

FEMMES AUTOCHTONES DU QUÉBEC (FAQ)

Pour un mécanisme de divulgation sécuritaire, culturellement adapté et co-construit avec les Premières Nations et les Inuit

Mémoire conjoint présenté dans le cadre de la Commission de l'aménagement du territoire : Consultations particulières sur le projet de loi no 4, 1er juin 2026

Mémoire pour l'ajout d'amendements dans le cadre du projet de loi no 4 : Loi sur la communication de renseignements aux fins de protection contre la violence d'un partenaire intime et modifiant diverses dispositions législatives

Mémoire déposé conjointement par Femmes Autochtones du Québec, l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL), la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL) et l'Association des directeurs de police des Premières Nations et Inuit du Québec (ADPPNIQ)

Mai 2026

Table des matières

1. Résumé exécutif	3
2. Présentation des organisations signataires	5
2.1. Présentation de Femmes Autochtones du Québec (FAQ)	5
<i>Rôle historique et contributions principales</i>	5
<i>Constat : une approche inadéquate</i>	6
2.2. Présentation de l'APNQL	6
2.3. Présentation de l'ADPPNIQ	7
2.4. Présentation de la CSSSPNQL	7
3. Contexte	7
4. Analyse du projet de loi no 4	10
4.1 Objet et fonctionnement du mécanisme proposé	10
4.2 Lacunes structurelles du projet de loi	11
4.3 Fondements juridiques	14
5. Recommandations	19
5. Conclusion	26
Bibliographie	28

1. Résumé exécutif

Les organisations signataires reconnaissent l'importance de renforcer les mécanismes de prévention de la violence conjugale, de la violence entre partenaires intimes et des féminicides, particulièrement des femmes autochtones à travers le Québec. Le projet de loi no 4, inspiré du modèle de la *Loi de Clare*, poursuit un objectif légitime : permettre la communication de certains renseignements concernant un partenaire intime pouvant présenter un risque pour la sécurité d'une personne ou de son enfant¹.

Les organisations signataires reconnaissent que l'accès à l'information peut, dans certaines situations, constituer un outil supplémentaire de prévention. Lorsqu'il est bien encadré, accompagné par des ressources spécialisées et intégré à une approche sécuritaire, ce type de mécanisme peut contribuer à mieux identifier certains risques et à offrir une porte d'entrée vers des services d'aide culturellement sécurisants. Les organisations signataires ne s'opposent donc pas au principe du projet de loi. Elles demandent toutefois des adaptations majeures afin que le mécanisme proposé protège réellement les femmes autochtones, les familles et les personnes à risque dans les communautés des Premières Nations et Inuit ainsi qu'en milieu urbain.

Le message politique central du présent mémoire est clair : les femmes autochtones ont été exclues, une fois de plus, de l'élaboration du projet de loi malgré leur surreprésentation documentée dans les situations de violence conjugale, de violence sexuelle, de disparitions, d'assassinats et de féminicides. Cette absence de consultation constitue un manquement aux engagements du Québec en matière de réconciliation, de sécurisation culturelle et de mise en œuvre de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA)², la *Recommandation générale (2022) no 39 sur les droits des femmes et des filles autochtones*³, de la *Déclaration d'engagement pour assurer le consentement préalable, libre et culturellement éclairé dans les services de santé offerts aux filles et aux femmes des Premières Nations au Québec*⁴ et de la *Déclaration sur les droits*

¹ PL 4, *Loi sur la communication de renseignements aux fins de protection contre la violence d'un partenaire intime et modifiant diverses dispositions législatives*, 1re sess, 43e lég, Québec, 2026.

² *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, Rés AG 61/295, Doc off AG NU, 61e sess, Doc NU A/RES/61/295 (2007).

³ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 39 (2022) sur les droits des femmes et des filles autochtones*, Doc NU CEDAW/C/GC/39 (31 octobre 2022).

⁴ Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) et Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL), *Déclaration d'engagement pour assurer le consentement préalable, libre et culturellement éclairé dans les services de santé offerts aux filles et aux femmes des Premières Nations au Québec*, adoptée en novembre 2022 par la Table des Chefs de l'APNQL.

des Premières Nations à l'autodétermination et à la sécurisation culturelle⁵, toutes deux adoptées par les Chefs de l'APNQL, ainsi que la *Charte d'égalité entre les femmes et les hommes des Premières Nations*, adoptée par FAQ⁶. Elle reproduit également des dynamiques institutionnelles déjà dénoncées par la Commission royale des peuples autochtones, l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées⁷ et par la Commission Viens⁸.

Le présent mémoire a été construit conjointement par les organisations signataires, mais également à partir de dialogues avec plusieurs partenaires terrain, dont des maisons d'hébergement autochtones, des directeurs et des intervenants communautaires, des organismes de première ligne, des représentants des services policiers autochtones et des organisations œuvrant en violence conjugale. Ces échanges ont permis de documenter les préoccupations concrètes liées à l'application du projet de loi auprès des Premières Nations, peu importe leur lieu de résidence.

Les principales préoccupations concernent la centralisation du mécanisme autour de la Sûreté du Québec, l'absence d'obligation de sécurisation culturelle dans l'ensemble des services publics, la non-reconnaissance officielle des corps policiers autochtones, les difficultés d'application dans les communautés éloignées et nordiques, les obstacles numériques, la sous-déclaration de la violence, les risques liés à la confidentialité dans les petites communautés, la gouvernance de l'information et des données autochtones, ainsi que l'absence de prise en compte suffisant des réalités interprovinciales et transfrontalières des auteurs de violence.

Le mémoire souligne également que le projet de loi impose des obligations opérationnelles aux corps policiers autochtones, notamment par l'article 6, sans leur reconnaître pleinement un rôle officiel ni leur garantir les ressources, l'accès aux banques de données, les protocoles ou la formation nécessaires pour répondre à ces obligations dans les plus brefs délais.

Les organisations signataires recommandent donc la tenue de consultations significatives avant l'adoption finale du projet de loi, l'intégration officielle des corps policiers autochtones au mécanisme, la mise en œuvre obligatoire de la sécurisation culturelle, l'adaptation des mécanismes aux réalités géographiques et numériques

⁵ Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL), *Déclaration sur les droits des Premières Nations à l'autodétermination et à la sécurisation culturelle*, adoptée en septembre 2023 par la Tables des Chefs de l'APNQL.

⁶ Femmes Autochtones du Québec (FAQ), *Charte hommes et femmes autochtones*, adopté en janvier 2025 par Conseil d'administration de FAQ.

⁷ Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (ENFFADA), *Réclamer notre pouvoir et notre place : rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées* (Ottawa : Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, 2019), en ligne : mmiwg-ffada.ca/fr/final-report/

⁸ Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec (Commission Viens), *Rapport final : écoute, réconciliation et progrès* (Québec : Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec, 2019).

des communautés, la collecte et le respect de la gouvernance de l'information et de données autochtones ventilées, la co-construction des règlements d'application et la mise en place d'une campagne d'information culturellement adaptée et multilingue.

Elles recommandent également que le gouvernement utilise la flexibilité prévue à l'article 34 du projet de loi, qui permet une entrée en vigueur à des dates différentes selon les régions, afin d'éviter un déploiement uniforme et précipité dans les communautés des Premières Nations et Inuit avant que des règlements, protocoles et ressources adaptés soient en place⁹.

2. Présentation des organisations signataires

2.1. Présentation de Femmes Autochtones du Québec (FAQ)

Fondée en 1974, FAQ est une organisation sans but lucratif qui représente et défend les droits des femmes autochtones de toutes les nations au Québec, qu'elles vivent dans leur communauté ou en milieu urbain. Sa mission est de promouvoir l'égalité, la justice et l'autodétermination des femmes autochtones, tout en protégeant leurs droits individuels et collectifs.

Mandat et vision

- Défendre les droits des femmes autochtones et de leurs familles devant les instances politiques, juridiques et sociales.
- Promouvoir la transmission culturelle et linguistique dans une perspective de revitalisation des nations autochtones.
- Offrir un espace de solidarité, d'entraide et de leadership pour les femmes autochtones.
- Veiller à ce que les femmes autochtones participent pleinement aux processus décisionnels qui concernent leurs communautés et la société canadienne dans son ensemble.

Rôle historique et contributions principales

Depuis plus de cinquante ans, FAQ joue un rôle central dans la défense des droits individuels et collectifs des femmes et des filles autochtones. Elle intervient notamment sur les enjeux liés à la violence faite aux femmes, au racisme et à la discrimination systémique, à la sécurisation culturelle, à la justice, à l'égalité réelle et à la participation des femmes autochtones aux décisions qui les concernent. Son expertise repose à la fois sur un travail politique, juridique et communautaire, mais aussi sur une connaissance fine des réalités vécues par les femmes autochtones en communauté et en milieu urbain.

⁹ PL 4, *Op. cit.*

Constat : une approche inadéquate

FAQ rappelle également que les femmes autochtones doivent être associées dès le départ à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation de toute mesure visant à prévenir la violence conjugale et les féminicides. L'absence de consultation préalable dans le cadre du projet de loi no 4 constitue donc une préoccupation majeure, puisqu'elle risque de reproduire des dynamiques institutionnelles déjà dénoncées par les femmes autochtones depuis plusieurs décennies.

Par le présent mémoire, FAQ réitère que la prévention de la violence entre partenaires intimes ne peut reposer uniquement sur la divulgation de renseignements. Elle doit s'inscrire dans une approche globale, sécurisante et co-construite, qui reconnaît le rôle des femmes autochtones, des organisations communautaires, des maisons d'hébergement, des corps policiers autochtones et des services de première ligne dans la protection des femmes, des familles et des communautés.

2.2. Présentation de l'APNQL

L'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL), créée en 1985, est une organisation politique composée d'un.e chef.fe et d'un secrétariat. Elle regroupe les Grand.e.s Chef.fe.s et Chef.fe.s des 43 Premières Nations du Québec et du Labrador, représentant dix Nations : W8banaki, Anishinaabe, Atikamekw Nehirowisiw, Cris/Eeyou, Wendat, Wolastoqiyik, Mi'gmaq, Mohawk/Kanien'kehá:ka, Innu et Naskapi. L'Assemblée des Chefs, qui se réunit deux fois par année, confie à l'APNQL les orientations politiques collectives à défendre. À travers l'ensemble de ses actions, l'APNQL s'engage à représenter les intérêts des Premières Nations et à contribuer à l'avancement de la réconciliation législative. La mise en œuvre de ces orientations est soutenue par un réseau de commissions et d'organisations régionales, notamment le CSSSPNQL, le CDEPN, l'IDDPNQL et ainsi que sur des instances consultatives et représentatives, notamment le Conseil des femmes élues (CFÉ) de l'APNQL.

Le Conseil des femmes élues de l'APNQL s'inscrit dans cet écosystème en vertu des résolutions no 07/2007 et no 11/2008 de l'Assemblée des Chefs, qui appuient sa création et sa mise en œuvre¹⁰. Il vise à promouvoir une perspective équitable des relations entre les femmes et les hommes élus, en affirmant l'importance de développer et de renforcer leur partenariat à tous les niveaux décisionnels. Le Conseil des femmes élues reconnaît et valorise les droits, les aspirations et les responsabilités des femmes des Premières Nations en position de leadership, et agit de manière concertée pour promouvoir et défendre leurs droits et intérêts.

¹⁰ Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, Résolution no 07/2007, « Participation de l'APNQL au Conseil des femmes de l'APN » (novembre 2007, Montréal), en ligne : apnql.com/index-des-resolutions/index-des-resolutions-de-janvier-1997-a-decembre-2007/ ; Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, Résolution no 11/2008, « Mise en place d'un Conseil des femmes élues de l'APNQL » (novembre 2008), en ligne : apnql.com/index-des-resolutions/index-des-resolutions-de-janvier-2008-a-decembre-2018/

2.3. Présentation de l'ADPPNIQ

L'Association des directeurs de police des Premières Nations et Inuit du Québec (ADPPNIQ) représente l'ensemble des 22 corps policiers autochtones du Québec. Ces services couvrent les nations Kanien'kehá:ka, Algonquine, Atikamekw, Crie, Innue, Micmaque, Abénakise, Naskapie, Wendat et Inuite, de Kahnawà:ke aux communautés du Nunavik au-delà du 55e parallèle.

L'ADPPNIQ représente les directrices et directeurs de ces services. Sa mission est de porter leur voix dans les espaces décisionnels, de soutenir le développement de services policiers forts et adaptés, et de défendre une conviction fondamentale : les corps policiers autochtones ne sont pas des structures périphériques. Ils sont les piliers de la sécurité publique des communautés qu'ils servent.

2.4. Présentation de la CSSSPNQL

Créée en 1994 par résolution des chefs de l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador, la CSSSPNQL soutient les efforts des Premières Nations en matière de santé, de services sociaux, de développement social, de petite enfance, de recherche et de ressources informationnelles et technologiques.

La CSSSPNQL œuvre activement à la promotion de la sécurisation culturelle dans le réseau de la santé et des services sociaux et elle intervient notamment sur les enjeux liés à la prévention de la violence conjugale et familiale, à la justice, à l'accès aux services équitables, à la prévention et à l'adaptation des politiques publiques aux réalités des Premières Nations, et à la défense des intérêts.

3. Contexte

Le projet de loi no 4 s'inscrit dans un contexte de préoccupations croissantes concernant la violence conjugale, la violence entre partenaires intimes et les féminicides au Québec. Il vise à instaurer un mécanisme inspiré de la Loi de Clare, modèle d'abord développé au Royaume-Uni à la suite du meurtre de Clare Wood, qui n'avait pas été informée des antécédents violents de son ancien partenaire.

La Loi de Clare repose généralement sur deux mécanismes complémentaires. Le premier, appelé droit de demander, permet à une personne ou à un tiers concerné de demander des renseignements sur les antécédents de violence d'un partenaire intime actuel ou potentiel. Le second, appelé droit de savoir, permet aux autorités policières de divulguer proactivement certains renseignements lorsqu'elles identifient un risque sérieux. Au Canada, des mécanismes inspirés de cette

approche ont été adoptés ou proposés dans plusieurs provinces, dont la Saskatchewan¹¹, l'Alberta¹², Terre-Neuve-et-Labrador¹³ et le Manitoba¹⁴.

Les expériences observées dans d'autres provinces démontrent que ces mécanismes peuvent avoir une portée préventive, mais qu'ils soulèvent aussi des enjeux importants. Les groupes de femmes en Ontario ont notamment insisté sur l'importance de protéger les victimes qui demeurent dans une relation après avoir reçu des informations, d'intégrer les maisons de transition et de prévoir un accompagnement spécialisé. En Colombie-Britannique, plusieurs organisations ont plutôt exprimé des critiques plus fortes concernant le risque de surveillance accrue, le déplacement de la responsabilité vers les victimes et l'insuffisance des investissements dans les services de soutien, le logement et la sécurité économique.

Les analyses juridiques de la Loi de Clare rappellent que ce type de mécanisme doit être compris comme un outil complémentaire plutôt que comme une réponse structurante aux violences conjugales. Les limites pratiques identifiées concernent notamment le fait que toutes les personnes à risque ne présenteront pas de demande, que les informations divulguées peuvent être difficiles à interpréter, que l'accompagnement post-divulgaration peut être insuffisant, que la divulgation peut parfois entraîner une escalade de la violence et que les délais de divulgation peuvent créer un risque supplémentaire.

Ces préoccupations sont particulièrement importantes dans le contexte des femmes autochtones. Les femmes, filles et personnes bispirituelles autochtones sont disproportionnellement touchées par la violence conjugale, la violence sexuelle, les disparitions, les assassinats et les violences institutionnelles. Entre 1950 et 2026, 124 cas de femmes, filles et personnes bispirituelles autochtones disparues ou assassinées ont été recensés au Québec¹⁵. En incluant les décès suspects, ce sont 221 vies perdues qui sont documentées. Ces données ne représentent qu'une partie de la réalité, puisque plusieurs situations demeurent non déclarées, non documentées ou invisibilisées.

En 2024 seulement, les services policiers autochtones du Québec ont ouvert plus de 2 500 dossiers liés à la violence contre des femmes autochtones, et les données compilées par l'ADPPNIQ indiquent plus précisément 2 688 dossiers liés à la violence conjugale et sexuelle. Ces chiffres doivent être interprétés avec prudence, car ils ne reflètent que les situations qui ont intégré le système policier. La sous-déclaration demeure importante, notamment en raison de la peur des représailles, des pressions familiales ou communautaires, de la dépendance économique, de la

¹¹ *The Interpersonal Violence Disclosure Protocol (Clare's Law) Act*, S.S. 2019, c. I-10.4.

¹² *Disclosure to Protect Against Domestic Violence (Clare's Law) Act*, SA 2019, c D-13.5.

¹³ *The Interpersonal Violence Disclosure Protocol (Clare's Law) Act*, SNL2019, c. I-18.1.

¹⁴ *Loi sur la communication de renseignements pour la protection contre la violence de la part d'un partenaire intime*, LM 2022, c 44.

¹⁵ Femmes Autochtones du Québec (FAQ), *Dossier cartographie FF2E+ADA*, (janvier 2026), en ligne.

rareté des ressources, de la méfiance envers les institutions et du risque de ne pas être crue.

Cette méfiance ne peut être comprise sans tenir compte de l'héritage colonial. Les pensionnats, la rafle des années 60, la surveillance accrue des familles autochtones, la discrimination systémique, le racisme systémique et les interventions abusives de l'État ont profondément marqué la relation entre les femmes autochtones, les familles et les institutions publiques¹⁶. La Commission Viens a documenté la présence de discrimination systémique dans plusieurs services publics québécois, incluant les services policiers. Les événements de Val-d'Or, au cours desquels des femmes autochtones ont dénoncé des violences et abus commis par des policiers de la Sûreté du Québec, demeurent un exemple particulièrement marquant de cette rupture de confiance¹⁷.

Les réalités géographiques des communautés éloignées et nordiques doivent également être prises en considération. L'isolement, les distances, l'accès limité à Internet, le manque de transport, la rareté des ressources spécialisées et la difficulté d'obtenir de l'aide confidentiellement peuvent rendre le mécanisme proposé difficilement accessible. Dans les petites communautés, où tout le monde se connaît, les enjeux d'anonymat et de confidentialité sont amplifiés. Les risques de représailles, de harcèlement par la famille du partenaire intime ou de stigmatisation communautaire peuvent empêcher une personne à risque de demander de l'aide.

Le présent mémoire a été construit à partir d'un travail collectif entre les organisations signataires, mais aussi à la suite de rencontres et d'échanges avec des partenaires terrain, notamment des maisons d'hébergement autochtones. Ces échanges ont permis de confirmer plusieurs préoccupations : la Sûreté du Québec n'est pas toujours perçue comme un partenaire de confiance, les corps policiers autochtones et les intervenants communautaires devraient avoir un rôle plus important, les maisons d'hébergement devraient être reconnues comme actrices potentielles du mécanisme et les professionnels de la santé et les travailleurs de première ligne devraient pouvoir accompagner les femmes autochtones dans l'accès à l'information et aux services.

Les organisations signataires considèrent aussi que le projet de loi présente une lacune importante en matière de trajectoires interprovinciales et transfrontalières. Des auteurs de violence peuvent avoir eu des victimes, des plaintes, des interventions policières ou des antécédents dans d'autres provinces canadiennes ou aux États-Unis. Si ces informations ne sont pas accessibles ou intégrées aux protocoles de recherche, le mécanisme risque de donner une image incomplète du risque réel.

¹⁶ ENFFADA, *Op. cit.*; Commission Viens, *Op. cit.*

¹⁷ Commission Viens, *Op. cit.*

4. Analyse du projet de loi no 4

4.1 Objet et fonctionnement du mécanisme proposé

Le projet de loi no 4 prévoit un mécanisme de communication de renseignements concernant un partenaire intime qui pourrait présenter un risque pour la sécurité d'une personne ou de son enfant. Il permet à une personne à risque de présenter une demande de renseignements ou de consentir à ce qu'une autre personne la présente en son nom. Il prévoit également qu'un mineur âgé de 14 ans et plus peut présenter seul une demande¹⁸.

Le mécanisme proposé fonctionne en trois grandes étapes. D'abord, une demande est présentée au moyen d'un formulaire prescrit par le ministre, qui peut notamment être transmis à la Sûreté du Québec. Ensuite, la Sûreté du Québec effectue la recherche dans les banques de données policières, correctionnelles ou accessibles aux corps policiers. Enfin, les renseignements jugés nécessaires sont transmis à un organisme désigné par le ministre responsable de la Condition féminine, sur recommandation du ministre de la Sécurité intérieure, afin qu'une personne désignée communique verbalement ces renseignements à la personne à risque.

Le projet de loi prévoit aussi que la personne à risque peut être accompagnée, que les renseignements sont transmis verbalement afin de limiter les risques de circulation écrite, que le partenaire intime visé n'est pas informé de l'existence de la demande et que certains renseignements ne peuvent être utilisés contre la personne à risque¹⁹. Les organisations signataires reconnaissent que ces éléments constituent des protections importantes.

Les organisations signataires reconnaissent également la volonté préventive du projet de loi, la possibilité d'accompagnement par des ressources spécialisées, la possibilité pour un tiers de faire une demande, certaines protections de confidentialité, ainsi que l'immunité prévue pour éviter que le fait de demeurer dans une relation soit reproché à une personne à risque. Ces éléments doivent toutefois être renforcés et adaptés afin que le mécanisme soit réellement accessible, sécuritaire et culturellement pertinent pour les femmes autochtones.

L'ADPPNIQ appuie particulièrement l'article 12, qui prévoit que le fait d'avoir ou non présenté une demande, d'être demeurée dans une relation après avoir reçu des renseignements ou de ne pas avoir mis en place certaines mesures de protection ne peut être invoqué contre une personne. Cette disposition reconnaît que recevoir une information ne signifie pas qu'une personne peut quitter en sécurité, notamment dans des communautés où le logement est rare, le transport limité, les liens familiaux complexes et les ressources locales insuffisantes.

¹⁸ PL 4, *Op. cit.*

¹⁹ *Ibid.*

4.2 Lacunes structurelles du projet de loi

1. L'absence de consultation préalable significative des femmes autochtones et des organisations autochtones : Malgré les impacts directs du projet de loi sur les femmes autochtones et les communautés, les organisations représentatives n'ont pas été consultées adéquatement avant le dépôt du projet de loi. Les réactions gouvernementales subséquentes, bien qu'elles reconnaissent partiellement le problème, ne remplacent pas une démarche réelle de co-construction. Cette exclusion reproduit et amplifie des dynamiques systémiques dénoncées depuis plusieurs années.
2. Le rôle central de la Sûreté du Québec : Même si le projet de loi semble chercher à éviter une interaction directe obligatoire entre la personne à risque et les policiers, toute demande transite par la SQ, qui effectue la recherche et centralise l'information. Cette structure demeure problématique dans un contexte où la SQ n'est pas toujours perçue comme un partenaire de confiance dans les communautés autochtones. Les organisations signataires ne demandent pas que les victimes soient obligées d'avoir un contact direct avec les policiers. Elles demandent plutôt un mécanisme hybride, souple et culturellement sécurisant, dans lequel les corps policiers autochtones, les maisons d'hébergement et les organismes autochtones de confiance peuvent jouer un rôle officiel et d'accompagnement.
3. La non-reconnaissance des corps policiers autochtones comme services essentiels : Le projet de loi fait des corps policiers autochtones des acteurs opérationnels du mécanisme, notamment en matière de transmission rapide de renseignements. Cette responsabilité est légitime, mais elle doit être accompagnée des moyens nécessaires pour l'exercer adéquatement, surtout dans un contexte où certains services ne sont pas encore pleinement intégrés aux banques de données policières provinciales, notamment au Centre de renseignements policiers du Québec.

On ne peut créer une obligation de transmission dans les plus brefs délais sans tenir compte de la réalité actuelle des services policiers autochtones, de leurs accès variables aux systèmes, de leurs capacités administratives et techniques, ainsi que des ressources disponibles dans chaque communauté. Le projet de loi met ainsi en lumière une contradiction importante : on leur confie des responsabilités associées à des services essentiels de sécurité

publique, sans que cette reconnaissance, les protocoles adaptés, les outils, la formation et le financement correspondant soient pleinement garantis.

4. L'absence d'obligation de sécurisation culturelle : Le projet de loi ne prévoit aucune exigence explicite en matière de sécurisation culturelle pour les intervenants, les organismes désignés, les autorités policières ou les personnes appelées à communiquer les renseignements. Cette absence risque de maintenir des barrières systémiques, de provoquer de la revictimisation, de renforcer la méfiance et de limiter l'utilisation du mécanisme par les filles et les femmes autochtones. Les organismes autochtones désignés, les maisons d'hébergement autochtones et les intervenants formés aux approches sensibles aux traumatismes doivent être intégrés au cœur du mécanisme.
5. Les communautés éloignées, rurales et nordiques : Le formulaire en ligne, les communications à distance et les rencontres de divulgation virtuelles ou en personne peuvent être difficiles à utiliser dans des milieux où l'accès à Internet est limité, où il n'existe pas toujours d'espace privé et sécuritaire pour remplir une demande, où les distances sont importantes et où l'anonymat est difficile à préserver. Le modèle albertain, qui prévoit certaines possibilités de vidéoconférence, démontre l'importance de mécanismes flexibles, mais ceux-ci doivent être adaptés aux réalités autochtones plutôt que simplement transposées.
6. La sous-déclaration de la violence : Plusieurs situations de violence conjugale ou coercitive ne sont jamais dénoncées à la police. Les femmes peuvent craindre de ne pas être crues, d'être jugées, de perdre leurs enfants, de subir des représailles ou de créer des tensions dans leur famille ou leur communauté. Lorsque les informations accessibles reposent principalement sur les données policières, le mécanisme peut donner une impression faussement rassurante si aucune donnée n'est trouvée, alors que l'absence d'antécédents documentés ne signifie pas absence de danger.
7. Les réalités intracommunautaires et la confidentialité : Dans plusieurs communautés, la proximité entre les personnes, les familles, les institutions et les services rend la confidentialité plus fragile. Une personne à risque peut craindre que sa démarche soit connue, interprétée ou utilisée contre elle. Des

protocoles particuliers doivent être prévus pour éviter que le mécanisme n'augmente les risques pour les filles et les femmes qu'il vise à protéger.

8. Les données autochtones et la gouvernance de l'information : Les données concernant les filles et les femmes autochtones, les dossiers de violence, les demandes de renseignements et les effets du mécanisme ne doivent pas être centralisées ou appropriées uniquement par des institutions provinciales. Les services policiers autochtones et les organisations autochtones doivent avoir accès aux données pertinentes, dans le respect de la confidentialité, afin de mesurer les impacts réels du projet de loi et d'améliorer les interventions.
9. Les définitions et formulations du projet de loi : La définition de partenaire intime, qui vise une personne qui « a ou a eu » une relation intime, peut être trop large si elle n'est pas mieux encadrée. Elle pourrait permettre des demandes dans des contextes où il n'existe plus de relation actuelle ou de risque réel, ce qui soulève des préoccupations de confidentialité et de fausses déclarations. La définition de personne à risque devrait aussi tenir compte des menaces visant les biens au sens du Code civil du Québec, notamment les animaux, qui peut être utilisé dans des contextes de violence conjugale pour contrôler ou menacer une victime.
10. La notion de « décision éclairée » : Dans un contexte de violence conjugale, de contrôle coercitif ou d'emprise, une personne ne dispose pas toujours d'une liberté réelle pour quitter une relation ou agir immédiatement en fonction de l'information reçue. Cette formulation peut contribuer à déplacer la responsabilité de la sécurité vers la victime. Elle devrait être revue afin de reconnaître que l'accès à l'information doit servir à renforcer les scénarios de protection et l'accompagnement, sans jamais créer une attente implicite selon laquelle la personne doit agir d'une manière déterminée.
11. Les dispositions pénales et les demandes qui ne respecteraient pas les critères : Il faut éviter que des filles et des femmes en situation de vulnérabilité soient exposées à des reproches ou à des sanctions pour une demande mal formulée, incomplète ou difficile à documenter. Lorsque la demande ne respecte pas les critères, la personne devrait être accompagnée pour la corriger plutôt que simplement informée d'un refus.

12. Les mécanismes actuels de protection, prévus à l'article 810 du Code criminel²⁰: Les ordonnances émises en vertu de l'article 810 imposent généralement des conditions de ne pas communiquer ou de ne pas approcher une victime ou certaines personnes à risque. Toutefois, le projet de loi 4 ne précise pas clairement si l'historique des engagements prit en vertu de l'article 810 C. cr., leur fréquence d'utilisation, les bris de conditions ou les interventions antérieures associées à ces ordonnances pourront être prises en compte dans l'évaluation du risque et dans la communication des renseignements.
13. La structure même du déploiement : L'article 34 du projet de loi permet une entrée en vigueur à des dates différentes selon les régions déterminées par le gouvernement. Cette disposition constitue un levier important pour éviter une application uniforme et précipitée du mécanisme dans les communautés des Premières Nations et Inuit avant l'adoption de règlements propres aux réalités autochtones, l'établissement de protocoles et la mise en place de ressources suffisantes²¹.
14. La lacune concernant les jeunes : Puisque le projet de loi permet à un mineur de 14 ans et plus de présenter seul une demande, des protocoles jeunesse propres aux réalités autochtones doivent être élaborés avant le déploiement de la loi, afin de tenir compte des réalités familiales, communautaires, linguistiques, culturelles et psychosociales particulières des jeunes autochtones²².
15. Une contradiction structurelle plus large : il reconnaît opérationnellement les corps policiers autochtones en leur imposant des obligations dans la chaîne de protection des victimes, tout en ne les reconnaissant pas encore comme des services essentiels de sécurité publique dotés d'un financement permanent, prévisible et adapté. Cette contradiction doit être prise en compte dans la mise en œuvre du projet de loi.

4.3 Fondements juridiques

Les recommandations formulées dans le présent mémoire reposent sur plusieurs fondements juridiques nationaux et internationaux qui imposent aux gouvernements

²⁰ *Code criminel*, LRC 1985, c C-46, art 810.

²¹ PL4, *Op. cit.*

²² *Ibid.*

des obligations particulières lorsqu'ils élaborent des mesures législatives susceptibles d'avoir un impact sur les peuples autochtones et sur des groupes historiquement marginalisés.

L'article 19 de la DNUDPA prévoit que les États doivent consulter et coopérer de bonne foi avec les peuples autochtones, par l'intermédiaire de leurs institutions représentatives, avant d'adopter des mesures législatives ou administratives susceptibles de les concerner, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause²³. L'article 22 de la DNUDPA, spécifiquement le paragraphe 2 qui impose des mesures efficaces pour protéger les femmes autochtones contre la violence, rappelle également que les États doivent accorder une attention particulière aux droits et aux besoins spécifiques des femmes, des enfants et des personnes autochtones vulnérables dans la mise en œuvre des mesures législatives et des mécanismes de protection²⁴. Cette obligation de consultation significative constitue aujourd'hui un standard normatif incontournable en matière de relations entre les gouvernements et les peuples autochtones. Bien que la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* vise d'abord le gouvernement fédéral, elle reconnaît que la DNUDPA constitue un instrument universel des droits de la personne et, à son article 4, qu'elle fournit un cadre de référence pour l'interprétation et l'application du droit canadien²⁵. À ce titre, les principes de la DNUDPA doivent également guider l'interprétation des lois et politiques québécoises qui touchent les droits et les intérêts des peuples autochtones²⁶.

Les conclusions de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées imposent également aux gouvernements de transformer leurs pratiques institutionnelles, d'agir contre la violence systémique et de développer des réponses adaptées aux réalités des femmes autochtones. Les appels à la justice rappellent que la sécurité des femmes autochtones exige des mesures co-construites, culturellement pertinentes et fondées sur l'autodétermination²⁷. Plusieurs appels à la justice sont particulièrement pertinents dans le cadre du projet de loi no 4, notamment les appels 1.6 et 1.8 portant sur l'accès à des services adaptés et sur le financement de programmes développés avec les organisations autochtones, les appels 5.3 et 5.4 concernant les réformes liées à la violence entre partenaires intimes et le renforcement des services policiers autochtones, ainsi que les appels 9.2 et 9.7 visant l'adaptation culturelle des pratiques policières et la collaboration avec les organismes autochtones de première ligne²⁸.

²³ DNUDPA, *Op. cit.*, art 19 et 22.

²⁴ *Ibid.*, art 22.

²⁵ *Ibid.*, art 4.

²⁶ *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, LC 2021, c. 14.

²⁷ ENFFADA, *Op. cit.*

²⁸ *Ibid.*

La Commission Viens a documenté la discrimination systémique dans les services publics québécois, notamment dans les services policiers. Ses conclusions rappellent que la confiance ne peut être rétablie par des mécanismes uniformes ou imposés de manière descendante. Elle exige une transformation des pratiques, une reconnaissance des savoirs autochtones, une adaptation des services et une sécurisation culturelle réelle²⁹. La Commission a notamment mis en lumière les conséquences du racisme systémique et de la méfiance historique envers les institutions policières à la suite des événements de Val-d'Or, où plusieurs femmes autochtones ont dénoncé des abus commis par des policiers de la Sûreté du Québec. Dans ce contexte, tout mécanisme reposant principalement sur les institutions policières provinciales doit intégrer des garanties additionnelles afin d'éviter de reproduire des barrières déjà documentées³⁰.

La *Loi instaurant l'approche de sécurisation culturelle au sein du réseau de la santé et des services sociaux*, entrée en vigueur en décembre 2024, confirme également l'importance reconnue par le Québec d'adapter les services publics aux réalités autochtones³¹. Cette orientation doit guider l'ensemble des politiques publiques qui touchent la sécurité, la santé, les services sociaux et le mieux-être des Premières Nations et Inuit. La sécurisation culturelle implique que les personnes autochtones puissent recevoir des services exempts de discrimination, de racisme, d'infériorisation culturelle et de revictimisation. Cette obligation ne doit pas être limitée au réseau de la santé et des services sociaux, mais également s'appliquer aux mécanismes de prévention de la violence conjugale, aux services policiers et aux organismes appelés à accompagner les personnes à risque dans le cadre du projet de loi no 4³².

Le projet de loi doit également être analysé à la lumière de la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'article 7 de la Charte canadienne garantit à toute personne le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne³³. Ce droit ne se limite pas à l'absence d'intervention étatique directe, il englobe également l'obligation pour l'État de concevoir des mesures législatives qui ne compromettent pas, par leurs lacunes structurelles, la sécurité de groupes déjà identifiés comme particulièrement vulnérables. Une loi qui, dans sa conception, est moins accessible aux femmes autochtones qu'aux femmes non autochtones peut, dans certaines circonstances, soulever des préoccupations sérieuses au regard de cette disposition³⁴.

²⁹ Commission Viens, *Op. cit.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Loi instaurant l'approche de sécurisation culturelle au sein du réseau de la santé et des services sociaux*, L.Q. 2024, c. 42.

³² Commission Viens, *Op. cit.* ; ENFFADA, *Op. cit.*

³³ *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, ch 11, art 7 [Charte canadienne].

³⁴ *Charte canadienne des droits et libertés*, *Op. cit.*, art. 7.

L'article 15 de la *Charte canadienne* garantit le droit à l'égalité réelle et à la même protection de la loi, sans discrimination³⁵. Dans l'arrêt *R. c. Kapp*, la Cour suprême du Canada a rappelé que l'égalité protégée par la Charte ne se limite pas à un traitement identique de toutes les personnes, mais exige de tenir compte des désavantages historiques, systémiques et structurels vécus par certains groupes afin d'éviter que des mesures apparemment neutres produisent des effets discriminatoires en pratique³⁶. Cette approche a également été réaffirmée dans les arrêts *R. c. Gladue* et *R. c. Ipeelee*, où la Cour suprême a reconnu que les peuples autochtones ont subi les conséquences durables du colonialisme, des pensionnats, des déplacements forcés, de la discrimination systémique et d'autres formes de violence historique ayant contribué à leur surreprésentation et à leur surjudiciarisation au sein du système de justice³⁷.

Or, plusieurs lacunes identifiées dans le projet de loi no 4; notamment l'absence de consultation préalable des organisations autochtones, le rôle central accordé à la Sûreté du Québec malgré la méfiance documentée de plusieurs femmes autochtones envers les institutions policières, l'absence de mécanismes obligatoires de sécurisation culturelle, les obstacles liés à l'isolement géographique et numérique, la sous-déclaration importante de la violence ainsi que les enjeux de confidentialité propres à plusieurs communautés; le manque d'accès à l'information et aux données, l'absence ou la difficulté d'accès à des ressources spécialisées; risquent de limiter l'accès réel des femmes autochtones au mécanisme proposé. Bien que ces dispositions soient formulées de manière neutre, elles peuvent avoir pour effet de créer des obstacles supplémentaires pour un groupe déjà touché de façon disproportionnée par la violence et les discriminations systémiques, entraînant ainsi une discrimination de fait fondée sur la race, l'origine ethnique ou la condition sociale, contrairement aux exigences de l'égalité réelle reconnues par l'article 15 de la Charte³⁸.

Les mécanismes de la Loi de Clare peuvent déplacer la responsabilité de la sécurité vers les victimes, créer une charge cognitive et émotionnelle supplémentaire, soulever des enjeux de protection des renseignements personnels et produire des effets de surveillance accrue. Ces risques doivent être pris au sérieux afin d'éviter qu'un outil présenté comme préventif reproduise des inégalités ou crée de nouvelles formes de vulnérabilité. Le mécanisme repose en grande partie sur l'idée qu'une personne à risque sera en mesure d'identifier le danger, de faire les démarches nécessaires, de comprendre les renseignements divulgués et d'agir en conséquence. Cette logique peut entraîner une forme implicite de responsabilisation des victimes

³⁵ *Charte canadienne des droits et libertés*, *Op. cit.*, art. 15.

³⁶ *R. c. Kapp*, 2008 CSC 41, [2008] 2 R.C.S. 483.

³⁷ *R. c. Gladue*, 1999 CanLII 679 (CSC), [1999] 1 RCS 688 ; *R. c. Ipeelee*, 2012 CSC 13, [2012] 1 RCS 433.

³⁸ *Charte canadienne des droits et libertés*, *Op. cit.*, art. 15 ; *R. c. Kapp*, *Op. cit.*

et créer des attentes irréalistes à l'égard de personnes vivant des situations d'emprise, de dépendance économique, d'isolement ou de traumatismes.

Elle soulève également des questions quant à l'accessibilité du mécanisme pour d'autres personnes en situation de vulnérabilité, notamment les personnes âgées ou handicapées pouvant être victimes d'exploitation, de violence ou de maltraitance. À cet égard, l'article 48 de la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec* reconnaît le droit des personnes âgées et des personnes handicapées d'être protégées contre toute forme d'exploitation, tandis que la jurisprudence a confirmé que cette protection englobe également l'exploitation sexuelle de personnes en situation de handicap³⁹. Dans une perspective de protection accrue des personnes vulnérables, il serait important de permettre aux organismes visés à l'article 17 de la *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité* d'agir à titre d'organismes pouvant accompagner une personne dans ses démarches ou solliciter une demande lorsque cela est nécessaire⁴⁰. Une harmonisation législative pourrait également être envisagée afin de mieux reconnaître les centres de santé et de services sociaux des Premières Nations hors convention, notamment par un renvoi aux établissements visés à l'article 559, paragraphe 8 de la *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux*, ce qui favoriserait une application plus équitable et adaptée du mécanisme dans les communautés autochtones⁴¹.

Ces analyses soulignent aussi que la divulgation d'informations personnelles sensibles, parfois en l'absence de condamnation judiciaire, constitue une ingérence importante dans la vie privée et soulève des enjeux de justice procédurale, notamment lorsque la personne visée ne dispose pas d'un droit d'être informée ou de contester préalablement la divulgation. L'utilisation de plaintes, signalements ou renseignements non judiciairement établis exige donc des critères stricts de nécessité, de proportionnalité, de contrôle et de protection contre les biais systémiques. La forte discrétion accordée aux autorités policières dans l'évaluation du risque et dans la décision de divulguer des renseignements peut également entraîner des variations importantes dans l'application du mécanisme et accentuer certains biais systémiques déjà documentés à l'égard des peuples autochtones⁴².

Par ailleurs, les analyses disponibles démontrent que l'efficacité empirique des mécanismes inspirés de la Loi de Clare demeure incertaine. Les études recensées montrent notamment que plusieurs personnes à risque ne présentent pas de demande, que les informations divulguées peuvent être difficiles à interpréter, que l'accompagnement post-divulgation demeure souvent insuffisant et que certaines

³⁹ *Charte canadienne des droits et libertés*, *Op. cit.*, art. 48. ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (C.A. et un autre) c. Comeau*, 2020 QCTDP 11 (CanLII).

⁴⁰ *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*, L.Q. 2017, c 10, art. 17.

⁴¹ *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux*, RLRQ c G-1.021, art. 559.

⁴² *Commission Viens*, *Op. cit.*

divulgations peuvent même entraîner une escalade de la violence. Ces constats démontrent que le projet de loi no 4 ne peut être envisagé comme une solution autonome, mais plutôt comme un outil complémentaire devant être accompagné de ressources d'hébergement, de soutien psychosocial, de services culturellement sécurisants et de mécanismes adaptés aux réalités autochtones.

Les recommandations suivantes visent à améliorer le projet de loi no 4, à en renforcer la portée préventive et à assurer sa conformité avec les obligations de consultation, de sécurisation culturelle, d'autodétermination, d'égalité réelle et de protection effective des personnes à risque.

5. Recommandations

Recommandation 1 — Réaliser des consultations significatives avec les communautés et organisations autochtones avant l'adoption finale du projet de loi

Enjeu : Le projet de loi a été élaboré sans consultation préalable adéquate des organisations représentant les femmes autochtones, des Premières Nations, des corps policiers autochtones, des maisons d'hébergement et des organismes régionaux et communautaires concernés.

Impacts : Cette absence de consultation reproduit des dynamiques systémiques dénoncées depuis plusieurs décennies, affaiblit la confiance envers les institutions publiques et augmente le risque d'adopter un mécanisme inadapté aux réalités autochtones.

Recommandation : Les organisations signataires recommandent de suspendre l'adoption finale du projet de loi jusqu'à la tenue de consultations significatives avec les communautés et organisations autochtones concernées, incluant Femmes Autochtones du Québec, l'APNQL, la CSSSPNQL, l'ADPPNIQ, les maisons d'hébergement autochtones et les organismes de première ligne. Elles recommandent également que le déploiement du mécanisme dans les territoires autochtones soit réalisé à la suite d'une concertation avec les organisations autochtones concernées (recommandation 16) et en utilisant les possibilités d'adaptation prévues à l'article 4 du projet de loi.⁴³

Recommandation 2 — Mettre en place un mécanisme permanent de co-construction avec les communautés et organisations autochtones

Enjeu : Plusieurs éléments essentiels du projet de loi sont renvoyés à des règlements futurs, notamment les catégories de personnes pouvant présenter une demande, les critères applicables, les modalités de traitement et les conditions liées aux organismes désignés⁴⁴.

Impacts : Des décisions importantes pourraient être prises sans expertise culturelle adéquate et sans participation réelle des Premières Nations. Une telle approche risquerait de créer des mécanismes techniquement applicables, mais inaccessibles ou inadéquats dans les faits.

⁴³ PL4, *Op. cit.*

⁴⁴ PL4, *Op. cit.*

Recommandation : Les organisations signataires recommandent de créer un mécanisme permanent de concertation et de co-construction réglementaire avec les communautés et organisations autochtones afin que les règlements liés aux articles 3, 5 et 8 du projet de loi soient élaborés avec les Premières Nations et les organisations concernées. Ce mécanisme devrait comprendre un calendrier précis, une table de travail à composition définie et un engagement public du gouvernement à ne pas déployer le mécanisme auprès des Premières Nations et Inuit, sans égard à leur lieu de résidence, tant que les règlements et protocoles propres à leurs réalités ne sont pas adoptés.

Recommandation 3 — Prévoir des protocoles d'échange adaptés et des ressources suffisantes pour les corps policiers autochtones

Enjeu : Le projet de loi exige la collaboration des corps policiers sans tenir compte de leurs capacités techniques variables, notamment en ce qui concerne l'accès aux banques de données, les ressources disponibles et les réalités opérationnelles propres à chaque communauté. Cette préoccupation est particulièrement importante dans le contexte de l'article 6, qui prévoit la transmission d'une demande admissible à un corps de police compétent pour l'analyse et le traitement des renseignements⁴⁵.

Impacts : Imposer une obligation de transmission dans les plus brefs délais sans infrastructure adaptée risque d'exposer les services policiers autochtones, d'affaiblir la chaîne d'information et de compromettre la sécurité de la personne à risque.

Recommandation : Les organisations signataires recommandent de prévoir des protocoles d'échange adaptés avec les corps policiers autochtones, accompagnés de ressources financières, techniques et humaines suffisantes pour assurer une mise en œuvre réaliste et sécuritaire.

Les organisations signataires recommandent également que le gouvernement amorce une démarche formelle de reconnaissance des corps policiers autochtones comme services essentiels de sécurité publique, assortie de mécanismes de financement permanents, prévisibles et adaptés aux responsabilités qui leur sont confiées.

Recommandation 4 — Intégrer une obligation légale de sécurisation culturelle

Enjeu : Le projet de loi ne prévoit actuellement aucune obligation explicite de sécurisation culturelle pour les intervenants, organismes désignés, corps policiers ou personnes responsables de communiquer les renseignements.

Impacts : Sans sécurisation culturelle, le mécanisme risque d'entraîner de la revictimisation, une perte de confiance, une sous-utilisation du processus et le maintien de barrières systémiques déjà documentées.

Il importe de distinguer la sécurisation culturelle de la « simple sensibilisation culturelle ». La sensibilisation culturelle désigne une connaissance générale des cultures autochtones. La sécurisation culturelle, elle, va beaucoup plus loin. Elle implique un environnement dans lequel les personnes autochtones peuvent recevoir des services sans discrimination, sans sentiment d'insécurité, sans infériorisation de leur identité culturelle. C'est un standard de qualité des services qui a été reconnu comme essentiel par la Commission Viens et par l'ENFFADA, et qui doit se traduire concrètement dans les exigences imposées aux intervenants.

⁴⁵ PL4, *Op. cit.*

Recommandation : Les organisations signataires recommandent d'ajouter au projet de loi une obligation explicite de sécurisation culturelle applicable à l'ensemble des intervenants participant au mécanisme, incluant une formation obligatoire sur les réalités autochtones, les traumatismes intergénérationnels, le contrôle coercitif, les approches sensibles aux traumatismes et les enjeux propres aux filles et aux femmes autochtones.

Recommandation 5 — Désigner des organismes autochtones de confiance, reconnus par le leadership, pour l'accompagnement et la transmission des renseignements

Enjeu : Le projet de loi confie au ministre responsable de la Condition féminine le pouvoir de désigner les organismes chargés de communiquer les renseignements, sans prévoir de rôle officiel pour les organisations autochtones ou les instances communautaires dans cette désignation⁴⁶.

Impacts : Des organismes désignés sans connaissance suffisante des réalités autochtones pourraient ne pas être reconnus comme sécuritaires ou crédibles par les femmes autochtones.

Recommandation : Les organisations signataires recommandent que des organismes autochtones de confiance, incluant les maisons d'hébergement autochtones, les centres d'amitié autochtones, les organismes régionaux et communautaires, et les ressources reconnues par les communautés, puissent être désignés pour accompagner les personnes à risque et transmettre les renseignements, en collaboration avec les conseils de bande et les organisations autochtones compétentes et désignées par le leadership des Premières Nations.

La désignation des organismes autochtones ne doit pas relever d'une décision ministérielle centralisée. Elle doit être élaborée par les communautés, les conseils de bande et les organisations autochtones les mieux placés pour identifier les ressources de confiance dans chaque territoire.

Recommandation 6 — Prévoir explicitement des mécanismes hybrides, numériques et adaptés aux communautés éloignées et nordiques

Enjeu : Les réalités géographiques, numériques et sociales des communautés éloignées, nordiques et rurales ne sont pas suffisamment prises en compte.

Impacts : Les personnes à risque peuvent avoir un accès limité à Internet, ne pas disposer d'un espace confidentiel pour remplir un formulaire, avoir des difficultés de transport ou craindre d'être vues en se rendant dans un lieu de service.

Recommandation : Les organisations signataires recommandent d'inclure dans la loi l'obligation de prévoir des mécanismes hybrides, numériques, téléphoniques et en personne, adaptés aux réalités nordiques et éloignées. Elles recommandent aussi de prévoir des délais de traitement clairs et courts, afin d'éviter que le processus ne devienne inefficace dans les situations de danger.

L'expérience d'autres juridictions démontre que les délais et modalités de divulgation peuvent devenir un enjeu de sécurité. Le mécanisme devrait donc prévoir des voies

⁴⁶ PL4, *Op. cit.*

accélérées lorsque le risque est élevé et des modalités alternatives lorsque la rencontre en personne compromet l'anonymat ou la sécurité de la personne à risque.

Le PL4 ne prévoit aucune adaptation pour ces réalités géographiques : ni demande par voie électronique explicitement prévue, ni accès par vidéoconférence, ni ressources spécifiquement allouées pour les communautés éloignées.

À la suite de la diffusion du communiqué de presse de FAQ, le cabinet du ministre Lafrenière a indiqué que certaines modalités alternatives, dont la vidéoconférence, seraient prévues par voie réglementaire. Bien que cette indication soit encourageante, elle est insuffisante.

Un mécanisme aussi fondamental pour la sécurité des filles et des femmes autochtones vivant dans des communautés, plus particulièrement dans des communautés éloignées, ne devrait pas reposer sur un règlement dont le contenu reste à déterminer et qui peut être modifié sans processus législatif. Ces modalités doivent être inscrites dans la loi elle-même, afin d'offrir une garantie réelle et permanente d'accessibilité.

Recommandation 7 — Assurer l'accessibilité linguistique et l'accompagnement dans le dépôt des demandes

Enjeu : Le formulaire et le processus risquent d'être difficiles d'accès pour plusieurs personnes, notamment en raison de barrières linguistiques, numériques ou administratives.

Impacts : Les impacts peuvent mener à une exclusion réelle du mécanisme, particulièrement pour les filles et les femmes vivant en communauté, les filles et les femmes en milieu urbain précaire, les personnes anglophones et les personnes parlant principalement une langue ancestrale.

Recommandation : Les organisations signataires recommandent que le formulaire et les informations relatives au mécanisme soient disponibles en français, en anglais et dans plusieurs langues ancestrales. Elles recommandent également que des ressources d'accompagnement soient disponibles dans les communautés et en milieu urbain pour aider les personnes à remplir le formulaire, comprendre le processus et corriger une demande qui ne respecterait pas initialement les critères applicables. Cette recommandation s'appuie notamment sur l'article 22.3 de la *Charte de la langue française*, qui permet à un organisme de l'Administration d'utiliser une autre langue en plus du français lorsque la santé, la sécurité publique ou les principes de justice naturelle l'exigent, ainsi que pour fournir des services aux Autochtones⁴⁷. Elle est également cohérente avec l'article 97 de la *Charte de la langue française* et avec l'article 2, paragraphe 3, du *Règlement sur la langue de l'Administration*, qui reconnaissent la nécessité d'adapter certaines communications et certains services afin d'assurer un accès réel et équitable aux droits et aux services publics pour les Premières Nations et les Inuit⁴⁸.

Recommandation 8 — Prévoir des protocoles adaptés aux communautés et aux réalités intracommunautaires

⁴⁷ *Charte de la langue française*, RLRQ c C-11, art. 22.3.

⁴⁸ *Ibid.*, art. 97; *Règlement sur la langue de l'Administration*, RLRQ c C-11, r 8.1, art. 2.

Enjeu : Dans plusieurs communautés, les enjeux de confidentialité sont amplifiés par la proximité entre les individus, les familles, les services et les institutions.

Impacts : Une personne à risque peut craindre d'être identifiée, dénoncée, harcelée ou exposée à des représailles. Cette crainte peut renforcer la sous-déclaration de la violence et empêcher l'utilisation du mécanisme.

Recommandation : Les organisations signataires recommandent de disposer des ressources financières requises pour élaborer des protocoles spécifiques pour assurer la confidentialité, l'anonymat, la sécurité et la protection contre les représailles dans les communautés et les milieux où la proximité sociale est importante.

Recommandation 9 — Revoir certaines définitions et formulations du projet de loi

Enjeu : Certaines définitions et formulations du projet de loi peuvent être trop larges ou mal adaptées aux réalités de la violence conjugale et coercitive.

Impacts : Les impacts incluent des risques de fausses déclarations, de divulgation excessive, de violation de la confidentialité et de responsabilisation implicite des victimes. La notion de « décision éclairée » peut laisser entendre qu'une personne dispose toujours d'une liberté réelle d'action après avoir reçu des renseignements, ce qui ne reflète pas la réalité de l'emprise et du contrôle coercitif.

Recommandation : Les organisations signataires recommandent de resserrer la définition de partenaire intime afin d'éviter les demandes sans lien réel avec un risque actuel ou prévisible, d'intégrer la notion de bien au sens du Code civil du Québec dans la définition de personne à risque, notamment lorsque des animaux sont menacés, et de remplacer ou reformuler l'expression « décision éclairée » afin de mieux refléter les réalités des victimes.

Recommandation 10 — Encadrer les dispositions pénales et protéger les personnes en situation de vulnérabilité

Enjeu : Les dispositions pénales et les critères de recevabilité des demandes pourraient avoir des effets dissuasifs sur les personnes en situation de vulnérabilité.

Impacts : La crainte de commettre une erreur, la peur d'être accusée de fausse déclaration ou l'abandon du processus par des filles et des femmes qui auraient besoin de protection.

Recommandation : Les organisations signataires recommandent de prévoir des garanties claires afin qu'une personne en situation de vulnérabilité ne soit pas pénalisée pour une demande incomplète, mal formulée ou difficile à documenter, sauf en présence d'une preuve claire d'une déclaration volontairement fausse et malveillante. Elles recommandent également que toute demande ne respectant pas les critères fasse l'objet d'un accompagnement pour correction plutôt que d'un simple refus.

Recommandation 11 — Encadrer la gouvernance et l'utilisation de l'information et des données autochtones

Enjeu : Le projet de loi ne prévoit pas clairement la gouvernance de l'information et des données concernant les filles et les femmes autochtones, les demandes, les résultats du mécanisme et les interventions qui en découlent.

Impacts : Une difficulté de mesurer les effets réels du projet de loi, un accès limité aux données pour les organisations autochtones et un risque d'utilisation inadéquate ou centralisée des informations.

Recommandation : Les organisations signataires recommandent de prévoir des mécanismes clairs concernant la collecte de l'information et des données ventilées autochtones, l'accès aux données pertinentes par les communautés et les organisations autochtones et les corps policiers autochtones, ainsi que la gouvernance, la protection et l'utilisation de l'information et la souveraineté des données dans le respect des principes de PCAP (Propriété, Contrôle, Accès et Possession des Premières Nations) et de l'autodétermination des Premières Nations.

Cette recommandation est ancrée dans l'appel à la justice 5.24 de l'ENFFADA, qui demande la collecte de données fondées sur les distinctions et de données intersectionnelles concernant les femmes autochtones⁴⁹, ainsi que dans le *Cadre de référence sur la gouvernance de l'information des Premières Nations au Québec*⁵⁰.

Recommandation 12 — Prévoir la prise en compte des trajectoires interprovinciales et transfrontalières

Enjeu : Des auteurs de violence peuvent avoir eu des victimes, des antécédents, des plaintes ou des interventions policières dans d'autres provinces canadiennes ou aux États-Unis.

Impacts : Si ces informations ne sont pas accessibles ou prises en compte, le mécanisme peut produire une évaluation incomplète du risque et donner une fausse impression de sécurité.

Recommandation : Les organisations signataires recommandent que les protocoles de recherche et d'échange d'information permettent, lorsque cela est possible et légalement autorisé, une meilleure prise en compte des renseignements pertinents provenant d'autres provinces canadiennes et des États-Unis.

Recommandation 13 — Déployer une campagne de sensibilisation culturellement adaptée et multilingue

Enjeu : Plusieurs femmes autochtones pourraient ne pas connaître le mécanisme ou ne pas s'y reconnaître si les informations sont diffusées uniquement par des canaux institutionnels généraux.

Impacts : Une faible utilisation du mécanisme, le maintien de la sous-déclaration et des inégalités d'accès à l'information.

Recommandation : Les organisations signataires recommandent de déployer une campagne de sensibilisation multilingue, culturellement adaptée et développée avec les communautés et organisations autochtones. Cette campagne devrait être diffusée dans les communautés, en milieu urbain, dans les maisons d'hébergement, les centres d'amitié autochtones, les services de santé et services sociaux, les postes de soins infirmiers, les conseils tribaux offrant des services à la population, ainsi qu'auprès des organismes jeunesse et familles.

⁴⁹ ENFFADA, *Op. cit.*, Appel à la justice 5.24.

⁵⁰ CSSSPNQL, *Cadre de référence sur la gouvernance de l'information des Premières Nations au Québec*, adopté par la CSSSPNQL en 2019.

Recommandation 14 — Prévoir une évaluation indépendante après l'implantation

Enjeu : Aucun mécanisme clair d'évaluation indépendante n'est actuellement prévu.

Impacts : Une difficulté de mesurer les effets réels du mécanisme, l'absence de reddition de comptes et l'impossibilité d'ajuster rapidement les pratiques si des effets négatifs sont observés.

Recommandation : Les organisations signataires recommandent que le PL4 prévoit un mécanisme formel d'évaluation périodique de son application, incluant une obligation de consultation des communautés et organisations autochtones dans le cadre de cette évaluation.

Ce mécanisme doit :

Prévoir une évaluation obligatoire dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la loi ;

Inclure une obligation de consulter FAQ et les communautés et organisations autochtones représentatives dans le cadre de cette évaluation ;

Faire l'objet d'un rapport public transmis à l'Assemblée nationale.

Le Québec ne peut pas se permettre de répéter le schéma documenté par le Protecteur du citoyen à la suite de la Commission Viens, soit celui de prendre des engagements sans mécanisme contraignant pour en assurer le suivi. Un mécanisme d'évaluation formel garantit minimalement que les lacunes identifiées aujourd'hui seront corrigées demain.

Cette évaluation devrait être menée avec la participation des communautés et organisations autochtones et devrait inclure des indicateurs liés au nombre de demandes, aux refus, aux délais de traitement, aux ressources mobilisées, à la sécurité post-divulgaration, à l'accès en langue autochtone, à la confidentialité et à la satisfaction des personnes accompagnées.

Recommandation 15 — Utiliser l'article 34 pour prévoir un déploiement progressif et conditionnel dans les communautés des Premières Nations et Inuit

Enjeu : Le projet de loi pourrait être appliqué dans les communautés avant que les règlements, protocoles, ressources, formations, accès à l'information et aux données, et aux mécanismes de sécurisation culturelle soient prêts.

Impacts : Un risque d'application précipitée, une pression induite sur les services policiers et communautaires, une confusion pour les personnes à risque et une protection inégale selon les régions.

Recommandation : Les organisations signataires recommandent que le gouvernement utilise l'article 34 afin de prévoir un déploiement progressif et conditionnel dans les communautés des Premières Nations et Inuit. L'entrée en vigueur dans ces communautés devrait être subordonnée à l'adoption de règlements propres aux réalités autochtones, à la mise en place de protocoles opérationnels, à la formation des intervenants et à l'allocation de ressources suffisantes⁵¹.

Recommandation 16 — Prévoir des protocoles jeunesse adaptés aux réalités autochtones

⁵¹ PL4, *Op. cit.*

Enjeu : Le projet de loi permet aux mineurs de 14 ans et plus de présenter seuls une demande, sans prévoir de protocoles propres aux jeunes autochtones et à leurs réalités familiales, communautaires et culturelles.

Impacts : En matière de confidentialité, d'accompagnement, de sécurité, de compréhension du processus, de relation avec la famille et d'accès aux ressources adaptées.

Recommandation : Les organisations signataires recommandent que des protocoles jeunesse propres aux réalités autochtones soient co-élaborés avant le déploiement du mécanisme auprès des mineurs, avec les services de santé et de services sociaux des communautés, des organisations autochtones, les maisons d'hébergement, les organismes jeunesse et les corps policiers autochtones⁵².

5. Conclusion

Les organisations signataires reconnaissent l'importance de renforcer les outils de prévention de la violence conjugale, de la violence entre partenaires intimes et des féminicides. Elles reconnaissent également que l'accès à l'information peut, dans certaines circonstances, contribuer à la sécurité des personnes à risque.

Toutefois, le projet de loi no 4, dans sa forme actuelle, ne tient pas suffisamment compte des réalités historiques, culturelles, géographiques, juridiques, institutionnelles et communautaires vécues par les filles et les femmes autochtones. Un mécanisme de protection qui n'est pas accessible, sécurisant et adapté risque de devenir une protection symbolique plutôt qu'une protection réelle.

Le projet de loi ne pourra atteindre ses objectifs que s'il est véritablement co-construit avec les Premières Nations et les organisations autochtones, s'il reconnaît le rôle des corps policiers autochtones, s'il intègre la sécurisation culturelle, s'il respecte la souveraineté et la gouvernance de l'information et des données autochtones et s'il prévoit des mécanismes adaptés aux réalités des communautés éloignées, nordiques, rurales et urbaines.

Le projet de loi doit également éviter de transférer la responsabilité de la sécurité vers les victimes. L'information peut être utile, mais elle ne remplace pas les ressources d'accompagnement, les maisons d'hébergement, les services de proximité, le logement, le transport, les services policiers adaptés, le financement stable et les mesures structurelles nécessaires pour lutter contre la violence conjugale et les féminicides.

Les organisations signataires réitèrent leur volonté de collaborer avec le gouvernement du Québec afin de bonifier le projet de loi et de s'assurer que les filles et les femmes autochtones, leurs familles et leurs communautés puissent bénéficier d'un mécanisme réellement protecteur, sécuritaire, respectueux et conforme aux principes de réconciliation, d'autodétermination et de justice.

⁵² PL4, *Op. cit.*

Bibliographie

Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, Résolution no 11/2008, « Mise en place d'un Conseil des femmes élues de l'APNQL » (novembre 2008), en ligne : apnql.com/index-des-resolutions/index-des-resolutions-de-janvier-2008-a-decembre-2018/

Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, Résolution no 07/2007, « Participation de l'APNQL au Conseil des femmes de l'APN » (novembre 2007, Montréal), en ligne : apnql.com/index-des-resolutions/index-des-resolutions-de-janvier-1997-a-decembre-2007/

Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) et Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL), *Déclaration d'engagement pour assurer le consentement préalable, libre et culturellement éclairé dans les services de santé offerts aux filles et aux femmes des Premières Nations au Québec*, (novembre 2022), en ligne : <https://cssspnql.com/produit/declaration-dengagement-pour-assurer-le-consentement-prealable-libre-et-culturellement-eclairer-dans-les-services-de-sante-offerts-aux-filles-et-aux-femmes-des-premieres-nations-au-quebec/>

Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL), *Déclaration sur les droits des Premières Nations à l'autodétermination et à la sécurisation culturelle*, (septembre 2023, Montréal), en ligne : <https://cssspnql.com/produit/declaration-sur-les-droits-des-premieres-nations-a-lautodetermination-et-a-la-securisation-culturelle/>

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, ch 11, art 7 et 15 [*Charte canadienne*].

Charte de la langue française, RLRQ c C-11. <https://canlii.ca/t/6fn1w>

Code criminel, LRC 1985, c C-46.

Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n° 39 (2022) sur les droits des femmes et des filles autochtones*, Doc NU CEDAW/C/GC/39 (31 octobre 2022).

Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador, *Cadre de référence sur la gouvernance de l'information des Premières Nations au Québec*, (2019), en ligne : <https://files.cssspnql.com/index.php/s/ARdXSXWTgPZMSLT>

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (C.A. et un autre) c. Comeau, 2020 QCTDP 11 (CanLII). <https://canlii.ca/t/j7xzl>

Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec, *Rapport final : écoute, réconciliation et progrès* (Québec : Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec, 2019).

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, Rés AG 61/295, Doc off AG NU, 61e sess, Doc NU A/RES/61/295 (2007).

Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, *Réclamer notre pouvoir et notre place : rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées* (Ottawa : Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, 2019), en ligne : mmiwg-ffada.ca/fr/final-report/

Femmes Autochtones du Québec (FAQ), *Charte hommes et femmes autochtones*, adopté en janvier 2025 par Conseil d'administration de FAQ.

Femmes Autochtones du Québec (FAQ), *Dossier cartographie FF2E+ADA*, (janvier 2026), en ligne : <https://faq-qnw.org/dossiers/cartographie-ff2eada/>

Interpersonal Violence Disclosure Protocol (Clare's Law) Act, SS 2019, c I-10.4. <https://canlii.ca/t/561jj>

Interpersonal Violence Disclosure Protocol Act, SNL 2019, c I-18.1. <https://canlii.ca/t/55mc6>

Loi instaurant l'approche de sécurisation culturelle au sein du réseau de la santé et des services sociaux, L.Q. 2024, c. 42

Loi sur la communication de renseignements pour la protection contre la violence de la part d'un partenaire intime, LM 2022, c 44. <https://canlii.ca/t/6dp68>

Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, L.C. 2021, c. 14.

Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux, RLRQ c G-1.021. <https://canlii.ca/t/6fw6t>

Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité, L.Q. 2017, c 10. <https://canlii.ca/t/6b01x>

PL 4, *Loi sur la communication de renseignements aux fins de protection contre la violence d'un partenaire intime et modifiant diverses dispositions législatives*, 1^{re} sess, 43^e lég, Québec, 2026.

R. c. Gladue, 1999 CanLII 679 (CSC), [1999] 1 RCS 688.

R. c. Ipeelee, 2012 CSC 13, [2012] 1 RCS 433.

R. c. Kapp, 2008 CSC 41, [2008] 2 R.C.S. 483.

Règlement sur la langue de l'Administration, RLRQ c C-11, r 8.1.

<https://canlii.ca/t/6fpx3>

The Interpersonal Violence Disclosure Protocol (Clare's Law) Act, SNL2019, c. I-18.1. <https://canlii.ca/t/56mcj>