ASSEMBLÉE NATIONALE
QUÉBEC

Place aux citoyens

Mandat d'initiative sur les conditions de vie des femmes autochtones en lien avec les agressions sexuelles et la violence conjugale

RAPPORT INTÉRIMAIRE

MAI 2016

Dépôt à l'Assemblée nationale :
n° 2209-20160517

COMMISSION DES RELATIONS
AVEC LES CITOYENS

ASSEMBLÉE NATIONALE
QUÉBEC

Place aux citoyens

Mandat d'initiative sur les conditions de vie des femmes autochtones en lien avec les agressions sexuelles et la violence conjugale

RAPPORT INTÉRIMAIRE

MAI 2016

COMMISSION DES RELATIONS
AVEC LES CITOYENS

LES COLLABORATEURS DE LA COMMISSION DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS

SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION
M^me^ Dany Hallé
M^me^ Vicky Boucher

RECHERCHE
M^me^ Mélissa Morin

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission des relations avec les citoyens, veuillez vous adresser à la secrétaire suppléante de la Commission, M^me^ Dany Hallé.

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e^ étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Télécopie : 418 643-0248

Courrier électronique : crc@assnat.qc.ca

Dépôt légal – mai 2016
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN : 978-2-550-75828-0 (Imprimé)
ISBN : 978-2-550-75829-7 (PDF)

LES MEMBRES ET AUTRES DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ

M. Picard (Chutes-de-la-Chaudière), président de la Commission
M. Matte (Portneuf), vice-président de la Commission

M. Birnbaum (D'Arcy-McGee)
M. Boucher (Ungava)
M. Bourgeois (Abitibi-Est)
M. Fortin (Pontiac)
M. Fortin (Sherbrooke)
M. H. Plante (Maskinongé)
M. Kelley (Jacques-Cartier), ministre responsable des Affaires autochtones
M. Kotto (Bourget)
M^me^ Lavallée (Repentigny)
M. Leclair (Beauharnois)
M. Lemay (Masson)
M. Martel (Nicolet-Bécancour)
M^me^ Massé (Sainte-Marie–Saint-Jacques)
M^me^ Montpetit (Crémazie)
M^me^ Nichols (Vaudreuil)
M. Pagé (Labelle)
M^me^ Poirier (Hochelaga-Maisonneuve), porte-parole de l'opposition officielle en matière de condition féminine
M. Rochon (Richelieu)
M^me^ Rotiroti (Jeanne-Mance–Viger)
M^me^ Roy (Montarville), porte-parole du deuxième groupe d'opposition en matière de condition féminine
M^me^ Samson (Iberville)
M^me^ Simard (Charlevoix–Côte-de-Beaupré)
M. Traversy (Terrebonne)
M^me^ Tremblay (Chauveau)
M^me^ Vallée (Gatineau), ministre responsable de la Condition féminine
M. Villeneuve (Berthier)

Table des matières

PRÉSENTATION DU MANDAT 1
LES FEMMES AUTOCHTONES ET LA VIOLENCE : MISE EN CONTEXTE 1
LES AUTOCHTONES AU QUÉBEC 1
LES OBJECTIFS DE LA COMMISSION 2
ÉTAT DES TRAVAUX RÉALISÉS PAR LA COMMISSION 4
AUDITIONS PUBLIQUES 4
Intervenants des milieux autochtones 4
Intervenants ministériels 5
DÉPLACEMENTS DES MEMBRES DE LA COMMISSION 6
La Maison communautaire Missinak 6
Le Nunavik et les Inuits 7
RENCONTRE DU COMITÉ DIRECTEUR AVEC LES REPRÉSENTANTS AUTOCHTONES 8
PRÉSENTATION DE PIERRE LEPAGE 9
REGARD SUR LES ÉTUDES PORTANT SUR LA VIOLENCE FAMILIALE EN MILIEU AUTOCHTONE 9
SYNTHÈSE DES PRINCIPALES DONNÉES OBTENUES 11
PRINCIPAUX DÉFIS AUXQUELS FONT FACE LES FEMMES AUTOCHTONES ET LES COMMUNAUTÉS 11
Les défis liés à la violence en milieu autochtone 12
Les défis en matière de santé et de services sociaux 13
La pénurie de logements 14
Les Autochtones et le système de justice 15
PRINCIPALES PISTES DE SOLUTION FORMULÉES PAR LES AUTOCHTONES 15
CONCLUSION 19

ANNEXE I LISTE DES ÉTUDES ET RAPPORTS CONSULTÉS

PRÉSENTATION DU MANDAT

Le 28 mai 2015, la Commission des relations avec les citoyens a adopté à l'unanimité un mandat d'initiative portant sur les conditions de vie des femmes autochtones en lien avec les agressions sexuelles et la violence conjugale. Les préoccupations des parlementaires à l'égard de la violence faite aux femmes ont trouvé écho au cours de l'hiver 2015 pendant les consultations particulières menées sur le bilan du Plan d'action gouvernementale en matière d'agression sexuelle 2008-2013 et pendant les auditions tenues dans le cadre des forums itinérants en matière d'agression sexuelle. Dans la foulée des travaux menés lors de ces consultations, la problématique des conditions de vie des femmes autochtones est apparue particulièrement préoccupante pour plusieurs parlementaires.

LES FEMMES AUTOCHTONES ET LA VIOLENCE : MISE EN CONTEXTE

Selon les données statistiques[1], les taux de violence conjugale chez les femmes autochtones sont 2,5 fois plus élevés que chez les autres femmes canadiennes. De plus, les femmes autochtones sont plus susceptibles d'être victimes des formes les plus graves de violence, notamment d'être agressées sexuellement et d'être battues ou étranglées. Au-delà des actes de violence entre conjoints, la problématique plus large de la violence familiale – touchant l'ensemble des membres de la famille – est un enjeu qui inquiète particulièrement les femmes autochtones. Dans son imposant rapport déposé en 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones (commission Dussault-Erasmus) établissait que la question de la violence familiale dans les communautés était l'une des principales préoccupations des femmes autochtones rencontrées et était une menace grave à la sécurité et à l'épanouissement des enfants[2]. Près de vingt ans plus tard, l'organisme Femmes Autochtones au Québec, dans un rapport déposé en décembre 2015[3], ciblait toujours la violence en milieu familial – qu'elle soit physique, émotionnelle, sexuelle, financière, etc. – comme l'une des principales sources de violence dont sont victimes les femmes autochtones au Québec.

LES AUTOCHTONES AU QUÉBEC

Selon les données démographiques du Secrétariat aux affaires autochtones[4], on dénombre au Québec près de 100 000 Autochtones, soit environ 87 000 membres des Premières Nations et 12 000 Inuits[5]. Toujours selon les données publiées par le Secrétariat pour l'année 2012, environ 27 % de cette population réside à l'extérieur des communautés autochtones. Les Autochtones ne vivant pas dans leur communauté sont surtout établis dans les centres urbains situés à proximité ou dans les grandes villes, notamment Montréal. On compte au Québec 55 communautés autochtones,

soit 14 villages inuits et 41 communautés des Premières Nations, réparties au sein de 11 nations. Il est à noter qu'en vertu de l'article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867, le gouvernement fédéral a le pouvoir exclusif de légiférer en matière de droits autochtones. En revanche, bien que les services offerts dans les communautés – les « réserves indiennes » en langage juridique – soient généralement de compétence fédérale, le gouvernement québécois collabore étroitement avec les collectivités autochtones, entre autres dans le domaine de la santé et des services sociaux. D'une part, les services offerts dans les communautés cries, inuites et naskapies – nations dites « conventionnées », signataires de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois ou de la Convention du Nord-Est québécois – sont financés par le gouvernement du Québec en vertu des ententes signées. D'autre part, tous les Autochtones du Québec, peu importe leur statut ou leur lieu de résidence, peuvent bénéficier, à l'extérieur de leur communauté, des services publics au même titre que les autres Québécoises et Québécois. En dépit des compétences constitutionnelles du gouvernement fédéral à l'égard des Autochtones, le Québec joue donc lui aussi un rôle important pour améliorer les conditions de vie des femmes autochtones et lutter contre la violence familiale.

LES OBJECTIFS DE LA COMMISSION

Le mandat que s'est donné la Commission aborde une problématique complexe qui ne saurait être limitée à de simples considérations sociales ou économiques. Les conditions de vie actuelles des femmes autochtones et les violences familiales et sexuelles qui les affectent ont des racines profondes, historiques et systémiques. D'emblée, il apparaît important de préciser que les membres de la Commission n'ont pas la prétention d'être en mesure de trouver les meilleurs moyens pour combattre la violence faite aux femmes autochtones et améliorer leurs conditions de vie; ce rôle appartient, bien sûr, aux Autochtones, lesquels sont les mieux placés pour connaître les besoins de leurs communautés et les moyens les plus appropriés pour y répondre. Dès le départ, les membres ont ainsi tenu à ce que leurs travaux se réalisent dans le respect des compétences et de l'autonomie des Autochtones. Ils souhaitent que ce mandat puisse mettre en évidence les initiatives prometteuses portées par les Premières Nations et les Inuits et véhiculer les solutions que ceux-ci envisagent.

De ce fait, l'objectif général de la Commission est plutôt de cerner comment l'État québécois, dans les limites de ses compétences, peut soutenir les communautés pour améliorer les conditions de vie des femmes autochtones et lutter contre la violence familiale et les agressions sexuelles, notamment en appuyant les bonnes pratiques et en favorisant les expériences positives, jugées

culturellement pertinentes par les Autochtones. De façon plus spécifique, les travaux de la Commission visent à :

- Comprendre les contextes culturels, sociaux, institutionnels et historiques dans lesquels évoluent les communautés autochtones du Québec;
- Cerner l'environnement culturel des Autochtones et les obstacles systémiques qu'ils rencontrent;
- Donner aux différents acteurs autochtones qui le souhaitent l'occasion de prendre la parole sur la question des conditions de vie des femmes, et ce, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'enceinte du Parlement;
- Permettre aux intervenants autochtones de faire connaître aux membres ce qu'ils considèrent être des bonnes pratiques, des expériences positives ou des initiatives prometteuses qui méritent d'être davantage promues;
- Permettre aux intervenants autochtones de faire connaître les pistes de solutions qu'ils envisagent pour améliorer les conditions de vie des femmes et lutter contre la violence;
- De façon complémentaire aux efforts des communautés autochtones, devenir une voix supplémentaire pour promouvoir auprès du gouvernement les bonnes pratiques et les expériences positives reconnues par les différents intervenants autochtones.

ÉTAT DES TRAVAUX RÉALISÉS PAR LA COMMISSION

En octobre 2015, les membres de la Commission se sont dotés d'un plan de travail en trois phases afin de réaliser le mandat fixé. La première phase avait pour but d'informer et de documenter les parlementaires sur la question des conditions de vie des femmes autochtones et de la violence familiale et sexuelle. La deuxième phase projetait, en collaboration avec les représentants autochtones, le déplacement de la Commission dans certaines communautés afin d'échanger avec les acteurs locaux. Enfin, la troisième phase portait sur la consolidation des informations obtenues, la rédaction d'un rapport et la mise en place d'un processus de suivi de ce rapport.

Le présent rapport intérimaire permet à la Commission de faire état des travaux accomplis jusqu'ici. La première phase du plan de travail est terminée; des auditions publiques menées en commission parlementaire ont permis aux membres de se renseigner et de se documenter sur la problématique des conditions de vie des femmes autochtones. Par ailleurs, la deuxième phase du plan de travail est en cours de réalisation et quelques déplacements ont déjà eu lieu.

AUDITIONS PUBLIQUES

La première phase du plan de travail avait pour objectif de mieux comprendre le contexte social dans lequel évoluent les Autochtones, notamment en matière de services sociaux. L'objectif était également de s'informer sur les facteurs pouvant influer sur les conditions de vie et les taux de violence en milieu autochtone et de connaître les besoins exprimés par les communautés. Pour ce faire, les membres de la Commission souhaitaient échanger avec des intervenants autochtones et connaître les actions et les mesures gouvernementales déjà en place. Des consultations particulières ont donc été menées auprès de responsables autochtones et de représentants gouvernementaux.

Intervenants des milieux autochtones

Dans un premier temps, des auditions publiques se sont tenues en novembre 2015 et ont permis aux membres de s'entretenir avec des responsables d'organisations autochtones et avec des experts au fait de la situation générale des femmes autochtones au Québec. Les intervenants et les organismes suivants se sont ainsi présentés en commission parlementaire pour échanger avec les députés :

- Saturviit – Association des femmes inuites du Nunavik;
- Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec;
- Carole Lévesque, professeure-chercheure;
- Michèle Rouleau, ancienne présidente de Femmes Autochtones au Québec (FAQ);
- Femmes Autochtones au Québec (FAQ);
- Groupe de travail des femmes élues de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador;
- Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador.

Ces rencontres ont offert aux membres de la Commission un premier portrait de la situation des femmes autochtones au Québec, un portrait émanant des Autochtones eux-mêmes. Les intervenants ont expliqué aux parlementaires les actions que posent déjà les organismes autochtones pour combattre la violence familiale et sexuelle et ils ont mis de l'avant les enjeux auxquels font face les communautés. De même, les échanges ont permis d'ouvrir la porte à une collaboration des acteurs autochtones aux travaux de la Commission afin que le mandat soit réalisé avec le plein accord des communautés.

Intervenants ministériels

Dans un deuxième temps, la Commission voulait connaître les actions et les mesures mises en place et portées par le gouvernement du Québec pour répondre aux besoins des femmes autochtones et lutter contre la violence dont elles sont victimes. Pour ce faire, la Commission a reçu en auditions publiques, en janvier 2016, les représentants des trois organisations suivantes :

- Secrétariat à la condition féminine;
- Secrétariat aux affaires autochtones;
- Direction des affaires autochtones du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Les échanges entre les membres de la Commission et les intervenants ministériels ont porté sur les efforts gouvernementaux déjà déployés et sur leur adéquation avec les besoins des Autochtones.

Par ailleurs, il est à noter que, étant donné les compétences fédérales à l'égard des Autochtones, les membres souhaitaient également rencontrer des représentants du ministère canadien des

Affaires autochtones et du Nord; ces derniers ont toutefois décliné l'invitation de la Commission et lui ont plutôt transmis un mémoire.

DÉPLACEMENTS DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Lors des auditions publiques, la majorité des intervenants entendus ont insisté sur le fait que chaque communauté autochtone a ses propres réalités. L'importance de se déplacer dans les collectivités pour discuter avec les acteurs locaux a également été soulignée par certaines personnes, dont les représentantes de Saturviit, l'Association des femmes inuites du Nunavik. La deuxième phase du plan de travail s'inscrit dans cette volonté des parlementaires de ne pas se limiter à des échanges avec les acteurs autochtones dans l'enceinte officielle et protocolaire du Parlement, mais de plutôt se rapprocher des réalités autochtones en allant à la rencontre des acteurs locaux.

Afin de s'assurer que le mandat est réalisé avec l'accord des groupes autochtones, il est apparu opportun aux membres de la Commission d'aller d'abord à la rencontre des intervenants locaux ayant manifesté leur désir d'échanger avec les parlementaires. Au cours des mois de février et mars 2016, deux missions ont ainsi été organisées en collaboration avec les groupes autochtones concernés. Un groupe désigné de six membres de la Commission – soit les députés des Chutes-de-la-Chaudière, de Portneuf, d'Hochelaga-Maisonneuve, d'Iberville, de Charlevoix–Côte-de-Beaupré et de Sainte-Marie–Saint-Jacques – a ainsi visité un refuge pour femmes autochtones situé dans la région de Québec et s'est déplacé au Nunavik pour s'entretenir avec les membres des communautés inuites de Kuujjuaq et d'Inukjuak.

Ces déplacements ont mis en lumière des initiatives locales et régionales, ont permis de véhiculer le point de vue des Autochtones et ont révélé les solutions envisagées par ces derniers. Les membres ont ainsi pu réfléchir au rôle que pourrait jouer l'État québécois pour appuyer ces initiatives, dans le respect de l'autonomie autochtone et dans la mesure où les communautés le souhaitent.

La Maison communautaire Missinak

En novembre 2015, la directrice de la Maison communautaire Missinak a invité personnellement les membres de la Commission à visiter son organisme, soit le refuge pour femmes autochtones situé dans la région de Québec et son site de ressourcement en milieu naturel. Le 25 février 2016, les députés désignés à participer aux missions se sont ainsi rendus à la maison d'hébergement Missinak afin de rencontrer les intervenantes de l'organisme. Cette visite a offert aux parlementaires

un premier contact direct avec une ressource d'aide pour femmes autochtones. Ils ont pu y discuter de différents sujets, dont les services offerts par Missinak, les modes de financement de l'organisme et les causes historiques de la violence en milieu autochtone.

Le 9 mars 2016, les députés désignés se sont ensuite rendus au site de ressourcement en milieu naturel de Missinak. Des intervenantes et des usagers de l'organisme ont alors expliqué aux parlementaires les pratiques de guérison traditionnelles et spirituelles privilégiées par les Autochtones et leurs effets positifs sur les victimes de violence.

Le Nunavik et les Inuits

D'entrée de jeu, il est pertinent de souligner que les Inuits ne font pas partie des Premières Nations et qu'ils ne sont pas régis par la Loi sur les Indiens comme la majorité des Autochtones du Québec[6]. Leurs structures administratives et leurs instances de santé et de services sociaux, financées par le gouvernement québécois plutôt que par le gouvernement fédéral, suivent des modèles différents de ce qu'on observe chez les autres nations autochtones. De même, l'éloignement et l'isolement des 14 villages nordiques amènent des défis supplémentaires. De ce fait, les membres de la Commission devaient s'assurer que la situation des Inuits était bien représentée dans ses travaux, d'autant plus que lors des auditions publiques, seule Saturviit – l'Association des femmes inuites du Nunavik – a témoigné des réalités inuites, les autres organismes présents étant issus des Premières Nations.

À l'automne 2015, la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik a contacté la Commission pour participer à ses travaux. Par la suite, en collaboration avec l'Administration régionale Kativik et l'organisme Saturviit, les six députés affectés aux missions, auxquels s'est ajouté le député de la circonscription d'Ungava, se sont déplacés au Nunavik afin d'échanger avec les acteurs locaux.

Le 16 mars 2016, les parlementaires étaient au village nordique de Kuujjuaq et ont rencontré des représentants des organisations suivantes dans le cadre d'une table ronde organisée pour l'occasion[7] :

- Administration régionale Kativik;
- Tungasuvvik Women's Shelter (refuge pour femmes);
- Société Makivik;

- Sapummijiit – Centre d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC);
- Corps de police régional Kativik;
- Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik;
- Conseil municipal de Kuujjuaq.

Par la suite, le 17 mars 2016, les parlementaires se sont rendus au village nordique d'Inukjuak. Ils y ont d'abord rencontré des représentants du conseil municipal, puis ils ont discuté avec différents acteurs sociaux de la communauté réunis pour l'occasion à la maison de la famille d'Inukjuak.

Les sujets abordés au cours de ces deux journées ont été très nombreux; soulignons notamment la pénurie de logements, les carences du système de justice, les centres de guérison, le problème du suicide chez les jeunes, l'offre de services en santé et la pratique des sages-femmes inuites.

RENCONTRE DU COMITÉ DIRECTEUR AVEC LES REPRÉSENTANTS AUTOCHTONES

Les membres de la Commission réitèrent qu'il est essentiel que le mandat d'initiative qu'ils se sont donné soit réalisé avec le plein accord des groupes autochtones et dans le respect de leurs compétences. Une fois les consultations particulières terminées, ils ont donc demandé au comité directeur de contacter les organisations autochtones suivantes afin de sonder leur intérêt à collaborer avec la Commission pour la suite de ses travaux :

- Femmes Autochtones au Québec;
- Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador;
- Groupe de travail des femmes élues de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador;
- Commission de la Santé et des Services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador;
- Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec.

Le 22 février 2016, le comité directeur a rencontré les représentants de ces organisations afin de discuter du type de collaboration qu'ils aimeraient établir, de définir le rôle que les collaborateurs autochtones pourraient jouer et d'exprimer les attentes de chacun quant à cette collaboration. Les représentants autochtones ont proposé au comité directeur de mettre sur pied un comité-conseil incluant, entre autres, des aînés, des intervenants de première ligne et des professionnels de la

santé afin qu'ils travaillent avec les membres de la Commission et leur assurent un regard holistique prenant en considération l'ensemble des déterminants de la violence au sein des Premières Nations.

PRÉSENTATION DE PIERRE LEPAGE

Les différents intervenants autochtones qui, depuis le début du mandat, ont participé aux travaux de la Commission ont expliqué aux membres que la violence familiale en milieu autochtone ainsi que les différents problèmes sociaux et économiques frappant les communautés tirent en partie leur origine de l'histoire des peuples autochtones, laquelle est marquée par le colonialisme, les politiques d'assimilation et la discrimination institutionnelle. Afin de mieux comprendre les incidences historiques de la colonisation, que ce soit l'héritage des pensionnats indiens, la création des réserves ou la Loi sur les Indiens, les parlementaires ont tenu à se renseigner auprès d'un expert sur le sujet. Ils ont ainsi retenu les services de Pierre Lepage, anthropologue et conférencier qui a longtemps œuvré au sein de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et est l'auteur de l'ouvrage *Mythes et réalités sur les peuples autochtones*[8]. M. Lepage a fait une présentation de deux heures aux membres de la Commission au cours de laquelle il a, entre autres, abordé la question des traités historiques, les politiques d'assimilation, les répercussions de la Loi sur les Indiens, la constitution des réserves, les stéréotypes et les différentes causes du racisme et de la discrimination.

REGARD SUR LES ÉTUDES PORTANT SUR LA VIOLENCE FAMILIALE EN MILIEU AUTOCHTONE

Certains intervenants ayant participé jusqu'ici aux travaux de la Commission ont indiqué aux membres que de multiples études ont été réalisées sur la question de la violence familiale en milieu autochtone et que plusieurs d'entre elles sont toujours d'actualité. Ils considèrent que la question des conditions de vie des femmes autochtones est bien documentée; ces études brossent un portrait juste de la situation et formulent de nombreuses recommandations qui, pour la plupart, n'ont jamais été mises en application.

Le comité directeur a donc demandé aux organisations autochtones de lui signaler les études et les rapports qu'elles jugent incontournables quant à la question des conditions de vie des femmes et de la violence familiale et sexuelle. Une liste de 25 publications a par la suite été établie et des fiches synthèses de chacun de ces documents ont été préparées à l'intention des parlementaires afin que

les observations, les conclusions et les pistes de solution formulées dans ces documents puissent être prises en considération au cours des travaux de la Commission[9].

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES DONNÉES OBTENUES

Au cours des derniers mois, les membres de la Commission ont reçu une grande quantité de témoignages et de données sur les conditions de vie des femmes autochtones et sur la violence familiale en milieu autochtone. Ils ont écouté plusieurs intervenants autochtones et ont entendu leurs constats et leurs pistes de solution. Ils ont aussi acquis une meilleure connaissance des causes historiques et systémiques de la violence et de ses déterminants actuels.

À cette étape-ci du mandat, les parlementaires considèrent qu'il est nécessaire de faire le point sur l'ensemble des données obtenues. Ce rapport intérimaire leur donne donc l'occasion de mettre sur papier ce qu'ils ont retenu jusqu'ici. Soulignons que le présent rapport n'a pas pour objectif de présenter les observations, les conclusions ou les recommandations des membres de la Commission comme ils le feront dans leur rapport final. Il s'agit plutôt de présenter les points de vue formulés par les intervenants rencontrés et les constats émanant des nombreuses études et rapports publiés sur la question de la violence envers les femmes autochtones. Les parlementaires souhaitent ainsi produire un premier bilan faisant ressortir les défis auxquels font face les communautés en matière de violence et les pistes de solution proposées par les Autochtones eux-mêmes. Cette présentation n'est certes pas exhaustive, mais elle met en évidence les différents éléments régulièrement mentionnés par les nombreux interlocuteurs qu'a rencontrés la Commission et par les multiples études publiées.

PRINCIPAUX DÉFIS AUXQUELS FONT FACE LES FEMMES AUTOCHTONES ET LES COMMUNAUTÉS

Les intervenants et les experts sont pour la plupart unanimes : l'héritage des politiques de colonisation et d'assimilation a creusé un important fossé entre les conditions de vie des peuples autochtones et celles de l'ensemble de la population. Nombreux sont les Autochtones qui lient les problématiques de violence que vivent leurs communautés aux effets de la colonisation. Les discriminations systémiques de la Loi sur les Indiens et des autres politiques d'assimilation, la mise en réserve et la sédentarisation, la dévalorisation de la culture et l'aliénation identitaire, l'éducation forcée et les abus dans les pensionnats ainsi que la tutelle gouvernementale constituent, selon les experts, les principaux facteurs historiques, structurels et institutionnels ayant directement influencé les conditions socioéconomiques en milieu autochtone et exacerbé les problèmes sociaux.

Aujourd'hui, les Inuits et les Premières Nations se caractérisent, de façon générale, par un état de santé et de bien-être inférieur à celui du reste de la population québécoise, et ce, pour l'ensemble des déterminants (revenu, éducation, emploi, logement, etc.). Les taux de pauvreté, de chômage, de dépendance à l'alcool et aux drogues et de violence familiale sont particulièrement élevés dans les collectivités autochtones par rapport à ceux observés dans la population en général. De même, on note une surreprésentation des Autochtones dans la population carcérale et parmi les victimes d'homicide. Enfin, les Autochtones subissent régulièrement le racisme, les préjugés et l'exclusion sociale, surtout dans les milieux urbains.

Les défis qui se posent aujourd'hui aux Inuits et aux Premières Nations sont immenses. Nous nous concentrerons ici principalement sur les défis liés à la violence familiale et sexuelle envers les femmes, sans néanmoins oublier qu'il est essentiel d'aborder la problématique de façon holistique, comme nous l'ont souligné à plusieurs reprises les intervenants autochtones.

Les défis liés à la violence en milieu autochtone

Les intervenants rencontrés ont souligné que la violence familiale est un phénomène très présent dans les communautés autochtones. Deux types de facteurs de risque semblent exacerber cette violence, soit les conditions socioéconomiques (pauvreté, logements surpeuplés, dépendance, chômage, etc.) et les effets intergénérationnels de la violence et des traumatismes vécus par les Autochtones, notamment dans les pensionnats. De même, l'érosion des structures sociales, spirituelles et culturelles a entraîné une perte des repères et des mécanismes de régulation sociale, ce qui, pour plusieurs, peut expliquer les taux élevés de criminalité et de victimisation.

Par ailleurs, les victimes autochtones de violence familiale et d'agression sexuelle rencontrent plusieurs obstacles lorsqu'elles tentent de mettre fin au cycle de la violence. D'une part, les problématiques de violence et surtout d'agression sexuelle sont encore souvent des notions taboues dans plusieurs communautés. D'autre part, le fait que les collectivités autochtones sont souvent de petite taille multiplie les difficultés pour une femme souhaitant dénoncer son agresseur : l'anonymat et la confidentialité sont parfois impossibles à conserver, les personnes-ressources peuvent se retrouver en situation de conflit d'intérêts, car elles connaissent personnellement l'agresseur, la victime n'est pas séparée de son agresseur et peut craindre des représailles, etc. En outre, plusieurs femmes hésitent à dénoncer la violence vécue, car elles redoutent de mettre en péril la cohésion de la famille et de la communauté. En effet, lorsqu'il existe des liens étroits entre les membres d'une petite communauté, la dénonciation d'un agresseur peut avoir des répercussions

sociales importantes. D'ailleurs, certains intervenants entendus par la Commission ont indiqué qu'une pression sociale était parfois exercée par la communauté, notamment par les aînés, afin de maintenir l'unité familiale. Les femmes victimes de violence en milieu autochtone sont donc susceptibles d'être isolées et jugées, ce qui peut pousser certaines à quitter leur communauté. Enfin, soulignons que plusieurs femmes ne veulent pas dénoncer la violence vécue par crainte que leurs enfants soient retirés du milieu familial et pris en charge par le système de protection de l'enfance.

Les défis en matière de santé et de services sociaux

D'emblée, soulignons qu'en matière de santé et de services sociaux, les Autochtones doivent constamment jongler entre les gouvernements fédéral et provincial en raison du partage des compétences constitutionnelles, ce qui peut complexifier la mise en place des services voulus. Tel qu'il a déjà été mentionné, les services de santé chez les Cris, les Naskapis et les Inuits sont financés par le gouvernement du Québec en vertu des ententes signées. Parallèlement, bien que le financement des infrastructures de santé et des maisons d'hébergement chez les Premières Nations dites non conventionnées[10] relève du gouvernement fédéral, il n'en demeure pas moins qu'un grand nombre d'Autochtones utilise à l'extérieur des communautés les ressources du réseau public québécois de santé et de services sociaux, notamment en l'absence de telles ressources au sein de leur communauté.

Les Autochtones mentionnent régulièrement que les besoins des communautés en matière de services sociaux et d'outils de guérison sont criants. Or, le manque de ressources disponibles à proximité des communautés et, plus spécifiquement, de ressources adaptées culturellement aux besoins autochtones demeure un obstacle important à la prise en charge des femmes autochtones victimes de violence. Les quelques organisations communautaires autochtones situées en milieu urbain peinent à répondre à la demande grandissante. De plus, on note une méconnaissance de la part des Autochtones des services offerts à l'extérieur de leurs communautés.

Au sein des ressources du réseau québécois, les Autochtones font souvent face à des barrières culturelles et linguistiques. Ils sont confrontés à des programmes et à des outils d'intervention qui ne sont pas adaptés aux particularités de la culture et des valeurs autochtones et qui ne prennent pas en considération les traumatismes intergénérationnels liés à la colonisation. Non seulement il n'existe pas de ressources d'aide spécifiques pour les hommes afin de travailler à la réconciliation

familiale, mais encore les modes de guérison traditionnels, tels que les cercles de guérison ou les activités traditionnelles, ne sont généralement pas intégrés dans les outils d'intervention.

De plus, le personnel du réseau ne connaît pas la culture et le système de valeurs des Autochtones. Selon les intervenants rencontrés, les travailleurs non autochtones manquent de formation pour faire face aux problématiques spécifiques des Autochtones. Cette situation est apparue particulièrement préoccupante au Nunavik; les participants inuits ont souligné à plusieurs reprises que les employés non inuits sont mal préparés à travailler avec les populations inuites. Ils ne connaissent pas la culture et les valeurs de la société inuite et ne parlent pas la langue locale. Les établissements de santé du Nunavik affichent également un haut taux de roulement du personnel non inuit, ce qui rend difficile la création de liens avec les travailleurs sociaux et le suivi à long terme.

À ce titre, les intervenants inuits et des Premières Nations ont insisté sur l'importance de former et d'embaucher davantage de personnel autochtone et, dans le cas du Nunavik, de leur offrir des conditions de travail similaires aux employés non autochtones. La reconnaissance de l'apport des aidants naturels, des aînés et des guérisseurs traditionnels se révèle également un enjeu majeur, surtout pour les communautés inuites. L'exemple des sages-femmes inuites, pleinement intégrées aux infrastructures de santé, semble à ce titre un modèle positif. Les besoins en matière de santé et de services sociaux sont très nombreux dans les collectivités autochtones et l'éloignement géographique de plusieurs communautés ajoute aux multiples défis culturels et structurels. Les intervenants entendus ont ainsi rappelé la nécessité de soutenir davantage les initiatives locales, culturellement adaptées aux besoins de chaque communauté.

La pénurie de logements

La crise du logement est un enjeu primordial pour les communautés autochtones. Les Inuits rencontrés par la Commission ont même ciblé la question de la pénurie de logements comme l'un des plus importants enjeux au Nunavik, car le manque de logement affecte toutes les sphères de la vie communautaire. Pour plusieurs intervenants, répondre à la crise du logement aurait une incidence positive sur une multitude d'autres problématiques sociales, dont la violence familiale[11].

En ce sens, la pénurie de logements augmente les défis pour les femmes autochtones et leur famille. D'abord, le manque de maisons entraîne un surpeuplement des unités d'habitation disponibles. Or, le surpeuplement des logements a des répercussions importantes sur les taux de violence, car un logement surpeuplé exacerbe les situations de violence et multiplie le nombre de

victimes potentielles. De plus, en l'absence de logements disponibles dans la communauté, il est très difficile pour une femme victime de violence de mettre un terme à une relation conjugale néfaste et de quitter le foyer familial. Afin d'avoir accès à un nouveau logis, les femmes doivent parfois quitter la communauté et s'installer en milieu urbain. Par ailleurs, en raison de la forte croissance démographique chez les Autochtones, la crise du logement risque de s'accentuer au cours des prochaines années.

Les Autochtones et le système de justice

Les foyers autochtones où est vécue de la violence familiale sont susceptibles d'être confrontés au système de justice québécois. Les défis entourant l'administration de la justice en contexte autochtone sont nombreux. La question a récemment été très bien documentée pour le cas spécifique du Nunavik dans un rapport spécial du Protecteur du citoyen déposé en février 2016[12], rapport qui a trouvé écho chez les interlocuteurs nunavimmiuts de la Commission.

Plusieurs autochtones méconnaissent le fonctionnement du système judiciaire, lequel est perçu comme étranger à leur culture et inapproprié pour résoudre les conflits à l'échelle communautaire. Non seulement la barrière linguistique peut entraîner une incompréhension du processus judiciaire, mais encore la complexité des procédures peut décourager certaines victimes. Des intervenants ont souligné que les femmes manquent d'information, notamment en langue autochtone, sur les procédures liées au divorce, ce qui constitue un obstacle pour plusieurs femmes souhaitant mettre fin à une relation violente. Par ailleurs, les délais du système de justice ont des impacts majeurs dans les petites et très petites communautés, puisque la victime doit demeurer dans l'entourage de son agresseur, voire dans la même maison. De plus, la surveillance et le suivi auprès des contrevenants demeurent un défi en raison d'un manque de ressources. Par ailleurs, plusieurs des intervenants rencontrés au Nunavik considèrent que l'incarcération n'est pas un moyen efficace de réduire la violence et la criminalité.

PRINCIPALES PISTES DE SOLUTION FORMULÉES PAR LES AUTOCHTONES

Au cours des travaux de la Commission, les participants autochtones ont formulé plusieurs pistes de solution visant à améliorer les conditions de vie des femmes et à lutter contre la violence familiale et sexuelle. Les Autochtones sont évidemment les mieux placés pour trouver des solutions appropriées aux problèmes sociaux qui les affectent et c'est pourquoi les membres de la Commission souhaitent à nouveau leur donner la parole. Les propositions émises par les

intervenants lors des consultations particulières et lors des tables rondes tenues au Nunavik embrassent une multitude d'enjeux et de problématiques et appellent à agir en amont sur les différents déterminants de la santé. Encore une fois, nous nous concentrons ici sur les pistes de solutions liées à la violence familiale et sexuelle envers les femmes, mais gardons en tête qu'une approche holistique doit prendre en considération l'ensemble des problèmes vécus par les individus et les collectivités.

Dans un premier temps, les Autochtones rencontrés ont rappelé qu'il est fondamental d'impliquer davantage les acteurs du milieu autochtone dans les processus d'élaboration des politiques publiques et des programmes sociaux. Sans cette collaboration constante avec les Premières Nations et les Inuits, ces politiques et ces programmes risquent de ne jamais pleinement intégrer les valeurs autochtones et, en conséquence, de ne pas être culturellement pertinents pour les communautés.

Dans un deuxième temps, le développement de partenariats avec les organismes du réseau québécois de la santé et des services sociaux apparaît pour plusieurs représentants autochtones comme un moyen incontournable pour rendre plus accessibles les ressources québécoises et appuyer les intervenants autochtones, que ce soit sur le plan de la formation ou de l'accès direct aux services. Les Autochtones sont toutefois d'avis que l'offre de services sociaux, notamment dans les maisons d'hébergement, doit être mieux adaptée à la culture autochtone et prendre davantage en considération les méthodes traditionnelles de guérison. À ce titre, plusieurs intervenants ont signalé la nécessité de soutenir la mise sur pied de cercles de guérison, car ces initiatives permettent d'exprimer et de partager les souffrances tout en encourageant les activités et les échanges intergénérationnels. Lorsque la Commission s'est déplacée à Inukjuak, les membres de la communauté ont d'ailleurs fortement insisté sur le besoin qu'ont les Inuits d'avoir des centres de guérison non seulement pour les femmes, mais également pour l'ensemble de la population puisque les traumatismes historiques et les situations de violence touchent tous les membres de la communauté. La création de centres de guérison et de pavillons de ressourcement était d'ailleurs l'une des recommandations du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (commission Dussault-Erasmus) déposé en 1996.

La mise sur pied de maisons de la famille et l'amélioration du financement des maisons d'hébergement autochtones constituent également des pistes de solution régulièrement mentionnées par les intervenants autochtones. Les maisons de la famille fournissent un lieu sécuritaire où les individus, les couples et les familles peuvent être conseillés et accompagnés. Tout

comme dans les maisons d'hébergement autochtones, les modèles traditionnels d'aide et de soutien y sont privilégiés (spiritualité, cercle de guérison, séjour en forêt, etc.).

De même, les femmes autochtones souhaitent grandement que soient mises en place des ressources d'aide destinées aux hommes ayant des comportements violents. Elles estiment que les hommes doivent prendre part au processus de guérison et que, pour ce faire, ils doivent être inclus dans les démarches pour enrayer la violence familiale.

La plupart des Inuits et des membres des Premières Nations ont aussi indiqué que l'amélioration des services sociaux dans les communautés doit passer par une augmentation du nombre de ressources professionnelles disponibles, idéalement de ressources autochtones connaissant la culture et la langue. À cette fin, plusieurs intervenants ont souligné l'importance d'améliorer la formation professionnelle des travailleurs autochtones, que ce soit la formation initiale ou la formation continue.

Parallèlement, il a été proposé à plusieurs reprises d'offrir davantage de formation et de préparation en matière de compétences culturelles à l'ensemble des travailleurs non autochtones appelés à interagir avec les Autochtones (les professionnels de la santé, les intervenants sociaux, et aussi les policiers, les juges, etc.). Une telle démarche offrirait aux travailleurs une meilleure compréhension des réalités autochtones et leur permettrait une meilleure réponse aux besoins des Autochtones à partir des valeurs autochtones.

Sur le plan du logement, la principale piste de solution formulée par les intervenants porte bien sûr sur l'augmentation du nombre d'unités d'habitation disponibles dans les communautés afin de réduire le surpeuplement et de faciliter l'accès au logement. Sur le plan de la justice, plusieurs intervenants nunavimmiuts ont proposé d'adapter le système de justice aux cadres culturels autochtones, notamment en favorisant les programmes de justice réparatrice. Les Inuits souhaitent ainsi poursuivre la mise en place de comités locaux de justice pour rétablir l'influence bénéfique des aînés et offrir une solution de rechange au processus judiciaire. De même, pour aider les contrevenants à réintégrer la communauté, les Autochtones proposent la création de programmes de réhabilitation adaptés à la culture et aux valeurs autochtones.

Enfin, des femmes ont mis de l'avant l'autonomisation économique comme piste de solution pour améliorer les conditions de vie des femmes autochtones. Elles ont rappelé que les femmes

économiquement autonomes étaient plus aptes à rompre le cycle de la pauvreté et de la violence et à participer aux activités politiques, économiques et culturelles de leur communauté.

CONCLUSION

Depuis l'adoption de son mandat d'initiative sur les conditions de vie des femmes autochtones en lien avec les agressions sexuelles et la violence conjugale en mai 2015, les membres de la Commission ont accompli plusieurs étapes du plan de travail qu'ils s'étaient fixé. Le présent rapport intérimaire permet aux parlementaires de faire un bilan complet des travaux menés jusqu'ici, de cerner les différents défis en matière de violence familiale et sexuelle dans les communautés ainsi que de présenter les pistes de solution formulées par les Autochtones eux-mêmes. Pour la suite de ses travaux, la Commission souhaite poursuivre sa collaboration avec les groupes autochtones pour terminer la deuxième phase de son plan de travail et entamer la troisième phase, à savoir la rédaction de son rapport final.

---

1 Données de 2011 et de 2009. Voir Statistique Canada, *Un aperçu des statistiques sur les Autochtones : 2e édition* (2015), Maire Sinha (dir.), *Mesure de la violence faite aux femmes : tendances statistiques*, Statistique Canada (2013), Shannon Brennan, *La victimisation avec violence chez les femmes autochtones dans les provinces canadiennes*, Statistique Canada (2011).

2 Commission royale sur les peuples autochtones, « Vers un ressourcement », *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 3 (1996).

3 Femmes Autochtones au Québec, *Nānīawig Māmawe Nīnawind. Debout et solidaires. Femmes autochtones disparues ou assassinées au Québec*, Kahnawake (2015).

4 Secrétariat aux affaires autochtones, *Statistiques des populations autochtones du Québec 2012*, [en ligne] http://www.autochtones.gouv.qc.ca/nations/population.htm

5 Au Québec, le terme « Autochtone » sert à désigner à la fois les communautés dites amérindiennes, traditionnellement régies par la Loi sur les Indiens, et les Inuits. L'expression « Premières Nations », quant à elle, réfère uniquement aux Amérindiens. De ce fait, une organisation autochtone comme l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador regroupe des acteurs issus des Premières Nations, mais non des communautés inuites.

6 La Loi sur les Indiens a été adoptée par le gouvernement fédéral en 1876. Conformément à son article 4(1), elle ne s'applique pas aux Inuits. Par ailleurs, depuis 1984, elle ne s'applique plus aux Cris et aux Naskapis qui sont maintenant régis par la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec.

7 Une visite du refuge pour femmes de Kuujjuaq (Tungasuvvik Women's Shelter) et du Centre de santé Tulattavik de l'Ungava était initialement prévue à l'horaire, mais des conditions météorologiques difficiles ont retardé l'arrivée des députés à Kuujjuaq et ont entraîné l'annulation de ces activités.

8 Pierre Lepage, *Mythes et réalités sur les peuples autochtones*, 2e édition, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2009).

9 La liste des 25 publications se trouve en annexe I.

10 Les nations non conventionnées sont les nations qui n'ont pas signé la Convention de la Baie-James et du Nord québécois ou la Convention du Nord-Est québécois. Ces nations administrent elles-mêmes leurs services publics, dont les services de santé, lesquels sont financés par des paiements de transferts du gouvernement fédéral aux conseils de bande.

11 Il est à noter que chez les nations non conventionnées, c'est le gouvernement fédéral qui a compétence en matière de logement; le gouvernement du Québec doit utiliser d'autres moyens pour apporter son aide (ex. programmes québécois de rénovation, formation de la main-d'oeuvre en construction, etc.).

12 Protecteur du citoyen, *Les conditions de détention, l'administration de la justice et la prévention de la criminalité au Nunavik*. Rapport spécial du Protecteur du citoyen, Québec (2016).

ANNEXE I

Liste des études et rapports consultés

1. Commission royale sur les peuples autochtones (commission Dussault-Erasmus), *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (1996).
2. Commission de vérité et de réconciliation du Canada, *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir. Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada* (2015).
3. Femmes Autochtones au Québec, *Nānīawig Māmawe Nīnawind. Debout et solidaires. Femmes autochtones disparues ou assassinées au Québec* (2015).
4. Femmes Autochtones au Québec, *Recommandations de mesures dans le cadre de la mise en œuvre des travaux portant sur le troisième Plan d'action gouvernemental en matière d'agression sexuelle* (2014).
5. Femmes Autochtones au Québec, *Mémoire : Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait – Vers un deuxième plan d'action pour l'égalité entre les femmes et les hommes* (2011).
6. Femmes Autochtones au Québec, *Les femmes autochtones et la violence* (2008).
7. Femmes Autochtones au Québec, *Discrimination des femmes autochtones* (2001).
8. Saturviit – Association des femmes inuit du Nunavik, *Rapport d'étude sur la vie et les préoccupations des femmes inuit du Nunavik* (2015).
9. Ministère de la Santé et des Services sociaux, Direction générale de la planification, de l'évaluation et de la qualité, *Mémoire présenté à la Commission des relations avec les citoyens – mandat d'initiative sur les conditions de vie des femmes autochtones en lien avec les agressions sexuelles et la violence conjugale* (2016).
10. Régie régionale de la santé et des services sociaux Nunavik en collaboration avec l'Institut national de santé publique du Québec, *Portrait de santé du Nunavik 2011 : Conditions démographiques et socioéconomiques* (2011).
11. Affaires Autochtones et du Nord Canada, *Description du mandat et des programmes sociaux d'Affaires autochtones et du Nord Canada destinés aux Autochtones du Québec – soumis à la Commission des relations avec les citoyens* (2016).
12. Gendarmerie royale du Canada, *Les femmes autochtones disparues et assassinées : un aperçu opérationnel national* (2014).
13. Groupe de recherche et d'interventions psychosociales en milieu autochtone, *Étude sur l'abus sexuel chez les Premières Nations du Québec* (2005).

14. Lyse Montminy et coll., *La violence conjugale et les femmes autochtones : état des lieux et des interventions*, Rapport scientifique intégral présenté au Fonds de recherche québécois sur la société et la culture dans le cadre d'une action concertée (2012).
15. Centre de recherche interdisciplinaire sur les problèmes conjugaux et les agressions sexuelles, *État des connaissances en recherche sur la violence sexuelle et les femmes autochtones au Québec. Mémoire déposé au secrétariat de la Commission des relations avec les citoyens dans le cadre du mandat d'initiative – Les conditions de vie des femmes autochtones en lien avec les agressions sexuelles et la violence conjugale* (2016).
16. Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador, *Enquête régionale sur la santé des Premières Nations du Québec* (2012).
17. Association des femmes autochtones du Canada, *La violence envers les femmes autochtones* (2015).
18. Amnistie internationale, *Les peuples autochtones : Droits des peuples autochtones* (2010).
19. Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Report of the Inquiry concerning Canada of the Committee of the Elimination of Discrimination against Women under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, Organisation des Nations Unies (2015).
20. Statistique Canada, *Un aperçu des statistiques sur les Autochtones : 2e édition* (2015).
21. Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry, *Les femmes autochtones* (2013).
22. Maire Sinha (dir), *Mesure de la violence faite aux femmes : tendances statistiques*, Statistique Canada (2013).
23. Shannon Brennan, *La victimisation avec violence chez les femmes autochtones dans les provinces canadiennes*, 2009, Statistique Canada (2011).
24. Michèle Rouleau, « Femmes autochtones du Québec : contrer la violence », dans Groupe international de travail pour les femmes autochtones (éd), *Paroles de femmes autochtones*, Paris, l'Harmattan, 2006, p. 73-80.
25. Michelle Mann, *Les femmes autochtones : un document d'information sur les problèmes* (2005).

DIRECTION DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
commissions@assnat.qc.ca