



Sommaire exécutif du rapport de l'Équipe d'enquête et d'examen judiciaire – Québec

Mise en contexte

L'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (ci-après, « Enquête nationale ») a instauré une équipe interne chargée de faire l'examen des dossiers d'enquête policière provenant des divers corps de police au Canada. Le mandat imparti à l'équipe d'enquête et d'examen judiciaire (ci-après, « ÉEEJ ») était : de relever les obstacles et les problèmes systémiques ayant pour effet de rendre vulnérable les femmes et les filles autochtones et d'affecter leur protection; en tirer des conclusions; et formuler des recommandations quant à ces problématiques.

L'ÉEEJ a été divisé en deux sous équipes : l'une se concentrant sur les enquêtes policières menées au Québec (ci-après, « ÉEEJQ ») ; et l'autre, travaillant sur le reste du territoire canadien. Un deuxième mandat spécifique a été attribué à l'ÉEEJQ, soit d'enquêter et d'examiner les cas de nourrissons et d'enfants disparus, suite à leur admission dans un hôpital, ou qui sont décédés dans des circonstances suspectes entre les années 1950 et la fin des années 1970, au Québec.

Ce sommaire exécutif présente l'analyse, les conclusions et les recommandations de l'ÉEEJQ. Un rapport complet de nature confidentielle, incluant les informations et les analyses des dossiers, a été remis aux Commissaires de l'Enquête nationale.

Méthodologie

L'examen et les enquêtes effectués par l'ÉEEJQ ont porté sur des cas en lien avec les témoignages reçus lors des audiences communautaires de Malinotnam et de Montréal. Durant ces deux audiences, l'Enquête nationale a reçu les témoignages de 162 survivantes et membres des familles des victimes, lors de 97 audiences (audiences publiques et à huis clos, et déclarations statutaires). Une déclaration statutaire reçue lors des audiences de Winnipeg a également été considérée puisque l'enquête policière avait été menée au Québec. Suite à l'analyse de l'ensemble de ces témoignages, l'ÉEEJQ a sélectionné 88 témoignages provenant de 40 audiences¹.

¹ Ces 40 audiences incluent des audiences publiques et à huis clos, ainsi que des déclarations statutaires.



Chacun des témoignages sélectionnés a été analysé en détail afin d'établir une liste complète des éléments connus et des circonstances entourant les événements mis sous examen. Lors de cette analyse, des institutions provinciales et fédérales pouvant potentiellement fournir des informations pertinentes ont été préliminairement ciblées.

L'ÉEEJQ a envoyé des citations à comparaître² afin d'obtenir les dossiers d'enquête policière et les documents connexes pour 28 individus en relation avec 32 incidents. Les dossiers d'enquête proviennent des différents corps de police du Québec : de la Sûreté du Québec, des corps de police municipale et des corps de police autochtone.

L'ensemble des cas portant sur les nourrissons et les enfants disparus ou décédés dans des circonstances suspectes ont été considérés : il s'agit de 24 cas spécifiques. Des citations à comparaître ont été transmises à différentes institutions provinciales et fédérales.

L'ÉEEJQ a reçu de nombreux documents et dossiers suite à l'envoi des citations à comparaître. Cependant, l'équipe n'a pas eu accès à l'ensemble des dossiers demandés et ce, pour diverses raisons : les dossiers étaient en cours d'enquête ; les dossiers ont été détruits puisque les événements se sont produits il y a plusieurs décennies ; ou encore, l'ÉEEJQ ne disposait pas d'information suffisante sur les incidents en question (noms des victimes, dates de naissance, dates des incidents, etc.).

Pour chacun des dossiers reçus, l'ÉEEJQ a examiné le témoignage en lien avec le dossier spécifique et analysé les dossiers et les documents reçus de la part des différentes institutions. En ce qui concerne les enquêtes policières liées à des disparitions et à des crimes majeurs, une liste de vérification a été utilisée afin de compléter l'analyse de l'ÉEEJQ. Cette liste contient les démarches d'enquête qu'un corps de police responsable de l'enquête doit minimalement entreprendre ou considérer en réponse à un signalement de personne disparue ou suite à un crime grave.

Limitations au travail de l'ÉEEJQ

² Les demandes d'information auprès des institutions du Québec ont été effectuées en vertu des prérogatives contenues dans la *Loi sur les Commissions d'enquête*. Les demandes d'information liées à des institutions fédérales ont, quant à elles, été réalisées en vertu de la *Loi sur les enquêtes*.



Plusieurs éléments ont limité substantiellement la portée des travaux de l'ÉEEJQ. Le très court délai alloué à l'ÉEEJQ afin de remplir son mandat a constitué un facteur limitatif déterminant. En effet, l'ÉEEJQ a eu approximativement 8 mois pour compléter ses travaux. Par conséquent, un nombre restreint de dossiers a été analysé et seuls, les cas dont des témoins sont venus partager leurs expériences devant l'Enquête nationale ont été pris en considération. L'analyse de documents et de dossiers supplémentaires en lien avec d'autres cas, en ce qui concerne tant les dossiers policiers que les cas d'enfants disparus et de décès inexplicables, auraient permis à l'ÉEEJQ d'élaborer des conclusions plus étayées.

Une seconde limitation résulte du fait que plusieurs personnes sont venues témoigner au nom d'un membre de leur famille et n'ont pas nécessairement été témoins des événements qu'ils sont venus partager lors des audiences. Par conséquent, certaines informations essentielles n'ont pas été transmises lors des témoignages. Par exemple, pour certains dossiers, l'ÉEEJQ ne disposait pas du nom de la victime ou de l'enfant disparu, de la date de l'incident, de l'endroit où l'incident s'est produit, etc.

Conclusions et constats

i) Dossiers d'enquête policière

L'ÉEEJQ a analysé 11 enquêtes en lien avec des décès, des suicides ou des morts suspectes dont deux cas d'homicide, deux dossiers liés à une séquestration et une agression sexuelle, sept dossiers d'agressions sexuelles et un dossier lié à des voies de fait.

Au terme de l'examen et de l'analyse des dossiers d'enquêtes reçus, l'ÉEEJQ a relevé certaines erreurs et lacunes commises dans le cadre des enquêtes policières des dossiers analysés pour chacun des corps de police. L'ÉEEJQ conclut néanmoins que la majorité des enquêtes policières a été effectuée adéquatement³. Au-delà de l'examen individuel des dossiers d'enquête, l'analyse de l'ÉEEJQ a permis de relever des problématiques systémiques compromettant la protection des femmes et des filles autochtones au Québec.

³Les analyses complètes de chacune des enquêtes policières sont détaillées dans le rapport confidentiel remis aux Commissaires de l'Enquête nationale.



- Méfiance et manque de confiance des femmes et des filles autochtones envers les corps de police et le système judiciaire

Il ressort de l'analyse de l'ÉEEJQ que les survivantes et les membres des familles des victimes ont une profonde méfiance envers les corps de police et le système judiciaire en général. Ce manque de confiance affecte tous les champs de l'activité policière.

Cette absence de confiance a été exprimée abondamment lors des témoignages reçus par l'Enquête nationale. Cet état de fait a pour conséquence que les survivantes et les membres des familles des victimes doutent de la légitimité des résultats des enquêtes policières. Souvent, ceux-ci estiment que le travail policier n'a pas été effectué sérieusement ni convenablement. De nombreux témoins considèrent que parce qu'ils sont Autochtones, ils ne reçoivent pas la même qualité de service policier qu'un Allochtone recevrait.

La confiance de la population envers les corps de police est en corrélation directe avec la qualité de la prestation des services policiers. L'ÉEEJQ considère que, bien que la majorité des dossiers d'enquêtes aient été réalisés adéquatement, le fait que les membres des communautés autochtones croient fermement que, les institutions policières n'effectuent pas leur travail correctement et qu'elles sont minées par un racisme et une discrimination systémique, rend dysfonctionnel le système sensé les protéger. En effet, les témoins ont été nombreux à dénoncer le racisme et la discrimination subis lors de leurs interactions avec les membres des forces policières. Un problème systémique sévit au sein des institutions chargées de maintenir la paix et l'ordre public et continue d'affecter grandement la confiance des membres des communautés autochtones dans les forces de l'ordre et de la justice. Afin que cette situation cesse et que le lien de confiance soit rétabli entre les membres des communautés autochtones et les corps de police, il est nécessaire que ces institutions et leurs autorités respectives reconnaissent cette réalité et prennent des mesures concrètes pour rectifier cette situation. Le fait que les enquêtes policières aient été réalisées convenablement n'est pas suffisant à cet égard.

- Communications et suivis inadéquats

Une seconde problématique observée lors de l'examen des enquêtes policières est le manque de communication et de suivi avec les survivantes et les membres des familles des victimes. Par ailleurs, lorsque des suivis sont réalisés, il ressort que les survivantes et les membres des familles ne sont pas suffisamment informés pour comprendre adéquatement l'information qui



leur est transmise. Plusieurs dossiers analysés pour lesquels un suivi a été effectué démontrent qu'une certaine incompréhension subsistait, notamment quant au processus d'enquête et ce, malgré les explications et les rencontres tenues entre les victimes, les membres des familles et les membres des corps policiers concernés.

Au Québec, des ressources ont été mises en place pour soutenir les survivantes et les membres des familles des victimes de crime, par exemple : le Centre d'aide aux victimes d'actes criminels (ci-après, « CAVAC ») et les Centres d'aide aux agressions et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (ci-après, « CALACS »). Certains corps de police ont un service de référence automatique vers la CAVAC, mais plusieurs corps de police autochtone n'ont pas ce type d'ententes. La CAVAC et les CALACS constituent des ressources importantes qui devraient être mises à la disposition de toutes les victimes d'actes criminels et d'agression sexuelle.

- Manque de ressources chronique dans les corps de police autochtone

Il ressort de l'analyse des dossiers que des lacunes et des erreurs dans les enquêtes ont été commises par des corps de police autochtone. Certaines de ces enquêtes remontent à plusieurs décennies, mais d'autres sont plus récentes. Il a été observé, par exemple, des failles dans la protection des scènes de crime, des moyens de preuve clés qui ont été égarés ou détruits, des protocoles qui n'ont pas été respectés, etc. Cependant, il est important de mentionner que l'ÉÉÉJQ a analysé un nombre réduit de dossiers et ne peut généraliser ces constats à l'ensemble des corps de police autochtone au Québec. L'ÉÉÉJQ considère que certains facteurs peuvent expliquer ces lacunes, notamment le manque de ressources imparties aux corps de police autochtone, ainsi que la formation des policiers.

La majorité des corps de police autochtone souffre d'un manque chronique de financements et de ressources humaines qui mine la prestation des services de police.

Pour de nombreux corps de police autochtone, le manque de ressources humaines affecte la prestation de services publics de manière importante. Tel que décrit par Jean-Pierre Larose, chef du Corps de police régional de Kativik (ci-après, « CPRK »), « mon constat est très clair qu'actuellement, nous sommes à bout de souffle. Mes policiers travaillent en moyenne



70 heures par semaine [...] Nous demandons, dans le renouvellement de notre entente, évidemment, une augmentation d'effectifs [et] des équipements qui va de soi »⁴.

Ce manque de ressources financières rend difficile la rétention de la main-d'œuvre. Les policiers-patrouilleurs des communautés font face régulièrement à des situations d'urgence dans un contexte complexe et/ou caractérisé par l'éloignement, l'isolement, etc. De plus, la gestion des services policiers est confrontée à des effectifs limités, à de fréquents roulements de personnel, où le territoire à couvrir est vaste. En conséquence, les communautés sont souvent desservies par de jeunes policiers inexpérimentés⁵.

Bien que les corps de police autochtone aient été créés pour permettre aux Peuples autochtones d'exercer une forme d'auto-détermination sur leurs territoires et de bénéficier de services culturellement adaptés,⁶ ils doivent pourtant combler les postes de policiers avec de nombreux Allochtones pour suppléer au manque de personnel. Cette réalité a été confirmée par le chef de police Larose du CPRK qui dessert une communauté de 13 000 habitants sur un territoire de plus de 500 000 kilomètres carrés, avec 59 policiers en service⁷ dont seulement trois sont Inuit⁸.

Le financement octroyé aux corps de police autochtone n'est pas suffisant et le modèle de financement d'entente tripartite rend difficile, voire impossible, pour les corps de police autochtone la mise en place des plans et des stratégies au-delà de trois années, période pour laquelle les ententes sont négociées.

⁴ Police Policies and Practices, Recruitment, Training and Policing in Indigenous Communities, Jean-Pierre Larose, Chief of Kativik Regional Police Force, June 25, Regina, p. 156.

⁵ Par exemple, le chef de police du CPRK indique : « J'ai un problème de taille : la récurrence de mon personnel. Il y a un mouvement de personnel incroyable. Plus de 50 % de mon personnel a moins d'un an d'expérience au Nunavik. Or, c'est une roue qui tourne continuellement et ça prend de la stabilité dans nos villages et ça prend certainement cette permanence-là pour que la relation de confiance s'installe davantage et que mes policiers puissent prendre le temps de bien s'intégrer dans la communauté. [...] En fait, ce que je constate, c'est que ce sont de jeunes policiers qui sont presque fraîchement sortis de l'École nationale de police. Et actuellement, au sud, le recrutement, indépendamment des années, se fait à plus ou moins grande échelle », Police Policies and Practices, Recruitment, Training and Policing in Indigenous Communities, Jean-Pierre Larose, Chief of Kativik Regional Police Force, June 25, Regina, p. 150.

⁶ Laura Aubert et Mylène Jaccoud, « Genèse et développement des polices autochtones au Québec : Sur la voie de l'autodétermination », *Criminologie* 42, numéro 2, automne-hiver 2009, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 102.

⁷ Police Policies and Practices, Recruitment, Training and Policing in Indigenous Communities, Jean-Pierre Larose, Chief of Kativik Regional Police Force, June 25, Regina, p. 156.

⁸ *Ibid*, p. 171.



L'ÉEEJQ a observé qu'un certain manque de confiance affecte également les relations entre les corps de police autochtone et les membres des communautés qu'ils desservent. Pour remédier à ce manque de confiance et assurer que les services policiers offerts par les corps de police autochtone s'arriment aux meilleurs standards policiers, l'ÉEEJQ recommande la mise en place d'un mécanisme visant à assurer une reddition de compte indépendante et crédible. Le ministère de la Sécurité publique doit également s'assurer de la mise en œuvre complète des ententes tripartites.

- Devenir policier en milieu autochtone : la formation

La formation des aspirants policiers et les iniquités d'opportunité de formation spécialisée entre les différents corps de police ont été identifiées comme une problématique affectant la prestation des services policiers.

Avant l'année 1991, aucune formation spécifique n'était offerte aux aspirants policiers autochtones. Les formations proposées à cette époque visaient à former des agents de police de bande, une fonction similaire à celle des constables spéciaux. L'ÉEEJQ affirme que le manque de formation adéquate a des effets importants sur le travail des agents de l'ordre qui œuvrent dans les communautés autochtones.

Depuis 1991, une formation adaptée aux aspirants policiers autochtones a été créée, soit l'Attestation d'études collégiales (AEC) en Technique policière pour les Premières Nations. La réussite de cette formation est une condition à l'admission des aspirants policiers à l'École nationale de police du Québec (ENPQ). En ce qui concerne l'AEC en Techniques policières pour les Premières Nations, il s'avère que les conditions d'admission sont moins élevées que la formation dite « régulière », et que les étudiants autochtones reçoivent 400 heures de moins d'enseignement technique que les candidats à la Technique policière régulière.

L'ÉEEJQ a été satisfaite d'apprendre que le cursus académique de l'ENPQ des cohortes d'aspirants-policiers autochtones et réguliers est le même. Cependant, considérant le fait que très peu d'aspirants-policiers autochtones sont formés chaque année⁹, de nombreuses recrues allochtones provenant du programme régulier vont travailler dans les corps de police autochtone. Ces policiers ignorent souvent les réalités et les spécificités des communautés

⁹ En moyenne, depuis 2014, une douzaine d'aspirants-policiers autochtones sont formés annuellement, à l'exception de l'année 2016-2017 pour laquelle aucune cohorte autochtone n'a été formée.



autochtones et ne sont pas sensibilisés aux problématiques spécifiques, ni aux contextes culturels différents qui caractérisent ces communautés. Présentement, l'ÉNPQ offre un séminaire de trois heures aux aspirants-policiers allochtones.

La formation continue et spécialisée constitue également un enjeu majeur pour les policiers œuvrant au sein des corps de police autochtone. Ceux-ci accèdent difficilement aux formations spécialisées autres que de la formation initiale offerte par l'ÉNPQ.

Une autre difficulté provient du fait que les aspirants-policiers et les policiers des communautés autochtones anglophones ont un accès réduit à la formation policière. Par exemple, le financement de l'AEC en anglais n'est pas offert. De plus, les cohortes de patrouille-gendarmerie autochtone à l'ÉNPQ ne sont offertes qu'une fois sur deux en anglais. Qui plus est, les formations spécialisées sont dispensées uniquement en français au Québec, excluant ainsi les policiers qui ne maîtrisent pas cette langue.

Conclusion

L'action policière est une composante essentielle de l'État de droit et du fonctionnement adéquat du système judiciaire. L'examen du travail policier et des enquêtes policières est un outil important qui permet de vérifier la qualité des services rendus par les différentes entités policières ayant pour mission de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique.

Le travail policier et les dossiers d'enquête analysés par l'ÉEEJQ ont, dans la majorité des cas, été réalisés adéquatement. L'ÉEEJQ a toutefois identifié des lacunes et des fautes commises lors des enquêtes qui ont été répertoriées individuellement dans ces dossiers d'enquête. L'examen de l'ÉEEJQ a permis de mettre en exergue des problématiques systémiques affectant les femmes et les filles autochtones au Québec, comme le manque de confiance et la méfiance à l'égard des policiers, le manque de communication entre les survivantes, les membres des familles et les policiers, lors des enquêtes policières et des processus judiciaires, le manque de ressource et de financement des corps de police autochtone et les opportunités de formations inégales entre les corps de police autochtone, les corps de police municipale et la Sûreté du Québec.

Cette analyse judiciaire offre une vision limitée de la vue d'ensemble du travail des corps de police et des relations qu'ils entretiennent avec les survivantes et les membres des familles



des victimes. En effet, l'analyse judiciaire d'une enquête criminelle ne prend en compte que la manière dont le travail des policiers a été effectué et si les protocoles mis en place ont été respectés mais n'examine pas les relations entre les policiers et les survivantes et les membres des familles.

Suite à l'analyse des dossiers d'enquête policière, l'ÉEEJQ a établi que certaines problématiques nuisent à la protection des femmes et des filles autochtones au Québec et soumet aux Commissaires les recommandations suivantes afin d'améliorer leur protection et diminuer leur vulnérabilité :

- Nous recommandons que tous les corps de police adoptent un protocole de référence systématique vers les services pour les victimes, dont notamment le Centre d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC) ;
- Nous recommandons que les services aux victimes soient offerts de manière permanente et non-itinérante dans l'ensemble des communautés autochtones et soient accessibles en milieu urbain ;
- Nous recommandons que la pérennité du financement des corps de police autochtone soit assurée par des ententes d'une durée supérieure à trois ans ;
- Nous recommandons que les corps de police autochtone soient financés adéquatement, afin d'assurer des services de qualité ;
- Nous recommandons de mettre en place un mécanisme visant à assurer une reddition de compte indépendante et crédible, incluant l'évaluation du travail policier, de recommander des correctifs ou des sanctions lors de manquements pour l'ensemble des corps de police autochtone au Québec ;
- Nous recommandons qu'une ligne budgétaire soit allouée spécifiquement dans les ententes tripartites à la formation des aspirants-policiers et à la formation continue et spécialisée ;
- Nous recommandons que les formations spécialisées destinées aux policiers soient offertes en anglais sur une base annuelle, en plus du français ;



- Nous recommandons que les aspirants-policiers du programme régulier de l'ÉNPQ suivent obligatoirement une formation complète de sensibilisation sur les réalités autochtones ;
- Nous recommandons que l'ensemble des policiers allochtones du Québec reçoivent une formation obligatoire sur les réalités socio-culturelles et les spécificités des Autochtones au Québec.

ii) Dossiers de nourrissons et d'enfants disparus ou décédés dans des circonstances suspectes

Plusieurs familles ont témoigné, dans le cadre des audiences communautaires, à propos de cas de nourrissons et d'enfants disparus, suite à leur admission dans un hôpital ou un centre de santé, ou décédés dans des circonstances suspectes ou inconnues. Ces événements se sont produits entre les années 1950 et la fin des années 1970 au Québec.

Les familles ayant témoigné ont révélé que, dans la majorité des cas, lorsque leurs enfants étaient admis à l'hôpital, les parents étaient tenus dans une ignorance presque totale quant à l'état de santé de leurs enfants, des diagnostics prononcés, des soins prodigués, de l'endroit où leurs enfants se trouvaient (dans le cas de transfert vers d'autres hôpitaux), et si leurs enfants étaient toujours en vie, etc. Certaines familles ont mentionné avoir reçu des informations relatives au décès de leurs enfants, plusieurs mois, voire plusieurs années, après les événements. Pour de nombreuses familles pour lesquelles le décès de leurs enfants leur a été confirmé, elles n'ont pu assister à l'enterrement puisqu'elles n'ont pas reçu l'information en temps opportun. Plusieurs familles ignorent encore aujourd'hui le lieu d'inhumation de leurs enfants ou de leurs êtres chers. Enfin, pour les parents qui ont appris plusieurs années plus tard le décès de leur(s) enfant(s) dont ils n'ont jamais reçu la dépouille, l'impossibilité de procéder à l'inhumation selon leurs croyances rend leur deuil plus difficile, voire impossible. Ainsi, sans possibilité de voir le corps de leur(s) enfant(s), plusieurs familles demeurent convaincues que leurs enfants sont encore vivants aujourd'hui et poursuivent leurs recherches.

C'est grâce à la détermination de certaines familles, qui réclament de l'information au sujet de leurs enfants, que certains d'entre elles ont reçu des renseignements relatifs au sort de leur(s) enfant(s), des années, voire des décennies plus tard.



Au terme de l'analyse des documents et des informations reçus, l'ÉEEJQ considère qu'un schéma commun s'est révélé dans la majorité des cas analysés : dès que les nourrissons et les enfants étaient pris en charge par les autorités traitantes, leurs familles ne recevaient plus aucune information quant au sort de leur(s) enfant(s).

Le rapport complet de l'ÉEEJQ milite pour la reconnaissance des torts causés aux parents et aux familles autochtones dont les enfants ont disparu ou sont décédés suite à une hospitalisation, ou lors de transfert(s) dans des centres de santé de longue durée du Québec. Ainsi, l'ÉEEJQ soumet aux Commissaires les recommandations suivantes :

- Nous recommandons que les informations obtenues par l'ÉEEJQ soient transmises de manière sécuritaire aux familles ;
- Nous recommandons que le gouvernement du Québec présente des excuses publiques aux familles autochtones des enfants décédés, placés en foyers d'accueil, ou inhumés sans que les parents ne soient informés de l'emplacement de la sépulture, dans les circonstances énumérées dans le rapport complet, durant les années 1950 jusqu'à la fin des années 1970, au Québec ;
- Nous recommandons que le gouvernement du Québec mette à la disposition des familles ayant perdu un ou plusieurs enfants dans les circonstances énumérées dans le rapport complet, toutes les informations dont il dispose en ce qui concerne ces nourrissons et ces enfants ;
- Nous recommandons que le Gouvernement du Québec contribue à la mise en œuvre d'évènements commémoratifs visant la guérison des familles qui ont perdu leur(s) enfant(s) dans circonstances décrites dans le présent rapport.