

Native Women's Association of Canada



Women's Legal
Education and
Action Fund

Fonds d'action et
d'éducation juridiques
pour les femmes



Le 20 janvier 2016

L'honorable Carolyn Bennett, C.P., députée
Ministre des Affaires autochtones et du Nord

L'honorable Jody Wilson-Raybould, C.P., députée
Ministre de la Justice et Procureure générale du Canada

L'honorable Patricia Hajdu, C.P., députée
Ministre de la Condition féminine

Objet : Observations préliminaires concernant la définition des paramètres d'une enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées

Mesdames les Ministres,

Nous vous remercions d'aller de l'avant en mettant sur pied une enquête nationale sur les meurtres et disparitions de femmes et de filles autochtones et d'en définir d'abord les paramètres, étape que nous estimons essentielle à l'établissement de l'orientation, du mandat et du processus de l'enquête.

Nous accueillons favorablement la reconnaissance par le gouvernement que cette enquête doit être menée correctement et le fait que vous êtes prêtes à prendre autant de temps

qu'il faudra pour traiter en profondeur de ces questions urgentes et complexes, avec le soin et le respect que méritent les familles et les communautés touchées. Nous sommes au courant du calendrier des réunions avec les membres des familles éprouvées. Nous souhaitons être informés du calendrier de consultations semblables, face à face, qui auront lieu avec les groupes de la société civile, car nous considérons que c'est nécessaire pour veiller à ce que la définition des paramètres soit exhaustive et efficace.

Nous vous écrivons aujourd'hui pour porter à votre attention des éléments que nous considérons comme essentiels à la réussite de l'enquête nationale et des questions clés auxquelles nous sommes d'avis qu'il faut trouver réponse. Nos organisations suivent de près les préoccupations et les recommandations formulées dans le cadre des consultations que vous menez pour préparer l'enquête proprement dite. Bon nombre de nos remarques initiales font écho à des préoccupations déjà mentionnées, entre autres, par des femmes autochtones, des membres de familles éprouvées et des organisations de première ligne. En notre qualité d'organisations profondément engagées relativement à ces questions au cours de la dernière décennie et plus, nous espérons avoir l'occasion de dialoguer avec vous à ce sujet pendant que vous préparez la conception et le mandat de l'enquête.

- **La violence envers les femmes et les filles autochtones**

Il faut absolument comprendre que cette enquête doit porter sur la violence extrême à laquelle sont exposées les femmes et les filles autochtones au Canada, y compris les meurtres et la disparition. On doit reconnaître d'emblée la brutalité de ces actes de violence, le fait qu'ils sont perpétrés par des hommes autochtones et non autochtones et que les institutions et les gouvernements du Canada en ont été complices. Le but premier de cette enquête doit être de mettre fin à la violence en définissant les mesures que les gouvernements et les institutions du Canada peuvent prendre pour faire en sorte que les femmes et les filles autochtones bénéficient d'une protection égale de la loi et du respect de leurs droits à la vie, à l'égalité et à la sécurité de la personne.

À cette fin, il faudra examiner 1) les manquements des gouvernements à leur devoir de prévenir la violence et d'y remédier en s'attaquant à ses causes premières, y compris les inégalités institutionnelles et structurelles passées et présentes avec lesquelles sont confrontées les femmes et les filles autochtones au Canada, de même que leur marginalisation sociale et économique, dont les facettes sont multiples; et 2) les manquements du système policier et juridique à l'obligation qui leur est faite de répondre adéquatement à la violence.

- **Les familles et les communautés souffrent aussi de la violence envers les femmes et les filles autochtones**

Les femmes et les filles autochtones ont le droit à l'égalité et à une protection égale de la loi, avec tout ce que cela implique. Les membres des familles de femmes et de filles disparues ou assassinées ont droit à des enquêtes efficaces et diligentes sur ces disparitions et ces meurtres, à de l'information complète sur l'évolution des enquêtes en temps opportun, à des soutiens sociaux et à l'aide juridique, ainsi qu'à la réparation pour leurs pertes. Il faut déployer tous les efforts possibles afin d'assurer la participation entière et efficace des femmes autochtones et de leurs familles aux

procédures de l'enquête pour que celle-ci soit menée conformément à ces droits, et de veiller à ce que l'enquête apporte aux familles les réponses qu'elles recherchent.

L'enquête nationale devra assurer un espace de soutien sécuritaire où les membres des familles éprouvées pourront raconter la perte d'une femme ou d'une fille de leur famille et expliquer comment la police et les autorités judiciaires, entre autres, ont répondu à la situation. Des organisations qui ont participé à l'enquête de la Colombie-Britannique sur les femmes disparues et assassinées à Vancouver ont signalé des lacunes considérables qui s'y sont révélées; la conception de l'enquête nationale doit tenir compte de ces leçons importantes.

L'enquête nationale doit également établir une procédure sécuritaire, soutenue et indépendante pour que les membres des familles obtiennent des réponses au sujet des enquêtes menées sur des cas de disparition ou de meurtre qu'ils jugent incomplètes ou insatisfaisantes.

Nous exposons ci-dessous d'autres observations entourant la structuration de l'enquête pour répondre à ces besoins.

- **Enquête fédérale ou nationale**

La nécessité de tenir une enquête nationale approfondie, capable d'examiner les agissements des corps policiers et des institutions gouvernementales dans les domaines de compétence fédérale, provinciale et territoriale et de formuler des recommandations pertinentes à l'intention de tous les ordres de gouvernement, fait l'objet d'un large consensus. La Commission interaméricaine des droits de l'homme et le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (Comité CEDAW) ont souligné le manque de coordination entre institutions, entre corps policiers et entre les différents ordres de gouvernement, manque de coordination qui a contribué à l'accroissement du risque de subir des actes de violence auquel sont exposées les femmes et les filles autochtones. En effet, le Comité CEDAW a conclu qu'en raison d'une « coordination insuffisante entre les responsables des différents pouvoirs de l'État partie... », ce qui expose les femmes autochtones à des lacunes en ce qui concerne la protection sociale et juridique [traduction] », le Canada est en violation directe de l'article 3 de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*. La réponse inadéquate des corps policiers et l'inégalité structurelle enracinée sont des problèmes que le gouvernement fédéral ne peut pas régler à lui seul. Ces problèmes ne peuvent être réglés que par la collaboration et l'action conjointe des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour trouver des solutions et les mettre en pratique.

Dans le document d'information sur les enquêtes affiché sur le site Web de l'enquête nationale on peut lire : « Une enquête fédérale ne pourrait pas porter sur un sujet relevant exclusivement d'une province ou d'un territoire, comme, par exemple, le maintien de l'ordre ou le bien-être des enfants en milieu urbain, sauf si la province ou le territoire acceptent de participer à cette enquête. » La question qui s'impose, par conséquent, est la suivante : comment pouvons-nous nous assurer que cette enquête sera véritablement nationale et non seulement fédérale? Les provinces et les territoires

accepteront-ils tous que la commission d'enquête examine les pratiques du système policier et juridique, de même que la prestation des politiques sociales et des services sociaux? C'est une question clé à laquelle il faut répondre avant que l'enquête commence. Il est intéressant de noter que, depuis plus de deux ans, toutes les provinces et tous les territoires réclament du gouvernement fédéral la tenue de cette enquête. C'est de bon augure et on peut espérer qu'ils apporteront leur collaboration maintenant que l'enquête est en préparation. Nous incitons le gouvernement fédéral à collaborer étroitement avec les autres ordres de gouvernement dès maintenant pour s'assurer que l'enquête aura réellement une portée nationale.

- **Cadre des droits de la personne**

Il est essentiel à notre avis qu'un cadre des droits de la personne fasse partie intégrante du mandat de l'enquête nationale. Le nouveau gouvernement du Canada a promis d'assurer la mise en œuvre de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Le Canada est également lié par d'autres traités, déclarations et accords pertinents, notamment la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* et la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, en vertu desquels le Canada a l'obligation d'agir avec la diligence requise pour protéger les femmes et les filles autochtones de la violence, prévenir la violence, enquêter sur les cas de violence, poursuivre les coupables et remédier à la violence. Dans tous ses travaux, l'enquête devrait évaluer les éléments de preuve et les possibilités de solution en fonction de ce cadre de droits afin de s'assurer que les recommandations et le plan qui en résultera, lorsqu'ils auront été mis en œuvre, auront pour effet que les droits des femmes et des familles autochtones seront respectés et que le gouvernement canadien remplira ses obligations.

- **La nécessité d'un examen robuste des politiques ou des problèmes systémiques**

Aux fins de cette enquête, l'examen des politiques et des problèmes systémiques est fondamental et d'importance critique. C'est à cette étape de l'enquête que les commissaires pourront déterminer quels changements doivent être apportés pour corriger les violations des droits de la personne actuelles et continues à l'échelle du pays. Le volet de l'enquête relatif aux politiques devra porter sur le fonctionnement systémique des institutions policières, y compris les normes de comportement, la formation, les mécanismes de plainte, la discipline et la culture policière. L'examen du fonctionnement systémique des services de protection de l'enfance, du bien-être social, de l'aide juridique et du droit criminel, en ce qui concerne leurs effets sur la vulnérabilité des femmes et des filles autochtones à la violence et leur accès à la protection, doivent également être examinés dans le cadre de ce volet de l'enquête.

L'examen des politiques et des problèmes systémiques constitue généralement l'un des deux volets de toute enquête publique, l'autre étant la recherche des faits. Nous tenons à souligner l'importance de maintenir l'équilibre entre le volet relatif aux politiques et aux problèmes systémiques et celui de la recherche des faits, qui doit nécessairement faire également partie de cette enquête. Il arrive malheureusement trop souvent dans les enquêtes au Canada que le volet de recherche des faits domine les travaux, avec pour résultat l'attribution de ressources insuffisantes à l'examen des

problèmes systémiques, qui est comprimé ou écourté. En outre, le volet de la recherche des faits d'une enquête exige habituellement la conformité avec les règles traditionnelles de la preuve; il prend donc souvent la forme d'une confrontation, ce qui fait que les procédures s'apparentent à un procès; les gouvernements et d'autres parties, comme les corps policiers, se font alors représenter par de grandes équipes d'avocats afin de protéger leurs intérêts. Comme nous l'avons vu dans l'enquête sur les femmes disparues en Colombie-Britannique, le caractère antagoniste du processus habituel de recherche des faits peut se traduire par un grand désavantage pour les familles des femmes disparues et d'autres voix importantes pendant toute la durée de l'enquête.

À notre avis, il est essentiel que le volet systémique soit mené avec soin et rigueur, que ce ne soit pas une partie secondaire ou « molle » du processus. Nous croyons aussi qu'il est possible de structurer l'enquête de manière à ce qu'un examen systémique rigoureux soit mené sans les contraintes ou autres désavantages imposés par les règles de la preuve ou d'autres mesures formelles qui pourraient être adoptées aux fins de la recherche des faits. De fait, il y a eu des précédents pertinents et heureux dans des enquêtes qui étaient structurées de telle sorte que l'on portait une attention robuste et distincte aux aspects relatifs à la recherche des faits et aux politiques, tout en maintenant la cohérence globale de l'enquête. Il est d'importance capitale que des ressources adéquates soient attribuées au volet systémique de l'enquête, y compris la capacité de commander des études.

- **Révision de cas**

La lumière n'a pas été faite sur un trop grand nombre de cas de disparition, de décès dans des circonstances suspectes et d'homicides confirmés; c'est un sujet de préoccupation considérable pour les familles et les communautés touchées. La recherche effectuée par nos propres organisations et les enquêtes d'organismes internationaux des droits de la personne font écho à ces préoccupations. Les familles de femmes disparues ou assassinées réclament depuis longtemps un examen indépendant des cas non résolus. L'examen indépendant de cas dans le contexte de l'enquête pourrait fournir de l'information essentielle sur les pratiques policières et les réformes nécessaires en plus d'apporter aux familles une plus grande assurance que justice est faite. Nous reconnaissons le besoin de tels examens qui devront être menés de manière à ne pas mettre en danger le potentiel d'identification et d'inculpation des auteurs d'actes criminels. Nous avons confiance qu'il est possible d'établir une structure appropriée pour nous permettre de répondre à ces préoccupations. Il faut prendre en compte deux facteurs essentiels : 1) l'obligation de rendre des comptes au sujet d'un tel examen à l'organe de surveillance indépendant que choisiront les commissaires et 2) la possibilité, compte tenu du nombre potentiellement élevé de cas, qu'un tel examen doive se poursuivre au-delà du cadre temporel de l'enquête.

- **Les statistiques de la police**

L'exactitude des données est d'importance vitale pour comprendre la portée et la nature de la violence à laquelle sont confrontées les femmes et les filles autochtones.

En 2005 et jusqu'à 2010, l'Association des femmes autochtones du Canada a entrepris sa propre étude sur les cas de meurtres et de disparition de femmes et de filles autochtones; l'AFAC était la seule organisation à faire cette recherche. Comme vous le savez, l'administration précédente a retiré son financement pour le maintien de cette base de données d'importance capitale. Ce n'est qu'en 2014 que des rapports officiels ont été présentés à la population du pays sur le nombre de femmes et de filles autochtones portées disparues ou trouvées mortes. La publication des rapports d'homicides, à commencer par celui de la GRC de 2014, se poursuit par les bons soins de Statistique Canada. Mais la déclaration du nombre de femmes et de filles autochtones disparues est en veilleuse et il n'y a pas eu de rapports sur les décès dans des circonstances suspectes. De plus, la publication de données par la GRC était grandement politisée; certaines données étaient communiquées à des ministres, qui les commentaient publiquement sans que la population ait jamais la possibilité d'en faire un examen minutieux. De plus, les reportages des médias, fondés sur des efforts indépendants pour tenter de déterminer le nombre de femmes et de filles autochtones disparues et assassinées, ont mis en question des aspects de la production des rapports de police, notamment les taux de résolution de cas pour ces crimes. Il est essentiel que la composante recherche d'une enquête nationale soit en mesure d'évaluer les données disponibles de manière crédible et de déceler les lacunes et les insuffisances qu'elles comportent. Des expertes féministes des données sur la violence envers les femmes et des données sur la violence envers les femmes et les filles autochtones doivent faire partie de cet examen clé.

- **La nécessité d'agir en temps opportun**

Personne ne souhaite qu'une enquête devienne une excuse pour retarder encore la prise de mesures gouvernementales réelles afin d'assurer la sécurité des femmes et des filles autochtones. Les organisations de femmes autochtones, de familles de femmes et de filles disparues ou assassinées et d'autres groupes encore ont déjà formulé de nombreuses recommandations relatives à des facteurs qui mettent les femmes et les filles autochtones à risque. L'une des premières tâches de l'enquête devrait être un examen des recommandations qui sont devenues lettre morte et l'enquête devrait être structurée de manière à permettre la publication de rapports d'étape rappelant ces recommandations lorsqu'il est possible d'agir immédiatement.

Nous aimerions vous rencontrer dans les meilleurs délais pour discuter de ces questions, des composantes de l'enquête et de son mandat.

Le travail sur cette crise absorbe nos organisations depuis plus d'une décennie. Nous offrons notre réflexion, nos connaissances et notre expertise, parce que nous voulons nous assurer que l'enquête aura pour effet de sauver des vies, d'améliorer la vie des femmes et des filles autochtones et d'épargner à d'autres familles humiliation, dommages et pertes.

Merci de votre attention.

Sincèrement,



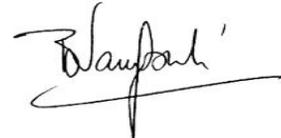
Dawn Harvard
Présidente
Association des femmes autochtones du Canada



Shelagh Day
Présidente, Comité des droits de la personne
L'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale



Alex Neve
Secrétaire général
Amnesty International Canada



Béatrice Vaugrante
Directrice générale
Amnistie internationale
Canada francophone



Kim Stanton
Directrice juridique
Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes



Jennifer Henry
Directrice générale
KAIROS Canada