

Enquête des Nations unies sur la question des disparitions et des meurtres de femmes et de filles autochtones au Canada

Sakina Masmoudi

Volume 40, Number 3, 2010

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1009372ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1009372ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Recherches amérindiennes au Québec

ISSN

0318-4137 (print)

1923-5151 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Masmoudi, S. (2010). Enquête des Nations unies sur la question des disparitions et des meurtres de femmes et de filles autochtones au Canada. *Recherches amérindiennes au Québec*, 40(3), 100–103. <https://doi.org/10.7202/1009372ar>

ENQUÊTE DES NATIONS UNIES SUR LA QUESTION DES DISPARITIONS ET DES MEURTRES DE FEMMES ET DE FILLES AUTOCHTONES AU CANADA

Sakina Masmoudi*

LE 16 DÉCEMBRE 2011, le Comité des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) confirmait qu'il entreprendra une enquête sur les disparitions et les meurtres des femmes et des filles autochtones au Canada (CEDEF 2011b). Cette décision a été prise en vertu du *Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, ratifié par le Canada, ainsi que la Convention elle-même. Dans les articles 17 à 30, la Convention définit les modalités de fonctionnement du Comité qui a pour mandat de suivre l'application par les États parties des dispositions de la Convention. Il est composé de vingt-trois experts élus sur la base de leur compétence et de leur haute autorité morale.

Le Protocole permet au Comité de faire enquête lorsque des renseignements crédibles indiquent qu'un État partie porte gravement ou systématiquement atteinte aux droits énoncés dans la Convention. Quels sont les éléments qui ont motivé la décision du CEDEF et quel impact peut avoir une telle procédure d'enquête?

Dans ses observations finales lors de l'examen des sixième et septième rapports périodiques du Canada en novembre 2008, le CEDEF a réclamé

un rapport de suivi au gouvernement canadien en réponse à sa recommandation 32 visant à « examiner les raisons de l'absence d'enquêtes sur ces affaires de disparition et de meurtre de femmes autochtones et à prendre les mesures nécessaires pour remédier aux carences du système » (CEDEF 2008 : 7). Le Canada a présenté un premier rapport en février 2010 et un second en décembre 2010. Pour le CEDEF, les mesures présentées ne répondaient pas à la recommandation. Plusieurs organisations non gouvernementales (ONG), dont l'Alliance féministe pour l'action internationale (AFAI 2010) et l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) qui partagent cet avis, ont largement milité en faveur d'une procédure d'enquête.

Quelles actions ont été prises par le gouvernement canadien à la suite de la recommandation 32 du Comité? Le Canada reconnaît que

la question des femmes et des filles autochtones disparues et assassinées est une préoccupation urgente qui touche de nombreux secteurs, notamment les affaires autochtones, le système judiciaire, la sécurité publique et le maintien de l'ordre, les enjeux hommes-femmes et les droits des femmes (CEDEF 2010a : 10).

Des études canadiennes ont démontré que la violence envers les femmes des Premières Nations, des Inuits et des Métis est beaucoup plus fréquente et d'une plus grande gravité que celle vécue par d'autres femmes au Canada. Les femmes autochtones, âgées entre 25 et 44 ans et ayant un statut sous la Loi sur les Indiens, sont cinq fois plus susceptibles de mourir des suites de violences (AI 2009 : 3). Le taux de violence, y compris domestique et sexuelle, est 3,5 fois plus élevé pour ces femmes (Brzozowski *et al.* 2006). L'AFAC, par l'entremise de l'initiative Sœurs par l'esprit (SIS – Sisters In Spirit), a compilé des données qui révèlent que près de six cents femmes et filles autochtones ont été assassinées ou auraient disparu depuis 1970 (AFAC 2009). Ces cas

représentent près de 10 % des homicides de femmes au Canada (CEDEF 2008). Les ONG et le CEDEF s'entendent sur les deux principales problématiques entourant la violence envers les femmes autochtones. D'une part, il y a un échec de la communauté policière dans la protection effective et préventive des femmes et des filles autochtones qui subissent de la violence et une inadéquation des enquêtes menées lorsque ces dernières sont portées disparues ou assassinées. D'autre part, la pauvreté et les conditions socio-économiques dans lesquelles les femmes et les filles autochtones vivent, augmentent leur vulnérabilité à la violence.

Les rapports présentés en 2010 indiquent la création de groupes de travail chargés d'étudier les interventions du système de justice pénale dans les cas qui touchent des femmes vulnérables ou d'étudier la victimisation au sein des communautés autochtones. Ces études cherchent notamment à améliorer les modèles d'intervention policière et les modèles d'enquête (CEDEF 2010a : 12). D'autres initiatives ont été mises de l'avant par les gouvernements provinciaux et territoriaux pour que les enquêtes policières soient plus approfondies et impartiales dans les cas des femmes et des filles autochtones (CEDEF 2010a : 10). La GRC, en collaboration avec des partenaires provinciaux et des collectivités autochtones, a aussi abordé la question de la traite des femmes et des filles autochtones à des fins d'exploitation sexuelle (*ibid.* : 13). Parmi les mesures de prévention des crimes, un large financement de 45 millions de dollars a été accordé par le gouvernement fédéral à la Stratégie nationale pour la prévention du crime (CEDEF 2010b : 6). Toutefois, rien n'indique quelle proportion de ce budget sera consacrée à la prévention de la violence vécue spécifiquement par les femmes et les filles autochtones.

Le Canada a également annoncé un investissement de dix millions de

* M.A Droit international – Politique internationale.

dollars pour améliorer l'application de la loi et pour assurer l'efficacité du système judiciaire dans les cas de disparitions et de meurtres de femmes et de filles autochtones (*ibid.* : 2). Des modifications au Code criminel sont prévues afin de simplifier les processus lors des enquêtes sur les crimes graves (*ibid.* : 3).

Malgré ces multiples initiatives, le gouvernement canadien ne prévoit toujours pas une enquête pancanadienne sur cette question. De plus, il n'existe pas de protocole policier pour standardiser les enquêtes dans ces cas, ni de formation ciblée pour le personnel policier qui continue de manifester un préjugé systémique vis-à-vis de ces femmes (AI 2004 : 22-23). L'absence d'un plan d'action national est confirmée par l'inexistence d'une base de données nationale identifiant selon leur statut d'Autochtone les femmes et les filles disparues et assassinées (AFAC 2010 : 23).

Les initiatives pour la réduction de la pauvreté des femmes autochtones restent quant à elles limitées à l'annonce d'un cadre fédéral qui offrirait une possibilité de développement économique à ces dernières et des mesures de financement pour améliorer l'accès aux services et aux programmes économiques et sociaux dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador (CEDEF 2010b : 7).

Ces mesures sont tout à fait insuffisantes pour endiguer la pauvreté et les inégalités qui contribuent à augmenter les risques de violence contre les femmes autochtones. Les dernières statistiques nationales indiquent que celles-ci gagnent en moyenne 30 % de moins que les femmes allochtones (Statistique Canada 2006). De plus, près de 36 % des femmes autochtones vivent en dessous du seuil de faible revenu. Ce pourcentage est supérieur à celui des hommes autochtones et représente le double de celui des femmes non autochtones (Statistique Canada 2006 : 212). Sur de nombreux services essentiels, le

gouvernement fédéral, qui a compétence sur les réserves des premières nations, dépense moins par personne pour les femmes autochtones que les gouvernements provinciaux et territoriaux (MacDonald *et al.* 2000).

Le CEDEF a réclamé du Canada l'élaboration d'un plan national d'action pour résoudre les cas de disparitions et de meurtres de femmes et filles autochtones (CEDEF 2011a : 2). Une solution appropriée exigerait des mesures de fond pour remédier à la marginalisation et à la discrimination qui mettent la vie des femmes et des filles autochtones à risque. Dans cette optique, l'initiative Sœurs par l'esprit (SIS), axée sur la recherche, l'éducation et le plaidoyer, a ciblé les bases du racisme et du sexisme sous-jacents à la violence à l'égard des femmes autochtones. En effectuant des recherches dans près de six cents cas de disparitions et de meurtres de filles et femmes autochtones, SIS a permis la création d'une base de données nationale qui est la première de son genre au Canada (AFAC 2010). Lorsque le financement de SIS est venu à terme en mars 2010, le gouvernement fédéral a offert un financement unique de 500 000 \$ à l'Association des femmes autochtones du Canada pour mettre en œuvre le projet « De la preuve à l'action ». Ce projet est en continuité avec l'initiative SIS, mais les volets recherche et plaidoyer politique ont été abandonnés car le financement accordé par le gouvernement fédéral ne le permet plus. Le CEDEF s'est dit inquiet de cette information, considérant que le financement des ONG pourrait diminuer malgré leur vaste expérience dans le domaine (CEDEF 2011a : 2). Le Comité est aussi préoccupé par le fait que la majorité des initiatives présentées par le Canada ne sont pas axées sur la situation de violence vécues par les filles et les femmes autochtones (*ibid.* : 2) et que, par conséquent, elles ne peuvent contribuer au développement d'une approche globale et intégrée pour résoudre cette problématique.

Lors de sa cinquantième session tenue en octobre 2011 à Genève, le CEDEF a décidé d'engager une procédure d'enquête au Canada sur les disparitions et les meurtres de filles et de femmes autochtones, et ce, en vertu de l'article 8 du Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Cette procédure est autorisée dans des cas de violation « systématique » qui résulterait de lois, de politiques ou de pratiques qui ne sont pas adéquatement corrigées par l'État. La procédure permet au Comité de mener ses propres recherches et activités d'enquête, ainsi que des entrevues confidentielles et des audiences. Contrairement à la procédure de communication plus formelle, la procédure d'enquête permet de soumettre des informations dans des formats flexibles, tant à l'oral qu'à l'écrit. Les informations peuvent être soumises par des ONG ou par des individus qui ne sont pas directement affectés par la situation. La procédure d'enquête peut aussi inclure une visite du Canada, si celle-ci s'avère justifiée et acceptée par le gouvernement canadien.

Jusqu'à ce jour, le CEDEF a complété une seule enquête sur l'enlèvement, le viol et l'assassinat de femmes, dans la Ciudad Juárez dans la région de Chihuahua au Mexique. Complétée en 2004, l'enquête a conclu à des violations graves et systématiques des droits humains par le Mexique. Le rapport du Comité a énoncé des mesures concrètes devant être prises pour les cas individuels de violence ainsi que contre la discrimination systémique favorisant ces violences. En réponse à la recommandation du Comité visant à renforcer la coordination et la coopération entre les autorités fédérales et l'État, le Mexique a entrepris une transformation majeure de sa stratégie de lutte contre la violence subie par les femmes, avec l'adoption en 2007 de la Loi générale sur l'accès des femmes à une vie libre de violence. Cette loi prévoit la responsabilisation

globale du gouvernement pour prévenir et éradiquer la violence contre les femmes ainsi qu'une reconnaissance de la violence comme forme extrême de discrimination et de violation des droits humains des femmes. La nouvelle législation a défini le cadre d'action nécessaire pour assurer des réponses efficaces du gouvernement dans sa lutte contre la violence, ce qui comprend des mesures pour la révision du code pénal, pour l'élaboration de politiques gouvernementales et pour la définition d'arrangements institutionnels. Cette loi prévoit aussi la mise en place d'un mécanisme de coordination et de suivi, responsable de l'élaboration des règlements visant à soutenir sa pleine application. Malgré son fonctionnement selon une structure de gouvernement fédéral, le Mexique a atteint des progrès encourageants : en 2009, l'ensemble des trente-deux États du Mexique avaient adopté la Loi, la rendant pleinement exécutoire dans tout le pays.

Pour les organisations autochtones canadiennes, « l'intervention du Comité au Mexique a aidé à stimuler l'action du gouvernement et nous espérons voir le même résultat ici au Canada » (AFAC 2011). Elles s'attendent à ce que le processus suive les mêmes lignes au Canada, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral invite les représentants du Comité à faire une visite du pays, ce qui leur permettra d'effectuer des entrevues et des audiences avec des responsables gouvernementaux à tous les niveaux, avec les victimes et leurs familles, ainsi qu'avec les ONG et les communautés autochtones.

Dans ses observations finales de 2008, le CEDEF se disait préoccupé par le fait « que la Convention n'ait pas été intégralement transposée dans le droit interne et que certaines lois restent discriminatoires. Tel est le cas de la Loi sur les Indiens » (CEDEF 2008 : 4).

On peut donc s'attendre à ce que la procédure d'enquête prévue à l'article 8 du Protocole facultatif

aboutisse à des recommandations pour la mise en œuvre de révisions législatives, y compris de la Loi sur les Indiens, considérée comme une législation discriminatoire, particulièrement pour les femmes des premières nations. La Loi comporte plusieurs dispositions sexistes et racistes, notamment en matière de transmission du statut indien et de la division des biens matrimoniaux en cas de divorce. Au Canada, il existe plusieurs voix en faveur « de l'abrogation de la Loi sur les Indiens et de son remplacement par une loi plus efficace et mieux adaptée à la réalité actuelle pour permettre et soutenir l'indépendance des Premières Nations » (CDH 2008 : 3).

Rappelons que le Comité canadien sur la violence faite aux femmes, dans son rapport final de 1993, indiquait d'ores et déjà que l'élimination, dans la Loi sur les Indiens, de la discrimination entre certaines catégories de femmes autochtones et leurs enfants serait une des stratégies proposées pour lutter contre la violence subie par les femmes autochtones (CCVF 1993 : 4).

Il est donc attendu que les résultats qui découleront de l'enquête du CEDEF au Canada sur les disparitions et les meurtres de femmes et de filles autochtones varieront en fonction de la mesure dont tous les acteurs seront engagés dans le processus. Outre l'examen pancanadien des causes systémiques de cette violence, une telle enquête pourrait permettre de remédier à une des lacunes exprimées par le Comité envers le Canada, en constituant la première étape de l'élaboration d'un plan national concerté contre la violence vécue par les femmes et les filles autochtones. L'enquête du CEDEF viendra ainsi compléter les nombreuses enquêtes effectuées par divers groupes de travail et organisations, notamment la recherche effectuée par le Comité de coordination des hauts fonctionnaires de justice pénale, chargé d'examiner les questions relatives au grand nombre

de femmes assassinées et disparues au Canada. Le Groupe de travail sur les femmes disparues (GTFD) de ce Comité a d'ailleurs rendu rapport en janvier 2012. Il a confirmé dans ses conclusions que des facteurs de marginalisation systémique existaient pour les femmes autochtones, les rendant ainsi plus vulnérables à la violence (GTFD 2012 : 11-12). Il est attendu de l'enquête de la CEDEF qu'elle présente des recommandations plus ciblées sur des politiques spécifiques et des orientations législatives et réglementaires sur la prévention de la violence contre les filles et les femmes autochtones et ce, afin de remédier aux lacunes du système juridique canadien et des protocoles d'enquête sur les disparitions et les meurtres de femmes et de filles autochtones.

Le prochain rapport unique – valant huitième et neuvième rapports périodiques – sera présenté par le Canada en décembre 2014. D'ici là, le Comité devra annoncer les premières étapes de son enquête.

Ouvrages cités

- AFAC (Association des femmes autochtones du Canada), 2009 : *Voices of Our Sisters In Spirit: A Research and Policy Report to Families and Communities*. Disponible sur Internet, http://ywca-canada.ca/data/research_docs/00000022.pdf, (consulté le 3 janvier 2012).
- , 2010 : *Ce que leurs histoires nous disent. Résultats de recherche de l'initiative Soeurs par l'esprit*. Disponible sur Internet, http://www.nwac.ca/sites/default/files/imce/2010_NWAC_SIS_Report_FR.pdf, (consulté le 20 décembre 2010).
- , 2011 : *UN Will Conduct Inquiry into Missing and Murdered Aboriginal Women in Canada*. Disponible sur Internet, <http://www.nwac.ca/media/release/13-12-11>, (consulté le 3 janvier 2012).
- AFAI (Alliance féministe pour l'action internationale), 2010 : *Pas d'action, pas de progrès : Compte rendu de l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale sur les progrès du Canada dans la mise en œuvre des recommandations prioritaires de 2008 du Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard*

Regards français

LE RETOUR DE QUELQUES TÊTES MAORIES ET AUTRES ACTUALITÉS

Joëlle Rostkowski
UNESCO/EHESS, Paris

UNE CÉRÉMONIE INSOLITE eut lieu le 9 mai 2011 à l'Hôtel de ville de Rouen. Cérémonie du *Toi Moko*, en présence de la députée-maire de la ville, de représentants du musée Te Papa de Wellington et de l'ambassadeur de Nouvelle-Zélande. Une tête tatouée et momifiée, qui se trouvait au Muséum d'histoire naturelle de Rouen depuis 1875, repartait vers sa terre d'origine, avec l'aval des autorités françaises et accompagnée par des incantations et des chants rituels, selon les rites de bénédiction conformes à la tradition maorie. C'était une première en France. On annonçait alors que les restitutions d'autres têtes tatouées – une vingtaine, dispersées dans les musées français : à Paris, Marseille, Nantes, La Rochelle et Lyon – se succéderaient dès le début 2012.

Le processus de rapatriement de cette première tête rendue à La Nouvelle-Zélande a fait l'objet d'une longue controverse et d'une procédure qui a duré presque quatre ans. Il s'est conclu par le vote d'une nouvelle loi que la sénatrice de la Seine-Maritime, Catherine Morin-Desailly, a fait voter pour permettre son retour, réclamé par le musée Te Papa, qui travaille activement au processus de rapatriement, recevant, depuis une vingtaine d'années, des réponses favorables en Europe, notamment de la part du Royaume-Uni, du Danemark, des Pays-Bas, de l'Allemagne et de la Suisse.

des femmes des Nations unies. Disponible sur Internet, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/NoActionNoProgress_CanadaFU_fr.pdf, (consulté le 5 janvier 2012).

AI (Amnistie internationale), 2004 : *Stolen Sisters: Discrimination and Violence Against Indigenous Women in Canada*. Disponible sur Internet, <http://www.amnesty.ca/campaigns/resources/amr2000304.pdf>, (consulté le 5 janvier 2012).

—, 2009 : *Assez de vies volées. Discrimination et violence contre les femmes autochtones au Canada : une réaction d'ensemble est nécessaire*. Disponible sur Internet, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR20/012/2009/fr/2486ca51-44a9-453e-87cc-6aee6b255e61/amr200122009fra.pdf>, (consulté le 5 janvier 2012).

BRZOZOWSKI, Jodi-Anne, Andrea TAYLOR-BUTTS et Sara JOHNSON, 2006 : « Victimization and offending among the Aboriginal population in Canada ». *Juristat* 26(3) : 1-31. Disponible sur Internet, <http://publications.gc.ca/collections/Collection-R/Statcan/85-002-XIE/85-002-XIE2006003.pdf>, (consulté le 6 janvier 2012).

CCVF (Comité canadien sur la violence faite aux femmes), 1993 : *Un nouvel horizon : Éliminer la violence – Atteindre l'égalité*. Ottawa. Disponible sur Internet, <http://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/MR/mr122-f.htm>, (consulté le 20 décembre 2011).

CDH (Conseil des droits de l'homme), 2008 : *Résumé établi par le Haut Commissariat aux droits de l'Homme conformément au paragraphe 15 c) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'Homme*. Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Quatrième session, Genève, 2-13 février 2009, A/HRC/WG.6/4/CAN/3, 24 novembre. Disponible sur Internet, http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/CA/A_HRC_WG6_4_CAN_3_EPDF, (consulté le 15 janvier 2012).

CEDEF (Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes), 2008 : *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes-Canada*. Quarante-deuxième session, 20 octobre – 7 novembre, CEDAW/C/CAN/CO/7. Disponible sur Internet, http://genre.francophonie.org/IMG/pdf/Conclusions_finales_Cedef_canada.pdf, (consulté le 3 février 2012).

—, 2010a : *Réponse du Canada aux recommandations formulées dans les observations*

finales du Comité consécutives à l'examen du Rapport unique valant sixième et septième rapports périodiques du Canada le 22 octobre 2008. Quarante-sixième session, 12-30 juillet, CEDAW/C/CAN/CO/7/Add.1. Disponible sur Internet, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/followup/CEDAW.C.CAN.CO.7.Add.1_fr.pdf, (consulté le 18 décembre 2011).

—, 2010b : *Réponse du Canada aux recommandations formulées dans les observations finales du Comité consécutives à l'examen du Rapport unique valant sixième et septième rapports périodiques du Canada le 22 octobre 2008*. Quarante-huitième session, 12 janvier-4 février 2011, CEDAW/C/CAN/CO/7/Add.2. Disponible sur Internet, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/followup/CEDAW-C-CAN-CO-7-Add2_fr.pdf, (consulté le 18 décembre 2011).

—, 2011a : *Lettre de la rapporteur Dubravka Šimonovi du Comité des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes au Haut Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies*. AA/followup/42/CA/48. 10 février 2011.

—, 2011b : *Press Release by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women concerning the inquiry regarding disappearances and murders of aboriginal women and girls in Canada*. Disponible sur Internet, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/CanadaInquiry_Press_Release.pdf, (consulté le 20 décembre 2011).

GTFD (Groupe de travail sur les femmes disparues), 2012 : *Rapport et recommandations sur les questions relatives au grand nombre de femmes assassinées et disparues au Canada*. Comité de coordination des Hauts Fonctionnaires (Justice pénale). Disponible sur Internet, <http://www.scics.gc.ca/CMFiles/831-016005-wf11HOP-1262012-364.pdf>, (consulté le 15 janvier 2012).

MacDONALD, Rose-Alma J., et al., 2000 : *Final Report of the First Nations Child and Family Services Joint National Policy Review*. http://www.fnfcfs.com/sites/default/files/docs/FNCFCS_JointPolicyReview_Final_2000.pdf, (consulté le 28 décembre 2011).

STATISTIQUE CANADA, 2006 : *Femmes au Canada. Rapport statistique fondé sur le sexe*. Disponible sur Internet, <http://publications.gc.ca/Collection-R/Statcan/89-503-X/0010589-503-XIE.pdf>, (consulté le 6 mars 2012).