enfants autochtones dans les différentes étapes de l'intervention en protection de la jeunesse (signalements reçus et retenus, évaluations fondées, mesures volontaires et judiciaires, enfants suivis à l'application des mesures, nombre d'enfants placés ou adoptés, etc.). Conséquemment, il devient difficile, voire impossible d'évaluer l'efficacité et l'efficience des services pour les enfants inuit ou des Premières Nations.

Confronté au même problème, le Manitoba a opté pour une approche unique de collecte de données. Le *Manitoba Population Research Data Repository* (MPRDR) est une base de données rassemblant des données administratives, des sondages, des registres et des données dans une variété de domaines, dont la protection de la jeunesse, la santé et les services sociaux de même que la justice<sup>2924</sup>. La base de données permet de lier des données issues de différentes sources, par exemple pour combiner celles de la santé et de la protection de la jeunesse (*data linkage*). Chaque année, quatre études ayant le potentiel

2920 Centre de santé Inuulitsivik. (2017). *Rapport annuel 2016-2017*. Repéré à <https://www.inuulitsivik.ca/wp-content/uploads/2019/05/Rapport-annuel-2016-2017-french-version.pdf>, p. 66.

2921 Pièce PD-18 (CERP), *op. cit.*, p. 68.

2922 *PowerPoint de présentation à la CERP. DPJDP*, pièce P-1128 (CERP), p. 19 et 22.

2923 *Id.*, p. 25.

2924 *La collecte de données ethnoraciales par les services publics*, pièce PD-1 (CERP), p. 43.

d'influencer les politiques publiques sont financées. Celles-ci sont obligatoirement publiques et, bien que le droit à la vie privée des participants soit préservé, aucune information sensible ne peut être gardée confidentielle par le gouvernement. Les données peuvent également être accessibles aux chercheurs afin de leur permettre d'orienter leurs recherches en fonction des préoccupations des communautés et organisations autochtones partenaires<sup>2925</sup>.

L'expérience manitobaine démontre la faisabilité d'en arriver à un portrait juste de la situation dans une perspective de prise de décision éclairée. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n° 126

**Recenser annuellement le nombre d'enfants autochtones assujettis à la *Loi sur la protection de la jeunesse* et toute autre donnée jugée pertinente dans le contexte de la *Loi* pour avoir un portrait juste de la présence des enfants autochtones dans le système et du traitement qui leur est réservé, et ce, en collaboration avec les autorités autochtones.**

Cet appel à l'action s'inscrit en droite ligne avec la nécessité exprimée plus tôt dans ce rapport d'avoir un portrait juste des peuples autochtones du Québec, de leurs besoins et des relations qu'ils entretiennent avec les services publics<sup>2926</sup>.

## 11.5. Des services insuffisants

La surreprésentation des enfants autochtones dans le système est d'autant plus inquiétante que les Premières Nations et les Inuit du Québec font face à des enjeux importants en ce qui a trait à l'accès aux services à l'enfance et à la famille.

### 11.5.1 Carence en matière de services sociaux de proximité

Les taux élevés de signalement, de prise en charge et de placement des enfants autochtones mettent notamment en relief l'insuffisance, voire l'inaccessibilité des services sociaux préventifs au sein de plusieurs communautés. Le financement serait au cœur du problème.

De fait, avant 2009, plusieurs communautés non conventionnées ne bénéficiaient d'aucun financement pour le développement des services sociaux de proximité. Du point de vue du DPJ de l'Abitibi-Témiscamingue, cette introduction tardive du financement a fait des services de protection de la jeunesse la principale porte d'entrée pour recevoir des services :

[À] Lac Simon, il y a huit professionnels au service de première ligne. Deux sont attirés à l'enfance et à la famille. À mon sens, si on souhaite diminuer la surreprésentation des enfants autochtones dans les services de protection et

<sup>2925</sup> *Id.*, p. 44.

<sup>2926</sup> Voir aux p. 236-243 de ce rapport.

améliorer les conditions de vie de ces gens-là, qui sont, à mon sens, la source de la surreprésentation, on devra changer le balancier, puis offrir davantage de service tôt dans la trajectoire de vie des enfants. [Il faut] beaucoup plus de services de première ligne pour répondre à des besoins criants, en termes de négligence, santé mentale, dépendances. Ce sont tout(e)s des problématiques qui, à mon avis, si on les prenait plus tôt auraient peut-être un impact sur le nombre de signalements qu'on reçoit par exemple dans une année<sup>2927</sup>.

Bien que le gouvernement fédéral finance maintenant les services à visée préventive via le Programme des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations (SEFPN) dans les communautés non conventionnées, le Tribunal canadien des droits de la personne a rendu, en janvier 2016, un jugement historique à ce sujet. Comme l'ont soulevé plusieurs témoins en audience<sup>2928</sup>, le jugement met en lumière le fait que les programmes mis en place par le gouvernement fédéral à l'intention des Autochtones sont inadéquats, insuffisants et discriminatoires :

La preuve en l'espèce montre non seulement que l'application du Programme des SEFPN d'AANC [Affaires autochtones et du Nord Canada], des modèles de financement correspondants et des autres ententes provinciales/territoriales connexes entraîne différents effets préjudiciables, mais également que ces effets perpétuent les désavantages historiques qu'ont subis les peuples autochtones, principalement en raison du système des pensionnats indiens<sup>2929</sup>.

Le manque de financement pour des services préventifs culturellement sécurisants est également dénoncé dans les communautés conventionnées<sup>2930</sup>. Dès 2012, les Eeyou (Cris) et les Naskapis affirmaient en effet que la formule de financement pour ce type de services était désuète et ne répondait plus à leurs besoins<sup>2931</sup>. La situation est la même au Nunavik. Paru en 2014, le rapport Parnasimautik fait état de difficultés importantes vécues par les familles inuit et des investissements majeurs requis en prévention, en soutien communautaire et en matière de services spécialisés. Le rapport soulève également le fait que les paramètres de financement ne tiennent généralement pas compte de facteurs essentiels tels que les réalités géographiques, climatiques et sociales, dont l'accroissement de la population<sup>2932</sup>. Pour certaines personnes, dont Barbara Northup, ex-résidente du Nunavik, même les investissements effectués en réponse à l'enquête systémique de la CDPDJ au Nunavik en 2015 ont négligé la prévention :

2927 Témoignage de Philippe Gagné, notes sténographiques du 1<sup>er</sup> octobre 2018, p. 41-42, lignes 13-8.

2928 Témoignage de Colleen Sheppard, notes sténographiques du 7 juin 2018, p. 56-58, lignes 14-11; témoignage de Sébastien Grammond, notes sténographiques du 22 septembre 2017, p. 187-190, lignes 19-22.

2929 *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al. c. Procureur général du Canada (pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, 2016 TCDP 2 1340/7008, paragr. 404.

2930 Eeyou (Cris), Inuit, Naskapis.

2931 Commission Crie-Naskapie. (2012). *Liste des recommandations formulées par la Commission Crie-Naskapie, tirées de ses rapports biennaux de 1986 à 2012*. Repéré à <http://www.creenaskapicommission.net/Discussion/List%20of%20recommandations%20fr.htm>.

2932 *Parnasimautik Consultation Report. On the Consultations Carried Out with Nunavik Inuit in 2013*, pièce P-202 (CERP).

L'exemple qui me vient à l'esprit est la réaction au rapport de la Commission des droits de la personne sur la protection de la jeunesse d'il y a plusieurs années. Au Nunavik, on investissait beaucoup d'argent, beaucoup d'argent dans la protection de la jeunesse. On a acheté des véhicules parce que les travailleurs devaient transporter les enfants et être en mesure de se déplacer. Il y avait de l'argent pour le logement de sorte que l'on puisse embaucher des travailleurs sociaux et les loger. Il y avait de l'argent pour embaucher des travailleurs sociaux. [...] ce n'est qu'après le fait que les gens ont pris un peu de recul et se sont dits – eh bien, attendez une minute, ceci est censé constituer la deuxième ligne et en attendant, où sont les services de première ligne? Où sont les gens qui vont essayer d'empêcher que des cas ne se transforment en situations qui nécessitent l'intervention des services de protection de la jeunesse? [...] Nous avons mis la charrue avant les bœufs alors que, comme nous étions désespérés de parvenir à faire du bien, que nous voulions avoir un apport positif, que nous avons effectué des tentatives en ce sens, dépensé de l'argent à cette fin, nous avons fini par créer des situations qui n'ont pas véritablement corrigé les problèmes relevés dans le rapport de la Commission des droits de la personne et qui, fait plus significatif encore, n'ont pas vraiment répondu aux besoins des familles et des enfants du Nunavik<sup>2933</sup>.

En plus de mettre en évidence l'incohérence du système, ce témoignage illustre l'importance de prendre en compte les besoins réels des enfants et de leurs familles. Or, comme affirmé précédemment, des conditions de vie difficiles persistent au sein des communautés autochtones au Québec<sup>2934</sup>. Celles-ci ont des impacts sur le développement des enfants en termes d'éducation et de santé. Parmi eux se trouvent des enfants, qui sont, conséquemment, plus à risque d'être assujettis à la LPJ.

Le manque de services préventifs ou spécialisés viendrait aussi accentuer le problème. L'histoire de cette mère venue témoigner à huis clos l'illustre de façon éloquente. Après avoir multiplié les demandes, tout d'abord auprès de sa communauté de résidence, du CISSS de son territoire et même de sa communauté d'origine, celle-ci a finalement signalé elle-même sa situation familiale à la DPJ, tant elle était devenue « invivable » pour elle et pour son fils<sup>2935</sup>. La DPJ mettra deux ans à intervenir. La mère a relaté avec émotion en audience la séquence des événements :

[I]ls ont bougé [...] lorsqu'à un moment donné [...] j'ai pété les plombs, j'ai perdu le contrôle de moi-même, puis j'ai battu mon fils. [D]eux semaines avant j'avais appelé la DPJ, j'étais sortie de la maison, je tremblais [...], j'ai dit : « venez le ramasser, sinon la prochaine fois, je suis sûre et certaine, comme je me connais, [...] je vais lui sauter dessus ». J'ai dit : « venez le chercher, j'ai besoin qu'il quitte la maison, on a besoin d'un break ». J'ai dit : « on a besoin d'aide [...] parce qu'il commençait à péter les murs », t'sais, il faisait des trous dans les murs puis il frappait, il était rendu très violent aussi là. Il y a rien qui s'était fait [...] Puis là, j'ai... j'ai sauté. J'ai... je l'ai battu, puis quand je dis battu, je l'ai battu, puis je l'ai serré, puis là je l'ai garroché<sup>2936</sup>.

2933 Témoignage de Barbara Northup, notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 232-233, lignes 13-20.

2934 Voir le chapitre 6 portant sur les constats généraux découlant des travaux de la Commission.

2935 Témoignage à huis clos HC-36, notes sténographiques du 15 mai 2018, p. 187, lignes 8-13.

2936 *Id.*, p. 188-189, lignes 14-23.

Encore aujourd'hui, elle affirme être convaincue que ces événements auraient pu être évités si son fils et elle avaient pu bénéficier de services de proximité dès qu'elle en a manifesté le besoin. D'autres récits entendus dans le cadre des travaux de la Commission viennent confirmer cette interprétation de la réalité.

Le problème est encore plus criant au sein des communautés éloignées, où le manque de services rend souvent impossible la mise en œuvre des recommandations avancées par les réviseurs ou les juges, de même que les obligations inscrites dans les ordonnances, comme en témoigne cette intervenante sociale :

[M]ettons, [qu']on exigeait que la mère voie ses enfants seulement dans des visites supervisées. [...] À Ekuanitshit on [y] arrivait, parce que la route se rend, mais à La Romaine... Une visite supervisée, ça veut dire qu'il doit y avoir une intervenante attitrée qui doit être présente à tout moment, pendant toute la durée de la visite. Ça veut dire, [qu']on doit prendre un intervenant ici [à Sept-Îles] [...]. C'est comme une recommandation ou un jugement qui arrivait, puis qui disait que [...] le parent devait avoir un suivi psychologique pour une période de deux ans. On [ne] pouvait pas répondre à cette recommandation ou à cette partie du jugement-là, parce [qu'on ne] les avait pas, ces ressources-là dans le milieu<sup>2937</sup>.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n°127**

**Rehausser l'offre et le financement des services de proximité destinés aux enfants autochtones et à leur famille, incluant les services de gestion de crise, dans les communautés conventionnées et en milieu urbain.**

Dans une perspective de responsabilité populationnelle, je recommande également au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n°128**

**Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour rehausser l'offre de services de proximité destinée aux enfants autochtones et à leur famille, incluant les services de gestion de crise, dans les communautés non conventionnées.**

<sup>2937</sup> Témoignage de Linda Belzil, notes sténographiques du 11 mai 2018, p. 54, lignes 6-21 et p. 55-56, lignes 24-9.

### 11.5.2 Familles d'accueil

Les services de prévention en matière de protection de la jeunesse ne sont pas les seuls à faire défaut dans les communautés. Il importe également de souligner la pénurie de familles d'accueil autochtones en mesure de répondre aux critères d'évaluation du MSSS. Des grands-parents se seraient notamment vu refuser le statut de famille d'accueil pour leurs petits-enfants, car ils ne répondaient pas aux critères de santé ou d'âge requis :

Elle est venue me voir, puis elle m'a dit que comme je [ne] pouvais pas garder ma petite-fille [...], elle s'en allait dans une famille d'accueil. Je ne peux pas prendre ma petite-fille à cause de mon... à cause qu'ils me traitaient de kokom [grand-mère] qui n'est pas capable de prendre ses petits-enfants. Ils [ne] m'ont jamais demandé un billet de médical pour confirmer tout ça [...] <sup>2938</sup>.

Depuis, le Ministère a procédé à la révision de ses critères d'évaluation. Selon les témoignages entendus en audience, un certain nombre d'éléments continuent toutefois de nuire au placement des enfants auprès de personnes significatives. C'est le cas notamment de l'obtention ou non d'une assurance habitation. De fait, bien que le cadre de référence du MSSS mentionne que ce critère peut être analysé au cas par cas en ce qui concerne les familles d'accueil autochtones (avec une possibilité de dérogation), selon le témoignage d'une stagiaire en intervention rapporté dans le cadre des travaux de la Commission, l'utilisation de la clause dérogatoire s'avère tout de même complexe :

Au cours de mon intervention, j'ai constaté que la famille d'accueil de proximité prenait beaucoup de temps pour nous apporter la preuve d'une telle assurance habitation pour responsabilité civile. [...] Le refus de l'assureur est venu immédiatement lors de la demande de soumission pour deux raisons : d'abord, parce que, dans le passé, le grand-père avait cessé de payer une police d'assurance automobile et parce qu'un des autres occupants du logement avait déjà été reconnu coupable d'introduction par effraction et vol. [...] Il m'apparaissait clairement que ces règles constituaient une discrimination à la fois basée sur la situation socioéconomique de cette famille et sur l'histoire de celle-ci. [...] J'ai donc pris l'initiative de lire le cadre de référence plus en profondeur et j'ai constaté que le ministère de la Santé et des Services sociaux était au courant de ces difficultés. [...] Quand j'ai vu cette clause dérogatoire, j'ai immédiatement rédigé un courriel que j'ai adressé à la personne responsable de la révision à la protection de la jeunesse pour lui demander d'y recourir dans le cas de cette famille d'accueil de proximité afin d'éviter de la discriminer davantage en la privant de revenus qui auraient été facilitants pour elles et favorables au maintien de l'enfant dans un milieu familial culturellement sécuritaire. Je n'ai reçu aucune réponse du réviseur <sup>2939</sup>.

Le manque de soutien offert aux familles d'accueil de proximité sous prétexte qu'elles sont déjà rémunérées nuirait également au recrutement. À titre d'exemple, même épuisées, celles-ci n'ont pas accès à du répit. Or, comme l'a expliqué la représentante d'une d'entre elles devant la Commission, l'épuisement et le manque de soutien peuvent faire basculer

<sup>2938</sup> Témoignage à huis clos HC-1, notes sténographiques du 18 janvier 2018, p. 23, lignes 18-21, p. 31, lignes 7-12 et p. 32, lignes 6-9.

<sup>2939</sup> Témoignage rapporté par Annie Duciaume, notes sténographiques du 8 juin 2018, p. 199, lignes 5-9, p. 199-200, lignes 17-14, p. 202, lignes 15-25 et p. 203-204, lignes 1-1.



le placement des enfants vers une famille d'accueil non autochtone, à des centaines de kilomètres de la communauté :

[J]'étais vraiment épuisée. C'était de jeunes enfants aux couches. [...] J'avais demandé du répit et [l'intervenante] pour les services sociaux me disait que vu que j'avais le titre de famille d'accueil, j'étais en charge de m'occuper des enfants et de payer pour une gardienne ou d'aller chercher l'aide requise pour du support. Je comprenais cela, mais je lui avais demandé ce qui allait se passer si je n'étais plus en mesure de m'occuper des enfants. Elle m'avait répondu que si je ne voulais plus m'en occuper, que les services sociaux allaient venir chercher les enfants et les placer en famille d'accueil dans la région de Montréal et que je ne serais plus en mesure de les voir. J'avais senti cela comme une menace et je me sentais coupable<sup>2940</sup>.

Le manque de soutien et d'assistance pour remplir les formulaires et compléter les procédures nécessaires poserait également problème<sup>2941</sup>.

La preuve présentée devant la Commission a aussi mis en lumière une disparité importante dans le traitement financier réservé aux familles d'accueil autochtones. Les conflits de compétence entre le gouvernement fédéral et provincial expliqueraient en partie cette situation, à tout le moins pour les nations non conventionnées.

Plusieurs familles d'accueil ont en effet affirmé que le partage des responsabilités entre les communautés autochtones (qui assument la gestion de leurs familles d'accueil) et les CISSS n'est pas clair et que cela a créé des arrêts de paiement injustifiés. Un témoin a notamment indiqué avoir téléphoné au centre jeunesse et s'être fait dire que c'était la communauté qui était responsable d'effectuer les paiements pour les familles d'accueil de son territoire. Pourtant, lorsqu'elle a demandé à la communauté, ses représentants lui ont plutôt affirmé que cela relevait du centre jeunesse. Ballottée d'une organisation à l'autre, et n'ayant pas été payée entre février 2017 et novembre 2017, elle s'est finalement résolue à recourir au service d'un avocat pour obtenir les sommes dues<sup>2942</sup>. Bien que les familles d'accueil dans ces situations aient reçu des paiements rétroactifs, cette situation d'ambiguïté a rendu la réponse aux besoins des enfants (nourriture, vêtements, etc.) plus difficile pendant une longue période.

Même si elles sont mieux protégées des conflits de juridiction fédérale-provinciale en raison de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ), selon la directrice générale de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, Minnie Grey, les familles d'accueil inuit sont aussi nettement défavorisées sur le plan financier<sup>2943</sup>.

2940 *Déclaration statutoire de PI-64*, pièce P-652 (CERP), p. 4.

2941 Témoignage de Jessica Mitchell, notes sténographiques du 22 mai 2018, p. 265, lignes 11-20 et p. 284-285, lignes 24-4; témoignage à huis clos HC-20, notes sténographiques du 5 avril 2018, p. 144, lignes 19-22 et p. 162-163, lignes 23-3.

2942 Témoignage à huis clos HC-3, notes sténographiques du 21 février 2018, p. 147-155, lignes 22-24.

2943 Témoignage de Camil Picard, notes sténographiques du 12 mars 2018, p. 184, lignes 12-25; témoignage de Minnie Grey, notes sténographiques du 21 novembre 2018, p. 135-136, lignes 24-15.

Une famille d'accueil qui reçoit des enfants à Salluit, disons qu'il s'agit d'une famille de Qallunaat qui accueille un enfant depuis des années et des années et qui, pour diverses raisons doit retourner dans le Sud. L'enfant restera indiscutablement auprès de cette famille pour une foule de raisons, mais cela coûtait 45 dollars dans le Nord, à Salluit et dès qu'ils se retrouveront dans la région sud de Montréal, ils recevront plus de soixante-dix dollars (70 \$) [...] Pour le même enfant. Simplement parce qu'ils sont allés s'installer au Sud. Il me semble que cela devrait être le contraire<sup>2944</sup>.

Le fait qu'elles ne soient pas représentées par une association expliquerait que ces familles d'accueil reçoivent beaucoup moins que les familles d'accueil situées dans d'autres régions administratives.

Si le gouvernement fédéral offre un taux unifié pour compenser financièrement les familles d'accueil des communautés non conventionnées<sup>2945</sup>, ce n'est effectivement pas le cas pour les Inuit, les Cris (Eeyou) et les Naskapis puisque la responsabilité financière revient, dans ces cas, au gouvernement provincial. N'étant ni représentées par une association ni admissibles au taux unifié déterminé par le gouvernement fédéral, ces familles d'accueil se retrouvent à être financièrement discriminées. Par conséquent, elles peuvent à leur tour éprouver des difficultés à répondre aux besoins des enfants qui leur sont confiés, particulièrement en considérant le coût de la vie beaucoup plus élevé dans le Nord.

Le rôle des familles d'accueil, particulièrement des familles d'accueil de proximité, est crucial dans le système de protection de la jeunesse. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n° 129

**Clarifier et modifier les critères d'admissibilité des familles d'accueil autochtones, y compris les critères d'environnement physique ainsi que le suivi effectué auprès de celles-ci, afin qu'elles aient accès aux services nécessaires pour fournir le meilleur environnement possible aux enfants.**

#### APPEL À L'ACTION n° 130

**S'assurer que les familles et les personnes significatives qui ne sont pas représentées par une association et qui accueillent un enfant autochtone reçoivent une compensation financière équivalente aux ressources de type familial assujetties à la *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant*<sup>2946</sup>.**

2944 Témoignage de Yoan Girard, notes sténographiques du 21 novembre 2018, p. 138, lignes 1-22.

2945 À l'exception de Mashteuiatsh.

2946 *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant*, RLRQ, c. R-24.0.2.

### 11.5.3 Centres de réadaptation à pleine capacité

Au Nunavik, en raison de la difficulté de recrutement des familles d'accueil, un nombre plus élevé d'enfants sont dirigés vers des unités de vie en centre de réadaptation. La pression sur le système est telle que le taux d'occupation des différents centres sur le territoire dépasse les places disponibles, jusqu'à atteindre 136,0 % dans certaines unités en 2017-2018<sup>2947</sup>.

Cette occupation trop élevée engendre de multiples conséquences pour les jeunes inuit placés. D'abord, aux dires mêmes de l'un des directeurs de la protection de la jeunesse sur le territoire, ils ne reçoivent pas l'attention qu'ils mériteraient, certains d'entre eux étant placés « partout où il y a un lit, avec peu de considération quant à l'endroit où leurs besoins serait mieux remplie »<sup>2948</sup>. La pénurie d'intervenants et d'éducateurs œuvrant au sein de ces centres fait aussi en sorte que l'attention se déplace de l'intervention-guérison vers la gestion et le contrôle. D'autant que, du propre aveu du directeur régional par intérim des services de réadaptation pour jeunes en difficultés du Centre de santé Tulattavik de l'Ungava, les employés actuels des centres de réadaptation cumulent les heures supplémentaires et ne sont pas à leur meilleur dans le suivi des jeunes<sup>2949</sup>, ce qui peut placer ceux-ci dans des situations à risque.

Des manques en ce qui a trait aux mesures de sécurité dans ces centres de réadaptation ont d'ailleurs été mentionnés par des témoins et des documents déposés en preuve, évoquent les tentatives de suicide ou les suicides commis par des jeunes alors qu'ils étaient placés dans ces centres<sup>2950</sup>. Une mère témoignant à huis clos a notamment relaté la tentative de suicide de sa fille, alors qu'elle était placée en centre de réadaptation :

[J]e l'appelais souvent [pour savoir] comment est-ce qu'elle allait, puis je sentais beaucoup de la tristesse, de découragement. [E]lle me disait qu'elle était fatiguée, puis j'ai appelé la chef d'équipe de l'unité en lui disant : pensez-vous qu'on devrait amener ma fille à l'hôpital ? Elle [ne] va pas bien, elle [ne] feel pas bien. La seule chose qu'elle m'a répondu la chef d'équipe : elle vous manipule, votre fille. [...] Elle s'est ramassée à aller faire des activités avec son groupe, elle a pris une corde, elle s'est pendue dans la salle de bain des gymnases. On [ne] m'avait même pas appelée pour me dire qu'on l'emmenait à l'hôpital, puis qu'elle avait pensé à se pendre<sup>2951</sup>.

Il est selon moi inadmissible que de telles situations surviennent. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

<sup>2947</sup> Le taux d'occupation de chacune des unités est présenté à l'annexe 43 de ce rapport.

<sup>2948</sup> *PowerPoint de présentation à la CERP par Leigh Johnston, Interim director, Direction of regional rehabilitation services for young persons with adjustment problems*, pièce P-1129 (CERP), p. 9.

<sup>2949</sup> *Ibid.*

<sup>2950</sup> *Implementing good practice in suicide prevention in Nunavik: Recommendations based on analysis of information from coroners' report from 2000 to 2013, 2016*, pièce P-726 (CERP), p. 9.

<sup>2951</sup> Témoignage à huis clos HC-28, notes sténographiques du 17 avril 2018, p. 112-113, lignes 20-3 et p. 113, lignes 11-16.

## APPEL À L'ACTION n° 131

**Investir pour accroître le nombre de places disponibles en centre de réadaptation jeunesse dans les communautés autochtones conventionnées où le besoin se fait sentir.**

Dans une perspective de responsabilité populationnelle, je recommande également au gouvernement :

## APPEL À L'ACTION n° 132

**Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones afin d'accroître le nombre de places disponibles en centre de réadaptation jeunesse dans les communautés autochtones non conventionnées où le besoin se fait sentir.**

### 11.5.4 Des services post-placement inexistantes ou insuffisants

Autre observation effectuée dans le cadre des travaux de la Commission en ce qui a trait aux services disponibles en protection de la jeunesse : nombre de jeunes Autochtones ayant fait l'objet d'un placement se retrouvent sans service dès leur majorité. Parents et jeunes sont pour ainsi dire laissés à eux-mêmes, le plus souvent sans préparation<sup>2952</sup>, comme l'a raconté cette mère entendue à huis clos :

Vers la fin de l'année 2007, elle avait eu ses 18 ans, puis [...] elle voulait avoir encore de l'aide au niveau de son intervenante sociale. Elle a voulu lui demander si elle pouvait, si l'intervenante pouvait, trouver un centre de thérapie pour elle. J'étais vraiment surprise, parce que l'intervenante, elle ne voulait plus l'aider... la porte était complètement fermée. [P]endant son adolescence, elle était très surveillée, mais aussitôt qu'elle a eu 18 ans, elle a été abandonnée<sup>2953</sup>.

Or, des recherches scientifiques font état du fait que les jeunes ayant reçu des services de protection de la jeunesse sont particulièrement à risque de connaître des difficultés d'insertion socioprofessionnelle, des problèmes sociaux importants et des démêlés avec la justice<sup>2954</sup>. Par conséquent, il s'avère essentiel de les préparer à la vie autonome et

<sup>2952</sup> Témoignage à huis clos HC-20, notes sténographiques du 5 avril 2018, p. 147, lignes 3-9; témoignage à huis clos HC-17, notes sténographiques du 16 mars 2018, p. 287, lignes 15-18; témoignage à huis clos HC-51, notes sténographiques du 24 mai 2018, p. 71, lignes 6-10 et p. 72, lignes 8-14; témoignage de Xavier Moushoom, notes sténographiques du 4 avril 2018, p. 26-28, lignes 17-11 et p. 41, lignes 15-20; témoignage à huis clos HC-19, notes sténographiques du 3 avril 2018, p. 70, lignes 9-20; témoignage à huis clos HC-55, notes sténographiques du 8 juin 2018, p. 241-242, lignes 15-17; pièce P-882 (CERP), *op. cit.*, p. 2; témoignage à huis clos HC-72, notes sténographiques du 11 septembre 2018, p. 376-377, lignes 14-11; témoignage à huis clos HC-52, notes sténographiques du 25 mai 2018, p. 16-17, lignes 3-15.

<sup>2953</sup> Témoignage à huis clos HC-10, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 250-251, lignes 25-15.

<sup>2954</sup> Goyette, M. et Frechon, I. (2013). Comprendre le devenir des jeunes placés : la nécessité d'une observation longitudinale et représentative tenant compte des contextes socioculturels et politiques, *Revue française des affaires sociales*, 2013(1-2), 164-180; Goyette, M., Pontbriand, A., Turcotte, M.E., Mann-Feder, V., Turcotte, D., Grenier, S. et El-Hadji Sawaliho, B. (2012). *Parcours d'entrée dans la vie adulte et stratégies d'autonomisation des jeunes autochtones suivis ou placés en protection de la jeunesse*. Montréal, Québec : CREVAJ, École nationale d'administration publique.

de les soutenir après leur placement, afin de réduire les probabilités de criminalisation ou de victimisation<sup>2955</sup>.

Cette affirmation prend encore plus d'importance pour les enfants autochtones. Le fait d'avoir été placé à l'extérieur des villages et des communautés apporte effectivement des défis supplémentaires pour les jeunes des Premières Nations et Inuit. Plusieurs d'entre eux décident en effet de retourner près de leurs familles à 18 ans, mais nombreux sont ceux qui ont perdu leur langue et leur culture. Cela rend la réintégration beaucoup plus difficile<sup>2956</sup>. Or, peu de ressources sont accessibles pour les soutenir en ce sens.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 133**

**Accroître l'offre et le financement de services post-placement pour les enfants autochtones dans les communautés conventionnées et en milieu urbain.**

Dans une perspective de responsabilité populationnelle, je recommande également au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 134**

**Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones afin d'accroître l'offre et le financement de services post-placement dans les communautés autochtones non conventionnées.**

## **11.6. Un système qui perpétue l'histoire**

D'aucuns diront que plusieurs des problèmes mis de l'avant dans le cadre des travaux de la Commission ne sont pas l'apanage des membres des Premières Nations et des Inuit soumis à la LPJ et ils auraient raison de l'affirmer. Ce qu'il importe de comprendre toutefois, c'est que les conséquences qui en découlent, elles, sont différentes en contexte autochtone. Non seulement les parents et les enfants sont séparés rapidement, mais le recours fréquent aux familles d'accueil allochtones rend difficile la préservation de la culture et de la langue maternelle de l'enfant, comme l'ont démontré les témoignages évoqués précédemment.

Résultat : pour certains témoins, le placement actuel des enfants s'inscrit dans un continuum de disparition, qui, au même titre que les pensionnats ou l'adoption illégale d'enfants (rafle des années 60), contribue à l'effacement et à la fragilisation du tissu social des communautés autochtones<sup>2957</sup>. D'autres vont jusqu'à affirmer que l'intervention en

<sup>2955</sup> *Ibid.*

<sup>2956</sup> *Martin Scott, Report to the Commission d'enquête par Martin Scott, pièce P-954 (CERP), p. 10.*

<sup>2957</sup> Témoignage d'Annie Baron, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 123-124, lignes 21-7; témoignage à huis clos HC-10, notes sténographiques du 13 mars 2018, p. 240, lignes 6-14; témoignage à huis clos HC-15, notes sténographiques du 15 mars 2018, p. 103, lignes 13-17; témoignage à huis clos HC-17, notes sténographiques du 16 mars 2018, p. 288, lignes 1-6; témoignage à huis clos HC-32, notes sténographiques du 10 mai 2018, p. 186-187, lignes 24-3 et p. 188-190, lignes 19-5.

protection de la jeunesse et le taux de placement élevé des enfants autochtones sont «une nouvelle version de l'expérience vécue en pensionnat»<sup>2958</sup>. Pas étonnant dans un tel contexte que la DPJ soit perçue dans les communautés autochtones comme une instance ayant pour but «d'enlever» les enfants<sup>2959</sup>. Dans certaines langues autochtones, dont l'anishnabe, les termes «directeur de la protection de la jeunesse» sont d'ailleurs traduits par «celui ou celle qui enlève ou prend les enfants».

Le cri du cœur d'une mère venue témoigner à huis clos résume à lui seul la perception des peuples autochtones à l'égard des services de protection de la jeunesse :

[M]a grand-mère, elle a fait les pensionnats. Ma mère, elle a fait les familles d'accueil. On a fait les familles d'accueil. Mon enfant fait des familles d'accueil. Ça fait quatre générations que ça dure. Il faudrait que ça arrête<sup>2960</sup>.

La méfiance envers les services en protection de la jeunesse fait aussi en sorte que certaines femmes n'osent pas demander de l'aide ou dénoncer la violence dont elles sont victimes, par peur que leurs enfants soient placés. Cette peur les maintient parfois dans des situations qui compromettent leur propre sécurité, comme l'a relaté la cheffe de la communauté anishnabe de Lac Simon, Adrienne Jérôme, lors de son passage en audience en juin 2017<sup>2961</sup> ainsi que d'autres témoins par la suite<sup>2962</sup>.

Le climat de suspicion qui règne amène en outre des parents à multiplier les stratégies de protection. Certains vont filmer ou enregistrer les intervenants lors d'interventions<sup>2963</sup>, interdire aux intervenants d'entrer dans la maison, ne pas se présenter à leurs rendez-vous<sup>2964</sup>, faire des barrages pour ne pas que les intervenants de la DPJ entrent sur la communauté<sup>2965</sup>, etc. De mon point de vue, bien qu'elles puissent sembler extrêmes, ces actions doivent être prises pour ce qu'elles sont : des moyens de fortune pour protéger ce que ces gens ont de plus précieux : leurs enfants. En vérité, agirions-nous vraiment différemment si nous étions, comme plusieurs d'entre eux, convaincus des dangers auxquels sont exposés nos enfants ?

## 11.7. Une gouvernance à redéfinir

Pour ma part, il ne fait aucun doute que les limites du système de protection de la jeunesse en contexte autochtone sont atteintes. Signe que le gouvernement en est lui-même conscient, pour remédier à la situation, au fil des ans, la LPJ a été modifiée afin d'inclure des

<sup>2958</sup> *Presentation of Makivik Corporation and Nunavik Inuit*, pièce P-008 (CERP), p. 23.

<sup>2959</sup> Témoignage de Tanya Sirois, notes sténographiques du 8 juin 2017, p. 52, lignes 9-13; témoignage d'Annie Baron, notes sténographiques du 28 septembre 2017, p. 114, lignes 22-23 et p. 123, lignes 10-17; témoignage à huis clos HC-32, notes sténographiques du 10 mai 2018, p. 208, lignes 13-22; témoignage à huis clos HC-65, notes sténographiques du 23 août 2018, p. 166, lignes 8-17.

<sup>2960</sup> Témoignage à huis clos HC-19, notes sténographiques du 3 avril 2018, p. 100, lignes 2-7.

<sup>2961</sup> Témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 7 juin 2017, p. 33, lignes 4-19.

<sup>2962</sup> Témoignage de Béatrice Vaugrante, notes sténographiques du 29 septembre 2017, p. 225, lignes 10-15; *Notes personnelles de Lorraine Loranger*, pièce P-474 (CERP), p. 2 et 3 (PDF en ligne).

<sup>2963</sup> Témoignage d'Adrienne Jérôme, notes sténographiques du 7 juin 2017, p. 62, lignes 4-14.

<sup>2964</sup> Témoignage d'Annie Pisuktie, notes sténographiques du 21 mars 2018, p. 262, lignes 9-16.

<sup>2965</sup> Témoignage à huis clos HC-22, notes sténographiques du 10 avril 2018, p. 47-49, lignes 22-2.

dispositions permettant aux communautés autochtones d'exercer certaines responsabilités en matière de protection de la jeunesse.

À titre d'exemple, l'article 37.7 de la *Loi* permet de confier l'exercice de certaines responsabilités attribuées aux DPJ à des intervenants travaillant pour des communautés autochtones non conventionnées. Comme détaillé au chapitre 5 de ce rapport, la majorité des communautés non conventionnées du Québec se sont prévaluées de cette possibilité et disposent d'ententes bipartites avec le CISSS ou le CIUSSS présent sur leur territoire<sup>2966</sup>.

Si ce mode de fonctionnement est populaire, la preuve recueillie laisse toutefois présager la désuétude des ententes en vigueur. Plusieurs des ententes bipartites conclues n'ont en effet pas été renégociées depuis des années. C'est le cas notamment de l'entente entre le Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse de la Côte-Nord (aujourd'hui CISSS de la Côte-Nord) et la communauté Pessamit signée en 2003<sup>2967</sup>, celle avec Essipit en 2005<sup>2968</sup>, celle avec le Regroupement Mamit Innuat en 2005<sup>2969</sup>, et de l'entente signée avec Uashat mak Mani-Utenam en 2010<sup>2970</sup>. Nul besoin de préciser que la réalité de ces communautés a connu d'importantes transformations au cours de ces années et que ces transformations sont susceptibles d'influencer les besoins.

Autre constatation, plusieurs sections de ces ententes ne s'appliquent plus aujourd'hui en raison des changements survenus depuis l'adoption de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services notamment l'abolition des agences régionales*<sup>2971</sup>. Cette loi, à l'origine d'une transformation en profondeur de l'organisation des services en santé et services sociaux, a notamment fait en sorte que l'accréditation des familles d'accueil – acteurs incontournables de l'application de la LPJ – change de main<sup>2972</sup>. Finalement, parce qu'aucun cadre ne régit le contenu de ces ententes, les éléments abordés dans chacune d'elles et le niveau de détail varient de manière substantielle<sup>2973</sup>.

Par ailleurs, si de telles ententes apparaissent prometteuses sur papier, elles ne sont pas pour autant synonymes d'autonomie pour les communautés autochtones. En pratique, celles-ci demeurent en effet entièrement assujetties aux normes québécoises et au contrôle des DPJ ou du MSSS.

Aux dires des DPJ entendus en audience, le fait qu'ils demeurent imputables des actions et des interventions effectuées par les membres de leur personnel ou par tout autre organisme à qui ils auraient délégué des pouvoirs justifie cet état de fait<sup>2974</sup>. Questionnée

<sup>2966</sup> Voir le chapitre 5, p. 201-202.

<sup>2967</sup> *Annexe 5 de la réponse du MSSS à la DG-0095-DEF*, pièce P-791-24 (CERP), onglet 24.1.5.

<sup>2968</sup> *Annexe 6 de la réponse du MSSS à la DG-0095-DEF*, pièce P-791-24 (CERP), onglet 24.1.6.

<sup>2969</sup> *Annexe 7 de la réponse du MSSS à la DG-0095-DEF*, pièce P-791-24 (CERP), onglet 24.1.7.

<sup>2970</sup> *Annexe 1 de la réponse à la DG-0095-DEF*, pièce P-791-24 (CERP), onglet 24.1.1.

<sup>2971</sup> *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services notamment l'abolition des agences régionales*, RLRQ, c. O-7.2.

<sup>2972</sup> Pièce P-791-24 (CERP), *op. cit.*

<sup>2973</sup> *Ibid.*

<sup>2974</sup> Pièce P-122 (CERP), *op. cit.*, p. 10.



sur le fonctionnement du système, la DPJ de la Côte-Nord, Marlene Gallagher, a d'ailleurs affirmé qu'elle pourrait, à tout moment «décider de façon arbitraire ou discrétionnaire – dépendant de quel côté on se situe – de reprendre l'ensemble des responsabilités temporairement ou de façon permanente»<sup>2975</sup>. En accord avec cette vision des choses, dans le mémoire qu'ils ont déposé à la Commission, les DPJ de la province présentent leur fonction comme étant «le pilier de l'intervention sociale auprès des enfants ayant besoin de protection»<sup>2976</sup>. S'il est vrai que la *Loi* attribue au directeur de la protection de la jeunesse et à son personnel des responsabilités exclusives au regard des enfants ayant besoin de protection<sup>2977</sup>, cette même loi ouvre aussi la porte à une responsabilité partagée avec les autorités autochtones<sup>2978</sup>. Dans une perspective de réconciliation, c'est cet aspect de la *Loi* qu'il importe selon moi de valoriser.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n°135

**Soutenir financièrement et accompagner sans délai et sans restriction les communautés qui souhaitent mettre à jour leurs ententes ou prendre en charge les services de protection de la jeunesse en vertu de l'article 37.7 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.**

La conclusion d'ententes en vertu de l'article 37.5 de la LPJ est un autre exemple de dispositions permettant aux communautés autochtones d'exercer certaines responsabilités en matière de protection de la jeunesse.

Concrètement, depuis 2000, l'article 37.5 permet la conclusion d'ententes entre le gouvernement et une organisation ou une communauté autochtone pour la mise sur pied d'un régime particulier de protection de la jeunesse<sup>2979</sup>. Ces régimes doivent respecter les principes généraux prévus à la *Loi* et se conformer à l'ensemble des exigences prévues par le MSSS<sup>2980</sup>. De mon point de vue, cela limite considérablement la mise en place de systèmes ou de programmes distincts et plus conformes aux valeurs et pratiques culturelles des peuples autochtones.

Un certain nombre d'intervenants entendus en audience ont affirmé que les exigences imposées sont difficiles, voire impossibles à atteindre pour les communautés. À titre d'exemple, une communauté qui désire conclure une telle entente doit déjà offrir des services sociaux courants efficaces. Or, comme expliqué précédemment, ces services

<sup>2975</sup> Témoignage de Marlene Gallagher, notes sténographiques du 11 septembre 2018, p. 95, lignes 19-23.

<sup>2976</sup> Mémoire des Directeurs et Directrices de la protection de la jeunesse du Québec. (2018, 30 novembre), pièce P-1169 (CERP), mémoire M-028, p. 5.

<sup>2977</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, op. cit., art. 32.

<sup>2978</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, op. cit., art. 37.7.

<sup>2979</sup> Cette entente peut également être conclue avec une nation autochtone, un regroupement de communautés ou un regroupement autochtone.

<sup>2980</sup> *Lignes directrices permettant d'établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les Autochtones*, pièce P-085 (CERP).

ne sont financés que depuis 2009. En d'autres termes, pendant près de dix ans, les communautés autochtones ne disposaient pas des ressources financières nécessaires pour offrir les services préalables à la conclusion d'une entente de délégation.

Afin de prendre sa décision, le MSSS se fie également sur l'évaluation par le DPJ des compétences de l'organisation autochtone pour prendre en charge les responsabilités, comme l'a expliqué, on ne peut plus clairement, la directrice des services aux jeunes et aux familles au MSSS, Pascale Lemay :

Évidemment, dans le processus, l'avis du Directeur [DPJ] est quand même important. C'est les responsabilités du Directeur de la protection de la jeunesse, il doit être confortable ou être rassuré quant à la qualité des services à rendre [...] Si on a un DPJ qui nous dit un avis, nous donne un avis défavorable parce qu'il est inquiet sur la qualité des services qui seraient rendus, évidemment, vous comprendrez que son avis, il est important<sup>2981</sup>.

Lors de leur passage devant la Commission, les DPJ entendus ont tous exprimé des réserves importantes à cet appui de principe. De manière plus ou moins voilée – bien que se disant partisans d'une plus grande autonomie pour les communautés –, chacun d'entre eux a évoqué l'incapacité de plusieurs communautés à offrir des services de protection de la jeunesse de qualité, à court ou à moyen terme<sup>2982</sup>.

Selon Camil Picard, ex-président par intérim de la CDPDJ venu témoigner, cette vision des choses est généralisée<sup>2983</sup>. De son point de vue, en plus de démontrer un manque de confiance flagrant envers les capacités des Autochtones à assumer les responsabilités inhérentes à la protection de la jeunesse, la volonté des représentants de l'État d'imposer le respect intégral des principes de la loi et des normes québécoises fait obstacle à la négociation d'ententes selon l'article 37.5 de la LPJ :

Ce qu'on a pu observer c'est que, depuis la mise en [vigueur de] cet article-là à la protection de la jeunesse, le processus pour permettre à une communauté de prendre en charge ses enfants a été extrêmement lent, et il y avait toujours une virgule qui [ne] faisait pas l'affaire pour dire que ça respectait pas tout à fait à la lettre la Loi de la protection de la jeunesse. Nous avons été témoins, à la Commission, de rencontres à haut niveau où il y avait toujours : « Ah oui, mais là, cette phrase-là, dans le préambule, est-ce que vraiment ça respecte les valeurs de la Loi de la protection... » On [ne] pourra pas... Vous savez, la mise en place de 37.5, c'est pas la traduction de la Loi de la protection de la jeunesse en innu ou en cri; c'est une adaptation des moyens et processus pour que les communautés puissent prendre en charge leurs enfants [...] ça prend un esprit ouvert et une absence de paternalisme de la part des non-Autochtones pour dire : « Ce sera pas tout à fait comme c'est écrit dans la Loi de la protection de la jeunesse, mais l'esprit de la Loi est là »<sup>2984</sup>.

<sup>2981</sup> Témoignage de Pascale Lemay, notes sténographiques du 22 octobre 2018, p. 286, lignes 11-15 et 20-25.

<sup>2982</sup> Témoignage de Philippe Gagné, notes sténographiques du 1<sup>er</sup> octobre 2018, p. 30, lignes 19-21 et p. 122, lignes 8-21; témoignage de Maryse Olivier, notes sténographiques du 28 septembre 2018, p. 51-52, lignes 19-2; pièce P-1169 (CERP), mémoire M-028, *op. cit.*, p. 10.

<sup>2983</sup> Témoignage de Camil Picard, notes sténographiques du 12 mars 2018, p. 174-175, lignes 22-3.

<sup>2984</sup> *Id.*, p. 179, lignes 6-23 et p. 180, lignes 5-9.

Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que seuls les Atikamekw Nehirowisiw soient parvenus, au terme d'efforts soutenus, à signer une entente avec le gouvernement en près de 20 ans.

La situation n'est guère plus reluisante en ce qui concerne les communautés conventionnées, et ce, en dépit du fait qu'en vertu de la CBJNQ, les communautés eeyou (cries) et les villages inuit, peuvent mettre en place des institutions locales ou régionales responsables d'offrir des services de protection de la jeunesse<sup>2985</sup>. Le fait pour ces institutions d'être considérée comme une partie intégrante du réseau de la santé et des services sociaux suscite des enjeux particuliers sur le plan de la gouvernance. Dans le mémoire qu'elle a déposé à la Commission, la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik (RRSSSN), affirme d'ailleurs que :

Bien que l'intégration au réseau provincial offre de nombreux bénéfices, la capacité de prise de décision s'avère insuffisamment décentralisée et conduit souvent à l'élaboration de lois ou règlements dont l'application est inadaptée à la situation du Nunavik. Il revient alors constamment à la RRSSSN et aux organisations régionales de faire la preuve de l'inadéquation de ces régulations ou de leur conflit avec les provisions de la CBJNQ, à un niveau administratif<sup>2986</sup>.

Pour toutes ces raisons, il paraît nécessaire et urgent que le contrôle exercé par les représentants de l'État soit réduit. Je crois en effet, qu'en persistant à vouloir imposer ou développer des politiques en ignorant la volonté des Autochtones eux-mêmes, l'État contribue à maintenir les communautés dans un état de fragilité et ne fait que repousser un mouvement de transformation interne déjà bien amorcé.

Plusieurs experts venus témoigner devant la Commission ont d'ailleurs fait état de recherches et d'expériences de terrain soutenant l'idée que les services sociaux destinés aux personnes autochtones doivent être soumis au contrôle direct des communautés locales<sup>2987</sup>.

<sup>2985</sup> *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, Grand Council of the Crees (of Québec), Northern Québec Inuit Association, gouvernement du Canada, Société d'énergie de la Baie James, Société de développement de la Baie James, Commission hydroélectrique du Québec et gouvernement du Québec, 11 novembre 1975.

<sup>2986</sup> Mémoire de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik. (2018, 9 novembre), *Une vision intégrée de la sécurisation culturelle du réseau de la santé et des services sociaux du Nunavik*, pièce P-1137 (CERP), mémoire M-023, p. 5.

<sup>2987</sup> Témoignage de Mylène Sénéchal, notes sténographiques du 22 janvier 2018, p. 107, lignes 17-21; témoignage d'Aimée Craft, notes sténographiques du 15 janvier 2018, p. 58, lignes 2-5; témoignage de Mina Beaulne, notes sténographiques du 21 novembre 2018, p. 64, lignes 4 à 17.

---

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

**APPEL À L'ACTION n°136**

Favoriser la conclusion d'ententes selon l'article 37.5 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* en assouplissant les critères exigés et en simplifiant le processus menant à la conclusion de telles ententes.

**APPEL À L'ACTION n°137**

Soutenir financièrement et accompagner sans délai et sans restriction les communautés qui souhaitent prendre en charge les services de protection de la jeunesse selon l'article 37.5 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.





# CHAPITRE 12

## POUR LA SUITE DES CHOSES

Les réalités vécues par les Premières Nations et les Inuit ont fait l'objet de plusieurs exercices de consultation et d'enquête au cours des dernières décennies, et ce, tant à l'échelle provinciale que fédérale. Les plus emblématiques d'entre eux demeurent assurément la Commission royale sur les peuples autochtones<sup>2988</sup> et la Commission de vérité et réconciliation du Canada<sup>2989</sup>.

Bien que les rapports produits au terme de ces exercices aient été bien reçus, des années après leur dépôt, la vaste majorité des recommandations ou appels à l'action avancés sont restés lettre morte<sup>2990</sup>. Selon les experts qui se sont intéressés à la question, plusieurs facteurs peuvent expliquer cet état de fait. Ces facteurs vont d'une conjoncture politique défavorable à la non-réactivité des services publics, en passant par le peu de place laissée aux instances autochtones dans la mise en œuvre des recommandations. Tous ont cependant un dénominateur commun : l'absence ou l'inefficacité des mesures de suivi retenues pour évaluer l'application des recommandations proposées.

Dès les premières audiences de la Commission, certains des témoins entendus ont déploré cette situation et ont réclamé un mécanisme de suivi capable d'assurer la mise en œuvre effective des appels à l'action avancés dans ce rapport<sup>2991</sup>. Le gouvernement lui-même a reconnu ce besoin, au point d'inscrire dans le décret constitutif de la Commission qu'il entendait « mettre en place un mécanisme d'évaluation et de suivi des recommandations formulées par la commission d'enquête »<sup>2992</sup>.

---

<sup>2988</sup> Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. (1996). *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*. Ottawa, Ontario : Groupe Communication Canada.

<sup>2989</sup> Commission de vérité et réconciliation du Canada. (2015). *Rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*. Montréal, Québec et Kingston, Ontario : McGill-Queen's University Press.

<sup>2990</sup> Darnell, R. (2000). Canadian anthropologist, the First Nation and Canada's self-image at the millenium. *Anthropologia*, 42(2), 165-174; Frideres, J., Gadacz, R. (2012). *Aboriginal peoples in Canada (9<sup>th</sup> edition)*. Toronto, Ontario : Pearson; Hedican, E. J. (2013). *Ipperwash: the tragic failure of Canada's Aboriginal Policy*. Toronto, Ontario : University of Toronto Press; McMillan, L. J. (2014). Still Seeking Justice: The Marshall Inquiry Narratives. *UBC Law Review*, 47(3), 927-990.

<sup>2991</sup> Témoignage de Hadley Friedland, notes sténographiques du 6 décembre 2017, p. 50, lignes 2-22; témoignage de Pierre Trudel, notes sténographiques du 22 novembre 2017, p. 41, lignes 2-14; témoignage d'Aimée Craft, notes sténographiques du 15 janvier 2018, p. 213-214, lignes 17-6; témoignage de Mylène Jaccoud, notes sténographiques du 16 février 2018, p. 224-225, lignes 23-23; témoignage de Vivien Carli, notes sténographiques du 20 février 2018, p. 102, lignes 4-24.

<sup>2992</sup> *Décret concernant la constitution de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès*, (2016) 1095 G.O.Q. II, p. 24. Le texte entier du décret est disponible à l'annexe 1.



## 12.1. Un mécanisme formel de suivi

Après avoir mesuré l'ampleur des défis qui se présentent à nous, j'en suis venu pour ma part à la conclusion que la solution résidait dans un mécanisme de suivi indépendant des parties en cause.

Les choix faits par mes prédécesseurs dans le cadre d'autres commissions m'ont mené à ce constat. En m'intéressant aux commissions canadiennes antérieures, j'ai effectivement noté que les évaluations produites *a posteriori* émanaient, pour la plupart, de comités de suivi à forte composante gouvernementale<sup>2993</sup>. Pour certaines commissions, les données d'évaluation ont aussi été générées et analysées par les ministères au cœur de l'enquête, ce qui du point de vue autochtone a laissé planer un doute sur l'impartialité du processus. C'est le cas notamment en Nouvelle-Écosse, où la Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution a délégué au Department of Attorney General et au Department of Solicitor General (équivalent du ministère de la Justice du Québec) la responsabilité d'évaluer la mise en application des recommandations les concernant<sup>2994</sup>. Par ailleurs, les suivis effectués se limitaient très souvent à quelques-unes des solutions avancées et étaient très rarement répétés dans le temps. La suite de l'histoire m'a convaincu de m'éloigner de ce modèle. Non seulement les améliorations obtenues n'ont pu être mesurées adéquatement et les changements se font toujours attendre, mais des commissions subséquentes ont été nécessaires pour reprendre les recommandations laissées en plan.

Trop de fois par le passé les travaux réalisés par les commissions se sont mués en une vague de déception majeure lorsqu'est venu le temps d'agir. Inscrit dans le temps, le *statu quo* qui en a découlé n'a fait qu'éroder davantage le lien de confiance déjà fragile entre les peuples autochtones et les services publics. Tout cela doit cesser.

Les changements proposés sont audacieux et obligent à repenser plusieurs façons de faire. Par conséquent, il est salutaire qu'une distance soit établie entre les organisations visées par ces changements et ceux qui verront à évaluer leur mise en œuvre sur le terrain.

Le mécanisme de suivi proposé doit aussi être pourvu d'une véritable capacité d'influence, voire de contrainte à l'égard des services en cause. Il doit de plus s'appuyer sur une expérience reconnue, tant en analyse des politiques et programmes publics qu'en ce qui a trait à la culture et aux réalités autochtones. Finalement, au-delà de ces considérations, l'urgence d'agir décrétée dans plusieurs domaines exige que la solution retenue puisse être rapidement et facilement mise en place.

<sup>2993</sup> Par exemple The Aboriginal Justice Implementation Commission au Manitoba en 2001. Repéré à <http://www.ajic.mb.ca/>.

<sup>2994</sup> Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution. (1989). *Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution. Digest of Findings and Recommendations*. Repéré à [https://novascotia.ca/just/marshall\\_inquiry/docs/Royal%20Commission%20on%20the%20Donald%20Marshall%20Jr%20Prosecution\\_findings.pdf](https://novascotia.ca/just/marshall_inquiry/docs/Royal%20Commission%20on%20the%20Donald%20Marshall%20Jr%20Prosecution_findings.pdf), p. 16.

Tous ces éléments pointaient vers l'idée de s'en remettre à une entité existante. Parce qu'il traite déjà de questions étroitement liées au mandat de la Commission, mon regard s'est naturellement porté vers le Protecteur du citoyen.

À l'heure actuelle, le Protecteur du citoyen a pour mandat d'assurer le respect des droits des citoyens dans leurs relations avec les services publics. En vertu de sa loi constitutive, il peut intervenir «chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être, par l'acte ou l'omission d'un organisme public, de son dirigeant, de ses membres ou du titulaire d'une fonction, d'un emploi ou d'un office qui relève de ce dirigeant»<sup>2995</sup>. Par organisme public, on entend ici un ministère, un organisme du gouvernement du Québec ou un établissement du réseau de la santé et des services sociaux<sup>2996</sup>. Le Protecteur du citoyen peut également «intervenir de sa propre initiative et effectuer des enquêtes sur des enjeux majeurs en vue d'améliorer la qualité des services publics». Il est de plus autorisé à «proposer des modifications aux projets de loi, règlements, directives ou politiques»<sup>2997</sup>.

Cet ombudsman impartial et indépendant a déjà démontré sa capacité à traiter des questions autochtones sous l'angle des relations avec les services publics. Le rapport sur les conditions de détention, l'administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik paru en 2016<sup>2998</sup> en fait foi. Il en va de même des observations effectuées, plus récemment, en ce qui a trait à l'identité culturelle des enfants des Premières Nations en contexte de protection de la jeunesse<sup>2999</sup>.

Bien reçu de la part des autorités autochtones, ces rapports ont d'ores et déjà mené à des actions concrètes, ce qui témoigne du niveau de réceptivité des services publics à l'égard des recommandations de cet organisme. D'ailleurs, bien que le Protecteur du citoyen ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte, il estime que plus de 98,0 % de ses recommandations sont mises en œuvre<sup>3000</sup>.

Le fait que la structure soit déjà en place, dispose d'un budget établi et relève directement de l'Assemblée nationale milite aussi en faveur de l'organisme. Non seulement son existence et son indépendance financière sont assurées, mais il bénéficie aussi de la saine distance souhaitée avec le personnel politique et administratif en place dans les ministères et organismes publics visés par mes appels à l'action.

Par ailleurs, la crédibilité et la neutralité de l'organisme ne sont plus à établir, comme en témoignent les mandats particuliers qui lui ont été confiés par le passé. Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2017, le Protecteur du citoyen traite en effet les questions relatives à la divulgation d'actes

<sup>2995</sup> *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32, art. 13.

<sup>2996</sup> *Id.*, art. 14-15.

<sup>2997</sup> Protecteur du citoyen. (2019). Rôle et mandats. Repéré à <https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/a-propos/role-et-mandats>.

<sup>2998</sup> *Rapport spécial du Protecteur du citoyen. Les conditions de détention, l'administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik*, pièce P-459 (CERP).

<sup>2999</sup> Protecteur du citoyen. (2016). *Rapport annuel d'activités 2017-2018*. Repéré à [https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports\\_annuels/rapport-annuel-2017-2018-pcq.pdf](https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_annuels/rapport-annuel-2017-2018-pcq.pdf), p. 67-68.

<sup>3000</sup> Protecteur du citoyen. (2019). Rôles et mandats, *op. cit.*

répréhensibles à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles liées à ces divulgations<sup>3001</sup>. Il agit également comme ombudsman correctionnel du Québec pour les personnes incarcérées dans les établissements de détention sous la responsabilité du ministère de la Sécurité publique<sup>3002</sup> et comme Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux<sup>3003</sup>.

Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 138**

**Confier au Protecteur du citoyen le mandat d'assurer l'évaluation et le suivi de la mise en œuvre de l'ensemble des appels à l'action proposés dans ce rapport, et ce, jusqu'à leur pleine réalisation.**

Pour mener à bien cette mission, le Protecteur du citoyen devra vraisemblablement pouvoir compter sur des ressources financières et humaines additionnelles. Aussi, je recommande à l'Assemblée nationale de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 139**

**Veiller à ce que le budget consenti au Protecteur du citoyen soit ajusté pour tenir compte des nouvelles responsabilités qui lui sont confiées.**

Par souci de transparence, je considère en outre essentiel que les conclusions du Protecteur du citoyen soient rendues publiques de façon régulière. À ce titre, je recommande au gouvernement de :

#### **APPEL À L'ACTION n° 140**

**Inclure à la *Loi sur le Protecteur du citoyen* l'obligation pour le Protecteur du citoyen de produire et de rendre public une fois l'an un état d'avancement de la mise en œuvre des appels à l'action de la Commission, et ce, jusqu'à leur pleine réalisation.**

## **12.2. Une veille citoyenne**

Au-delà du mécanisme de suivi formel proposé, la concrétisation des appels à l'action identifiés peut aussi être soutenue par l'engagement citoyen. L'exemple du Comité public de suivi des recommandations de la commission Charbonneau, initié par un groupe d'universitaires et de citoyens au lendemain du dépôt du rapport de la commission du même nom, est un exemple concret de cela. Année après année, le rapport public déposé par ce

3001 *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D-11.1.

3002 Protecteur du citoyen. (2019). Rôles et mandats, *op. cit.*

3003 *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, RLRQ, c. P-31.1.

groupe de citoyens permet de mesurer le niveau de réalisation des recommandations<sup>3004</sup>. Il rappelle aussi aux élus la nécessité de ne pas perdre de vue les constats établis et les actions identifiées pour y remédier.

Au cours de nos travaux, un certain nombre de représentants autochtones ont exprimé leur volonté de suivre de très près la mise en œuvre des appels à l'action retenus dans le cadre de cette commission. Plusieurs ont aussi manifesté le désir que le rapport en lui-même soit diffusé le plus largement possible dans les communautés. Ils espèrent ainsi que les membres des Premières Nations et les Inuit puissent non seulement prendre connaissance des conclusions mises de l'avant, mais aussi assurer une certaine veille citoyenne quant à la concrétisation des solutions proposées.

La forme exigée pour un rapport de commission d'enquête, plus formelle que vulgarisée, et surtout très loin de la tradition orale des peuples autochtones, peut toutefois être un obstacle de taille pour les membres des Premières Nations et des Inuit désireux d'exercer un regard critique sur la mise en œuvre des appels à l'action avancés. Du point de vue autochtone, si l'on prend en considération les observations effectuées sur le plan de la langue, notamment comme barrière à l'accès et à l'autodétermination, la diffusion en français et en anglais seulement du rapport apparaît également insuffisante.

Dans une perspective de réconciliation et de véritable collaboration de nation à nation, il est de mon point de vue essentiel que les membres des Premières Nations et les Inuit du Québec puissent s'approprier le contenu de ce rapport. Par conséquent, je recommande au gouvernement de :

#### APPEL À L'ACTION n° 141

**Procéder le plus rapidement possible à la traduction et à la diffusion du rapport synthèse de cette commission dans toutes les langues autochtones utilisées au Québec sous forme écrite au sein des peuples autochtones, et ce, en collaboration avec leurs représentants.**

<sup>3004</sup> La Presse canadienne. (2018, 4 décembre). Bilan mitigé trois ans après le dépôt du rapport de la commission Charbonneau. *ICI Radio-Canada.ca*. Repéré à <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1139755/commission-charbonneau-recommandations-application-rapport-enquete-comite-suivi>.

---

Dans le respect des traditions orales de ces peuples, je recommande également au gouvernement de :

**APPEL À L'ACTION n° 142**

**Veiller le plus rapidement possible à la diffusion du contenu du rapport synthèse de cette commission par le biais de véhicules alternatifs de diffusion orale identifiés par les autorités autochtones elles-mêmes, en fonction des besoins et des réalités de leurs peuples.**

Rappelons en outre que l'entièreté des éléments déposés en preuve et des documents produits dans le cadre des travaux de la Commission seront disponibles à Archives et Bibliothèque nationale du Québec dès le dépôt du présent rapport, à l'exception de certains documents de nature confidentielle.

# CONCLUSION

De Val-d'Or, épicentre des événements ayant donné naissance à cette Commission, 24 mois durant, mon équipe et moi sommes allés à la rencontre des peuples autochtones du Québec. De Kuujjuaq à Kuujjuarapik, de Chisasibi à Mistissini, de Pikogan à Wemotaci, de Wendake à Pakua Shipu et d'Akwesasne à Gespeg, sans oublier Montréal et Québec, des voix se sont élevées pour exprimer l'injustice vécue et par-dessous tout, le désir viscéral de mettre fin à l'indifférence.

L'histoire n'est pas nouvelle. Maintes fois par le passé, les Premières Nations et les Inuit du Québec en ont appelé à notre humanité pour mettre un terme à la douleur assourdissante de leurs peuples et redonner un nouvel élan à nos relations. Les problèmes, comme les solutions envisagées pour y remédier, sont connus. Le temps est venu d'agir.

Je l'ai dit et redit, les défis sont immenses. Pour gagner le pari de la réconciliation, il nous faudra apprendre à évoluer en zone franche, dédouanés de nos *a priori* respectifs et de la méfiance qu'ils sous-tendent trop souvent. De part et d'autre, il faudra passer outre le cynisme pour faire montre d'ouverture et de créativité. Plus important encore, il nous faudra avoir le courage de nous réinventer collectivement pour qu'émergent des espaces de collaboration plus égalitaires et respectueux de tous.

Du poste d'observation privilégié que m'a offert mon mandat, j'ai été témoin d'une volonté nouvelle d'affirmation et de changement sur laquelle il m'apparaît judicieux de bâtir. En ce sens, ce rapport ne constitue pas une finalité, mais plutôt une invitation lancée à tous les citoyens québécois à se faire agents de changement. Après tout, au-delà des structures, comme bien d'autres choses, la qualité des relations avec les peuples autochtones se construit au jour le jour dans les rapports tant individuels que collectifs qui sont établis à l'école, au travail, dans la rue ou ailleurs. C'est ce qui constitue le tissu social d'une société, ce qui fait en sorte que certains gestes malheureusement tolérés encore hier ne le sont plus aujourd'hui.

Et quand, au détour des événements et du murmure médiatique, il nous sera donné l'occasion de tester nos solidarités nouvelles, je nous souhaite de nous souvenir. Nous souvenir de leur présence antérieure à la nôtre, des torts que nous avons pu leur causer, mais aussi des savoirs partagés et de notre construction commune du Québec d'aujourd'hui. Par-dessus tout, je nous souhaite d'avoir la sagesse de maintenir le dialogue.

Personnellement, au moment de fermer les livres, je me souviendrai surtout des pères, des mères, des Aînés et des Chefs venus me raconter leur désir d'offrir une vie meilleure à leurs enfants et à leurs communautés. Je me souviendrai que tout progrès véritable passe par l'écoute et le respect, parce qu'en vérité, au-delà des mains tendues, l'avenir se construit côte à côte.





The background of the entire page is a dense, abstract pattern of organic, flowing shapes in three colors: red, orange, and black. These shapes are scattered across the white background, creating a vibrant and textured effect. In the center of the page, the title is written in a bold, red, sans-serif font.

# SYNTHÈSE DES APPELS À L'ACTION



## SYNTHÈSE DES APPELS À L'ACTION

### APPEL À L'ACTION n° 1

Présenter des excuses publiques aux membres des Premières Nations et aux Inuit du Québec pour les préjudices causés par les lois, les politiques, les normes ou les pratiques des services publics à leur encontre.

### APPEL À L'ACTION n° 2

Procéder à l'adoption d'une motion de reconnaissance et de mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones au Québec.

### APPEL À L'ACTION n° 3

Procéder, en collaboration avec les autorités autochtones, à l'élaboration et à l'adoption d'une loi garantissant la prise en compte des dispositions de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans le corpus législatif relevant de ses compétences.

### APPEL À L'ACTION n° 4

Intégrer la collecte de données ethnoculturelles au fonctionnement, à la reddition de comptes et à la prise de décision des organisations du secteur public.

Cela suppose concrètement qu'il faut :

- Fournir aux organisations du secteur public des normes et des directives pour la collecte de données en contexte de soins et services. Ces normes et directives devront définir les motifs pour lesquels de telles collectes peuvent être effectuées et les moyens devant être mis en place pour assurer la protection des renseignements recueillis. Elles devront être élaborées en collaboration avec les autorités autochtones, dans le respect des lignes directrices et des protocoles de recherche existants, afin de tenir compte de leurs particularités culturelles.
- Fournir les outils technologiques nécessaires aux organisations du secteur du public pour qu'elles puissent effectuer la collecte de données ethnoculturelles.
- Confier à la Commission d'accès à l'information du Québec la responsabilité d'encadrer les pratiques des organismes publics en matière de collecte de données ethnoculturelles.
- Ajouter aux exigences des organisations du secteur public l'obligation de dresser annuellement un portrait ethnoculturel des personnes desservies et de le rendre public.
- Produire, tous les cinq ans, une analyse des données recueillies afin de documenter les pratiques et les biais discriminatoires, de mesurer l'évolution de la situation et de guider les orientations et les actions à prendre, et ce, en collaboration avec les Autochtones et des experts indépendants.

### APPEL À L'ACTION n° 5

Apporter les changements administratifs et législatifs nécessaires pour permettre aux autorités autochtones d'avoir accès facilement et en tout temps aux données relatives à leurs populations, notamment en santé et services sociaux.

### APPEL À L'ACTION n° 6

Faire des enquêtes populationnelles en lien avec les peuples autochtones un axe de recherche prioritaire, récurrent et pourvu d'un financement pérenne.

#### **APPEL À L'ACTION n° 7 - À l'attention des autorités autochtones**

Sensibiliser l'ensemble des conseils de bande des Premières Nations et des conseils des villages inuit à l'importance de prendre part aux enquêtes populationnelles effectuées au regard de leurs populations.

#### **APPEL À L'ACTION n° 8**

Conclure des ententes avec le gouvernement fédéral afin que les deux paliers de gouvernement soutiennent financièrement le développement et l'amélioration des logements dans l'ensemble des communautés autochtones du Québec.

#### **APPEL À L'ACTION n° 9**

Poursuivre les investissements financiers visant la construction de logements au Nunavik, en tenant compte des besoins réels des familles.

#### **APPEL À L'ACTION n° 10**

Contribuer financièrement aux initiatives de logements sociaux pour Autochtones en milieu urbain.

#### **APPEL À L'ACTION n° 11**

Faire de la mise en œuvre des mesures de soutien à la persévérance scolaire et à la réussite éducative des élèves et enfants autochtones une priorité et y consacrer les sommes nécessaires, le tout avec pour guide les besoins identifiés par les peuples autochtones eux-mêmes et le respect de leurs traditions ancestrales.

#### **APPEL À L'ACTION n° 12**

Modifier le *Règlement autorisant les ordres professionnels à déroger à l'application de l'article 35 de la Charte de la langue française* pour étendre l'exception à tous les professionnels exerçant leurs activités dans une réserve, dans un établissement où vit une communauté autochtone ou sur les terres de catégorie 1 ou 1-N au sens de la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, nonobstant leur lieu de résidence.

#### **APPEL À L'ACTION n° 13**

Élargir la portée du *Règlement autorisant les ordres professionnels à déroger à l'application de l'article 35 de la Charte de la langue française* pour soustraire les interprètes et traducteurs en langues autochtones aux exigences relatives à la connaissance de la langue française.

#### **APPEL À L'ACTION n° 14**

Rendre accessibles et permanents les services de traduction et d'interprétariat en langues autochtones partout au Québec en instituant une banque centralisée d'interprètes et de traducteurs à l'emploi du gouvernement.

#### **APPEL À L'ACTION n° 15**

Encourager et permettre l'affichage bilingue ou trilingue dans les établissements appelés à desservir une forte population autochtone parlant une langue autre que le français.

**APPEL À L'ACTION n° 16**

Rendre disponibles des formulaires traduits en langues autochtones dans les différents centres de services gouvernementaux.

**APPEL À L'ACTION n° 17**

Faire en sorte que toute correspondance gouvernementale avec les autorités autochtones soit accompagnée d'une version traduite en anglais ou en langue autochtone, au choix de la communauté ou de l'organisation visée.

**APPEL À L'ACTION n° 18**

Émettre une directive à l'intention des établissements du réseau de la santé et des services sociaux mettant un terme à l'interdiction de parler une langue autochtone en contexte d'hébergement ou de soins et services.

**APPEL À L'ACTION n° 19**

Procéder à la création et au financement de postes d'agents de liaison permanents choisis par les autorités autochtones qui soient accessibles dans les villages du Nunavik, les communautés des Premières Nations et les centres d'amitié autochtone du Québec.

**APPEL À L'ACTION n° 20**

Réaliser, en collaboration avec les autorités autochtones, une campagne sociétale d'information sur les peuples autochtones du Québec, leur histoire, leur diversité culturelle et les enjeux de discrimination les affectant.

**APPEL À L'ACTION n° 21**

Poursuivre, en collaboration avec les autorités autochtones, l'enrichissement du cursus scolaire québécois pour y introduire un portrait juste et représentatif de l'histoire des Premières Nations et des Inuit du Québec.

**APPEL À L'ACTION n° 22**

Introduire, le plus tôt possible dans le parcours scolaire de l'élève, des notions relatives à l'histoire et aux cultures autochtones.

**APPEL À L'ACTION n° 23**

Inclure, en collaboration avec les autorités autochtones, un volet sur les Premières Nations et les Inuit du Québec dans les parcours de formations collégiales et universitaires menant à une pratique professionnelle (médecin, travailleur social, avocat, journaliste ou autre).

**APPEL À L'ACTION n° 24**

Sensibiliser les ordres professionnels à l'importance d'inclure dans leurs programmes de formation des contenus développés en collaboration avec les autorités autochtones et portant sur les besoins et caractéristiques des Premières Nations et des Inuit ainsi que sur la sécurisation culturelle.

#### **APPEL À L'ACTION n° 25**

Rendre accessible à tous les cadres, professionnels et employés susceptibles d'être en contact avec les personnes issues des peuples autochtones et œuvrant dans les services publics des formations développées en collaboration avec les autorités autochtones et visant à favoriser la sensibilité, la compétence et la sécurisation culturelle. Dans le respect de la diversité culturelle des nations autochtones, la formation offerte doit être adaptée aux nations autochtones auprès desquelles ces gens sont appelés à travailler.

#### **APPEL À L'ACTION n° 26**

Offrir une formation continue et récurrente à tous les cadres, professionnels et employés œuvrant dans les services publics et susceptibles d'être en contact avec les personnes issues des peuples autochtones.

### **Services de police**

#### **APPEL À L'ACTION n° 27 - À l'attention des corps policiers autochtones**

Adopter et mettre en œuvre une politique en matière de conflits d'intérêts dans le traitement des dossiers d'enquête et d'intervention.

#### **APPEL À L'ACTION n° 28 - À l'attention des autorités autochtones**

Explorer la possibilité de mettre sur pied des corps policiers autochtones régionaux.

#### **APPEL À L'ACTION n° 29**

Réviser le mode de financement de la formation des aspirants policiers embauchés par les corps policiers autochtones pour réduire l'écart de coût entre les différentes catégories de candidats.

#### **APPEL À L'ACTION n° 30**

Injecter les sommes nécessaires pour que l'offre de formation régulière et continue de l'École nationale de police du Québec soit entièrement accessible en anglais et en français.

#### **APPEL À L'ACTION n° 31**

Établir, en collaboration avec les autorités autochtones, un état de situation complet des salaires versés, des infrastructures et équipements à la disposition des corps policiers autochtones ainsi que des réalités géographiques (distance, accès routier, etc.) et sociales (criminalité, pauvreté, etc.) des communautés qu'ils desservent.

#### **APPEL À L'ACTION n° 32**

Entreprendre des négociations avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour convenir d'une enveloppe de mise à niveau des salaires, des infrastructures et des équipements des corps policiers autochtones.

#### **APPEL À L'ACTION n° 33 - À l'attention des autorités autochtones**

Évaluer la possibilité de mettre en place des politiques d'achats groupés pour l'ensemble des corps policiers autochtones du Québec.

**APPEL À L'ACTION n° 34**

Modifier l'article 90 de la *Loi sur la police* pour reconnaître d'emblée aux corps policiers autochtones une existence et un statut similaires aux autres organisations policières du Québec.

**APPEL À L'ACTION n° 35**

Entreprendre des négociations avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour assurer un financement récurrent et pérenne de l'ensemble des corps policiers autochtones.

**APPEL À L'ACTION n° 36**

Modifier le processus d'attribution des ressources budgétaires aux corps policiers pour tenir compte des besoins identifiés par les autorités autochtones en termes d'infrastructures, de ressources humaines, financières ou logistiques et des réalités propres aux communautés ou territoires.

**APPEL À L'ACTION n° 37**

Évaluer la possibilité de mettre sur pied des patrouilles mixtes d'intervention (policiers et intervenant communautaire) auprès des personnes vulnérables, et ce, tant en milieu urbain que dans les communautés des Premières Nations et les villages inuit.

**APPEL À L'ACTION n° 38**

Modifier la *Loi sur la police* pour faire passer le délai de prescription pour dépôt d'une plainte en déontologie policière à trois ans.

**APPEL À L'ACTION n° 39**

Réaliser des campagnes d'information auprès des populations autochtones sur les processus de plainte existants.

## Services de justice

**APPEL À L'ACTION n° 40**

Financer la réalisation de projets, développés et gérés par les autorités autochtones, ayant pour objectif de documenter et de revitaliser le droit autochtone dans tous les secteurs jugés d'intérêt.

**APPEL À L'ACTION n° 41**

Modifier les lois existantes, dont la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, afin de permettre la conclusion d'ententes sur la création de régimes particuliers d'administration de la justice avec les nations, les communautés ou les organismes autochtones officiant en milieu urbain.

**APPEL À L'ACTION n° 42**

Favoriser l'implantation de programmes de justice communautaire et la mise en œuvre de programmes de mesures de rechange pour adultes autochtones dans l'ensemble des villes où la présence autochtone l'exige.



#### **APPEL À L'ACTION n° 43**

Réserver aux programmes de justice communautaire autochtone, et aux organismes responsables de leur actualisation, un budget pérenne, proportionnel aux responsabilités assumées et ajusté annuellement afin d'en assurer la stabilité et tenir compte de l'augmentation normale du coût de fonctionnement de tels programmes.

#### **APPEL À L'ACTION n° 44**

Modifier la *Loi sur l'aide juridique* pour introduire des tarifs particuliers dans le cas de dossiers impliquant des Autochtones, et ce, tant en matière civile que pénale.

#### **APPEL À L'ACTION n° 45**

Investir dans l'aménagement de lieux adéquats à l'exercice de la justice dans chacune des communautés ou villages où siège la Cour itinérante, et ce, dans les meilleurs délais possibles.

#### **APPEL À L'ACTION n° 46 - À l'attention des villes et municipalités**

Mettre un terme à l'emprisonnement des personnes vulnérables, en situation d'itinérance ou à risque de le devenir pour non-paiement d'amendes en lien avec des infractions municipales.

#### **APPEL À L'ACTION n° 47 - À l'attention des villes et municipalités**

Mettre en place un programme d'accompagnement à la justice et d'intervention communautaire pour les personnes vulnérables, en situation d'itinérance ou à risque de le devenir.

#### **APPEL À L'ACTION n° 48**

Modifier le *Code de procédure pénale* pour mettre un terme à l'emprisonnement des personnes vulnérables, en situation d'itinérance ou à risque de le devenir pour non-paiement d'amendes en lien avec des infractions municipales.

#### **APPEL À L'ACTION n° 49**

Financer de façon pérenne les programmes d'accompagnement à la justice et d'intervention communautaire pour les personnes vulnérables, en situation d'itinérance ou à risque de le devenir.

#### **APPEL À L'ACTION n° 50**

Implanter le plus rapidement possible l'usage de la visioconférence lors des enquêtes sur mise en liberté pour les détenus des régions éloignées, plus particulièrement en ce qui concerne le Nunavik.

#### **APPEL À L'ACTION n° 51**

Réserver une enveloppe budgétaire exclusive à la rédaction des rapports Gladue et revoir à la hausse la rémunération accordée pour cette tâche à l'ensemble des rédacteurs.

#### **APPEL À L'ACTION n° 52**

Accroître le nombre de rédacteurs autorisés à produire des rapports Gladue.

**APPEL À L'ACTION n° 53**

Soutenir financièrement les organismes impliqués dans la production des rapports Gladue afin qu'ils procèdent à la bonification et à l'uniformisation de la formation offerte aux rédacteurs accrédités en collaboration avec les autorités autochtones.

**APPEL À L'ACTION n° 54**

Avec la collaboration des autorités autochtones, évaluer périodiquement la qualité du travail réalisé par les rédacteurs des rapports Gladue.

**APPEL À L'ACTION n° 55**

Permettre qu'une lettre Gladue soit préparée automatiquement lorsqu'une personne autochtone est judiciairisée et prévoir un financement à cette fin.

## Services correctionnels

**APPEL À L'ACTION n° 56**

Former l'ensemble des agents de probation du Québec à la préparation de rapports présentenciels autochtones et sur l'approche culturelle sécurisante à adopter lors de la cueillette d'information.

**APPEL À L'ACTION n° 57**

Développer un outil d'évaluation spécifique aux contrevenants autochtones en collaboration avec des experts issus des Premières Nations et du peuple inuit.

**APPEL À L'ACTION n° 58**

Planter, le plus rapidement possible, et dans toutes les régions du Québec, des mesures alternatives à l'incarcération pour les personnes condamnées à une peine discontinue, le tout accompagné d'un financement pérenne.

**APPEL À L'ACTION n° 59**

Mesurer et rendre compte annuellement de la situation relative aux transferts des détenus autochtones en collaboration avec les organismes autochtones partenaires.

**APPEL À L'ACTION n° 60**

Instaurer un programme de financement des déplacements familiaux lorsqu'il n'y a pas d'autre choix que d'incarcérer un détenu dans un établissement provincial éloigné de son lieu de résidence ou de sa communauté d'appartenance.

**APPEL À L'ACTION n° 61**

Permettre des communications par visioconférence entre les détenus et les membres de leur famille lorsqu'il n'y a pas d'autre choix que d'incarcérer un détenu dans un établissement provincial éloigné de son lieu de résidence ou de sa communauté d'appartenance.

#### **APPEL À L'ACTION n° 62**

Modifier les règles en vigueur en ce qui a trait aux appels téléphoniques pour faire en sorte que les appels interurbains puissent être effectués au même coût que les appels locaux.

#### **APPEL À L'ACTION n° 63**

Mettre en œuvre sans délai l'ensemble des recommandations avancées par le Protecteur du citoyen dans son rapport spécial sur les conditions de détention, l'administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik.

#### **APPEL À L'ACTION n° 64**

Entreprendre dans les plus brefs délais, en collaboration avec les autorités autochtones, un chantier de travail sur l'amélioration des conditions de détention des femmes autochtones, de leur arrestation jusqu'à leur libération.

#### **APPEL À L'ACTION n° 65**

Étendre les obligations imposées en matière de soins de santé à l'ensemble du personnel médical œuvrant auprès des détenus par règlement ou modification législative.

#### **APPEL À L'ACTION n° 66**

Reconnaître que les dossiers médicaux des détenus leur appartiennent en propre et procéder à l'informatisation de ces dossiers en ayant recours au dossier santé Québec.

#### **APPEL À L'ACTION n° 67**

Permettre par règlement ou modification législative le partage du dossier médical entier des détenus aux autorités compétentes lors de transferts ou de libération.

#### **APPEL À L'ACTION n° 68**

Élargir à l'ensemble des centres de détention du Québec l'offre d'activités culturellement sécurisantes pour la clientèle autochtone, telles que des ateliers d'artisanat, des repas avec nourriture traditionnelle, des cercles de partage, l'accès à une tente de sudation ou encore du soutien spirituel assuré par des Aînés.

#### **APPEL À L'ACTION n° 69 - À l'attention des autorités autochtones**

Identifier, pour chacun des peuples autochtones, les Aînés intéressés à effectuer des interventions en milieu correctionnel et les inscrire dans une banque de ressources partagée à laquelle les autorités correctionnelles pourront se référer.

#### **APPEL À L'ACTION n° 70**

Élaborer, en collaboration avec les autorités autochtones, des lignes directrices en matière de vérification de sécurité des objets sacrés autochtones.

#### **APPEL À L'ACTION n° 71**

Former, en collaboration avec les autorités autochtones, les agents correctionnels à reconnaître les objets sacrés autochtones.

#### **APPEL À L'ACTION n° 72**

S'assurer de la disponibilité en milieu urbain de places réservées pour la clientèle autochtone dans des centres résidentiels communautaires déjà établis ou, le cas échéant, conclure une entente avec un organisme autochtone afin de créer une telle ressource.

**APPEL À L'ACTION n° 73**

Modifier la *Loi sur les services correctionnels du Québec* pour y introduire un processus et des critères d'évaluation différents pour les contrevenants autochtones s'adressant à la Commission québécoise des libérations conditionnelles.

## Services de santé et services sociaux

**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* pour y enchâsser la notion de sécurisation culturelle, et ce, en collaboration avec les autorités autochtones.

**APPEL À L'ACTION n° 75**

Encourager les établissements du réseau de la santé et des services sociaux à mettre sur pied des services et des programmes répondant aux principes de sécurisation culturelle, développés à l'intention des peuples autochtones et en collaboration avec eux.

**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.

**APPEL À L'ACTION n° 77**

Prendre les mesures nécessaires pour que les services de transport médical d'urgence par voie terrestre ou aérienne, selon les circonstances, soient disponibles le plus rapidement possible et de façon constante dans l'ensemble des communautés, nonobstant les contraintes évoquées, et ce, en collaboration avec les autorités autochtones.

**APPEL À L'ACTION n° 78**

Encourager la signature d'ententes entre les établissements du réseau de la santé et des services sociaux et les autorités autochtones pour garantir des places et un service culturellement sécurisant aux membres de la population autochtone vieillissante et à leur famille.

**APPEL À L'ACTION n° 79**

Soutenir financièrement la création de services de soins de longue durée dans les communautés conventionnées.

**APPEL À L'ACTION n° 80**

Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour le développement de services de soins de longue durée dans les communautés non conventionnées.

**APPEL À L'ACTION n° 81**

Faire de l'aménagement d'espaces culturellement adaptés aux nations autochtones une priorité dans les établissements du réseau public de soins de santé, particulièrement dans les régions comptant une forte population autochtone.

#### **APPEL À L'ACTION n° 82**

Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour mettre en place un mécanisme de financement formel de retour dans la communauté en fin de vie et le développement de soins palliatifs en communauté.

#### **APPEL À L'ACTION n° 83**

Développer des corridors de services diagnostiques prioritaires pour les clientèles autochtones de tous âges par le biais de négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones.

#### **APPEL À L'ACTION n° 84**

Soutenir financièrement le développement de services de répit culturellement sécurisants et axés sur la famille dans les communautés conventionnées et en milieu urbain.

#### **APPEL À L'ACTION n° 85**

Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour le développement de services de répit culturellement sécurisants et axés sur la famille dans les communautés non conventionnées.

#### **APPEL À L'ACTION n° 86**

Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones afin de financer de façon pérenne les projets issus des nations, des communautés ou des organisations autochtones et visant à reconnaître, réduire, prévenir et éliminer les agressions à caractère sexuel.

#### **APPEL À L'ACTION n° 87 - À l'attention des autorités autochtones**

Sensibiliser les populations des communautés et des villages autochtones au problème que constituent les agressions à caractère sexuel et faire la promotion d'une éducation à la sexualité saine et respectueuse.

#### **APPEL À L'ACTION n° 88**

Financer le développement, en collaboration avec les autorités autochtones, du réseau des maisons d'hébergement pour femmes autochtones en communautés conventionnées et en milieu urbain.

#### **APPEL À L'ACTION n° 89**

Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour le développement de maisons d'hébergement pour femmes autochtones en communautés non conventionnées.

#### **APPEL À L'ACTION n° 90**

Soutenir financièrement la mise en place de centres de guérison aux dépendances et de centres de dégrisement culturellement sécurisants tant en milieu urbain que dans les communautés conventionnées.

#### **APPEL À L'ACTION n° 91**

Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour accroître l'offre de services en prévention et en traitement des dépendances dans les communautés autochtones non conventionnées.

**APPEL À L'ACTION n° 92**

Convenir, avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones, de règles d'admission plus souples dans les centres de traitement des dépendances pour les membres des Premières Nations et les Inuit hors communauté.

**APPEL À L'ACTION n° 93**

Soutenir financièrement le développement de l'offre de services en prévention du suicide et en santé mentale dans les communautés conventionnées et en milieu urbain, en collaboration avec les autorités autochtones.

**APPEL À L'ACTION n° 94**

Établir un protocole de gestion de crise en communauté conventionnée mettant à contribution le réseau public de soins avec la participation des autorités autochtones compétentes.

**APPEL À L'ACTION n° 95**

Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour accroître l'offre de services en prévention du suicide et en santé mentale dans les communautés non conventionnées.

**APPEL À L'ACTION n° 96**

Encourager les établissements du réseau de la santé et des services sociaux à mettre sur pied des services inspirés du modèle de la Clinique Minowé en milieu urbain, et ce, en collaboration avec les autorités ou organisations autochtones présentes sur leur territoire.

**APPEL À L'ACTION n° 97**

Financer de façon récurrente et pérenne les services inspirés du modèle de la Clinique Minowé développés en milieu urbain à l'intention des peuples autochtones.

**APPEL À L'ACTION n° 98**

Émettre une directive à l'intention des établissements de santé et de services sociaux officiant en milieu urbain afin d'établir des corridors de service et des protocoles de communication clairs avec les autorités autochtones dans la communauté.

**APPEL À L'ACTION n° 99**

Soutenir financièrement et de façon pérenne les services offerts en milieu urbain aux clientèles itinérantes autochtones.

**APPEL À L'ACTION n° 100**

Soutenir financièrement la création d'un centre d'hébergement exclusivement réservé à la clientèle itinérante inuit à Montréal.

#### **APPEL À L'ACTION n° 101**

Initier des discussions avec le gouvernement fédéral afin d'harmoniser le régime d'assurance-médicaments provincial et le Programme de services de santé non assurés pour offrir la couverture la plus complète et la plus équitable possible aux membres des communautés autochtones.

#### **APPEL À L'ACTION n° 102**

Inciter les ordres professionnels concernés (médecins et pharmaciens) à former leurs membres sur le programme fédéral de services de santé non assurés.

#### **APPEL À L'ACTION n° 103**

Ouvrir un chantier de réflexion sur le transport médical non urgent mettant à contribution le gouvernement fédéral, les établissements du réseau de la santé et des services sociaux et les autorités autochtones.

#### **APPEL À L'ACTION n° 104**

Entreprendre des discussions avec le gouvernement fédéral afin d'élargir l'application du principe de Jordan aux adultes.

#### **APPEL À L'ACTION n° 105**

Développer avec le gouvernement fédéral une approche globale de mise en application du principe de Jordan assortie à des prévisions budgétaires pour l'ensemble des Premières Nations et des Inuit.

#### **APPEL À L'ACTION n° 106**

Mettre en œuvre le plus rapidement possible les recommandations du Comité sur l'application du PL-21 au sein des communautés des Premières Nations et des villages inuit.

#### **APPEL À L'ACTION n° 107**

Donner suite le plus rapidement possible aux propositions d'amélioration des conditions de travail avancées par la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik.

## **Services de protection de la jeunesse**

#### **APPEL À L'ACTION n° 108**

Modifier la *Loi sur la protection de la jeunesse* pour exempter les enfants autochtones de l'application des délais maximaux de placement en milieu substitut prévus aux articles 53.0.1 et 91.1.

#### **APPEL À L'ACTION n° 109**

Modifier la *Loi sur la protection de la jeunesse* pour y inclure une disposition relative aux soins conformes aux traditions autochtones inspirée de la *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille* de l'Ontario.



**APPEL À L'ACTION n° 110**

Enchâsser dans la *Loi sur la protection de la jeunesse* la nécessité de mettre en place un conseil de famille dès qu'un enfant autochtone est visé par une intervention en protection de la jeunesse, que celui-ci soit à risque d'être placé ou non.

**APPEL À L'ACTION n° 111**

Donner accès aux systèmes de gestion de l'information provinciaux (ex. : PIJ) aux professionnels œuvrant dans les communautés autochtones.

**APPEL À L'ACTION n° 112**

Partager en temps réel les nouvelles directives et normes applicables en contexte de protection de la jeunesse à tous les professionnels responsables de ces dossiers dans les communautés autochtones.

**APPEL À L'ACTION n° 113**

Procéder aux évaluations et à la prise de décision en protection de la jeunesse de manière à tenir compte des facteurs historiques, sociaux et culturels relatifs aux Premières Nations et aux Inuit.

**APPEL À L'ACTION n° 114**

Fournir aux juges siégeant à la Cour du Québec, Chambre de la jeunesse des rapports s'apparentant aux rapports Gladue utilisés dans le système pénal, pour les dossiers concernant des enfants autochtones.

**APPEL À L'ACTION n° 115**

Valider auprès d'experts cliniques autochtones les outils d'évaluation utilisés en protection de la jeunesse.

**APPEL À L'ACTION n° 116**

Procéder à la refonte des outils d'évaluation clinique utilisés en protection de la jeunesse dont les effets sont jugés discriminatoires à l'endroit des populations autochtones, et ce, en collaboration avec des experts issus des Premières Nations et du peuple inuit.

**APPEL À L'ACTION n° 117**

Modifier la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* pour y inclure une disposition obligeant les intervenants à inscrire dans les plans d'intervention (PI) et les plans de services individualisés (PSI) de tout enfant – s'identifiant comme membre d'une Première Nation ou Inuit et placé à l'extérieur de son milieu familial – des objectifs et des moyens visant à préserver son identité culturelle.

**APPEL À L'ACTION n° 118**

Financer le développement de services de soutien intensif en communautés autochtones conventionnées et en milieu urbain pour les parents d'enfants autochtones faisant l'objet d'un placement.

**APPEL À L'ACTION n° 119**

Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour financer le développement en communautés non conventionnées de services de soutien intensif à l'intention des parents d'enfants autochtones faisant l'objet d'un placement.

#### **APPEL À L'ACTION n° 120**

Développer, en collaboration avec les autorités autochtones, une politique de placement propre aux membres des Premières Nations et aux Inuit prévoyant que les enfants autochtones soient placés en priorité dans la famille immédiate ou élargie et, si cela n'est pas possible, auprès des membres de leur communauté ou de leur nation.

#### **APPEL À L'ACTION n° 121**

S'assurer qu'un plan d'intervention culturel soit produit et mis en œuvre, dans le cas où un enfant autochtone doit être placé dans un milieu substitut non autochtone.

#### **APPEL À L'ACTION n° 122**

Affecter des ressources supplémentaires aux communautés autochtones éloignées, où l'accès à un avocat est limité.

#### **APPEL À L'ACTION n° 123**

Soutenir financièrement l'embauche d'intervenants parajudiciaires et favoriser l'utilisation des services parajudiciaires afin de soutenir et d'accompagner les parents et les enfants assujettis à la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

#### **APPEL À L'ACTION n° 124**

Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones, selon le cas, pour convenir d'une enveloppe budgétaire permettant d'assurer la présence des parents ou des tuteurs autochtones à la Cour du Québec, Chambre de la jeunesse (frais de transport, repas et hébergement).

#### **APPEL À L'ACTION n° 125**

Reconnaître et soutenir financièrement les approches de guérison culturelles lorsqu'elles sont proposées par une famille assujettie à la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

#### **APPEL À L'ACTION n° 126**

Recenser annuellement le nombre d'enfants autochtones assujettis à la *Loi sur la protection de la jeunesse* et toute autre donnée jugée pertinente dans le contexte de la *Loi* pour avoir un portrait juste de la présence des enfants autochtones dans le système et du traitement qui leur est réservé, et ce, en collaboration avec les autorités autochtones.

#### **APPEL À L'ACTION n° 127**

Rehausser l'offre et le financement des services de proximité destinés aux enfants autochtones et à leur famille, incluant les services de gestion de crise, dans les communautés conventionnées et en milieu urbain.

#### **APPEL À L'ACTION n° 128**

Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones pour rehausser l'offre de services de proximité destinée aux enfants autochtones et à leur famille, incluant les services de gestion de crise, dans les communautés non conventionnées.

**APPEL À L'ACTION n° 129**

Clarifier et modifier les critères d'admissibilité des familles d'accueil autochtones, y compris les critères d'environnement physique ainsi que le suivi effectué auprès de celles-ci, afin qu'elles aient accès aux services nécessaires pour fournir le meilleur environnement possible aux enfants.

**APPEL À L'ACTION n° 130**

S'assurer que les familles et les personnes significatives qui ne sont pas représentées par une association et qui accueillent un enfant autochtone reçoivent une compensation financière équivalente aux ressources de type familial assujetties à la *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant*.

**APPEL À L'ACTION n° 131**

Investir pour accroître le nombre de places disponibles en centre de réadaptation jeunesse dans les communautés autochtones conventionnées où le besoin se fait sentir.

**APPEL À L'ACTION n° 132**

Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones afin d'accroître le nombre de places disponibles en centre de réadaptation jeunesse dans les communautés autochtones non conventionnées où le besoin se fait sentir.

**APPEL À L'ACTION n° 133**

Accroître l'offre et le financement de services post-placement pour les enfants autochtones dans les communautés conventionnées et en milieu urbain.

**APPEL À L'ACTION n° 134**

Initier des négociations tripartites avec le gouvernement fédéral et les autorités autochtones afin d'accroître l'offre et le financement de services post-placement dans les communautés autochtones non conventionnées.

**APPEL À L'ACTION n° 135**

Soutenir financièrement et accompagner sans délai et sans restriction les communautés qui souhaitent mettre à jour leurs ententes ou prendre en charge les services de protection de la jeunesse en vertu de l'article 37.7 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

**APPEL À L'ACTION n° 136**

Favoriser la conclusion d'ententes selon l'article 37.5 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* en assouplissant les critères exigés et en simplifiant le processus menant à la conclusion de telles ententes.

**APPEL À L'ACTION n° 137**

Soutenir financièrement et accompagner sans délai et sans restriction les communautés qui souhaitent prendre en charge les services de protection de la jeunesse selon l'article 37.5 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

---

## Mécanisme de suivi

### **APPEL À L'ACTION n° 138**

Confier au Protecteur du citoyen le mandat d'assurer l'évaluation et le suivi de la mise en œuvre de l'ensemble des appels à l'action proposés dans ce rapport, et ce, jusqu'à leur pleine réalisation.

### **APPEL À L'ACTION n° 139**

Veiller à ce que le budget consenti au Protecteur du citoyen soit ajusté pour tenir compte des nouvelles responsabilités qui lui sont confiées.

### **APPEL À L'ACTION n° 140**

Inclure à la *Loi sur le Protecteur du citoyen* l'obligation pour le Protecteur du citoyen de produire et de rendre public une fois l'an un état d'avancement de la mise en œuvre des appels à l'action de la Commission, et ce, jusqu'à leur pleine réalisation.

### **APPEL À L'ACTION n° 141**

Procéder le plus rapidement possible à la traduction et à la diffusion du rapport synthèse de cette commission dans toutes les langues autochtones utilisées au Québec sous forme écrite au sein des peuples autochtone, et ce, en collaboration avec leurs représentants.

### **APPEL À L'ACTION n° 142**

Veiller le plus rapidement possible à la diffusion du contenu du rapport synthèse de cette commission par le biais de véhicules alternatifs de diffusion orale identifiés par les autorités autochtones elles-mêmes, en fonction des besoins et des réalités de leurs peuples.



Québec

