



FAFIA/AFAI

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 oeuvre des
recommandations prioritaires de 2008 du
Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des
femmes des Nations Unies**

Février 2010

WWW.FAFIA-AFAL.ORG



Table des matières



Remerciements	3
Sommaire	4
Introduction	8
Recommandation I: Pauvreté des femmes et taux d'aide sociale	9
Recommandation II: Violence envers les femmes et les filles autochtones	17
Abréviations et acronymes	27

Remerciements

L'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale (AFAI) est une coalition nationale de plus de 100 organisations canadiennes de femmes revendiquant l'égalité. L'AFAI vise d'abord à s'assurer que le gouvernement du Canada protège, respecte et concrétise les droits humains des femmes tel qu'inscrits dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et les traités internationaux relatifs aux droits de la personne ratifiés par le Canada.

L'AFAI a présenté des mémoires sur le respect par le Canada de ses obligations relatives aux droits de la personne au Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes des Nations Unies en 2003 et en 2008, au Comité des droits de l'homme en 2005 et au Comité des droits économiques, sociaux et culturels en 2006. L'AFAI a également participé à la préparation du mémoire des ONG présenté lors de l'Examen périodique universel du Canada par le Conseil des droits de l'homme en 2009.

Ce rapport a été préparé avec l'aide de Shelagh Day, Dani Bryant et Christian Morey.

© Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, 2010.

151, rue Slater, Suite 704

Ottawa, ON, K1P 5H3

Canada

www.fafia-afai.org

Sommaire

Trois décennies se sont écoulées depuis que le Canada a ratifié la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* des Nations Unies (CEDEF).

L'année dernière, l'ONU a conclu que le gouvernement du Canada avait échoué à respecter ses engagements envers les droits de la personne aux termes de la CEDEF, et le Comité de la CEDEF a identifié deux domaines où les violations des droits humains sont si graves qu'elles requièrent une attention immédiate:

- **l'échec persistant à fournir des services sociaux appropriés aux femmes et aux filles vivant dans la pauvreté;**
- **la violence endémique à l'égard des femmes et des filles autochtones.**

Le Comité a demandé au gouvernement fédéral de lui faire rapport sur les mesures prises pour remédier à ces deux problèmes avant le mois de novembre 2009.

Recommandation I: Pallier la pauvreté des femmes et l'insuffisance des taux d'aide sociale

Les femmes et les filles vivant dans la pauvreté comptent actuellement sur des revenus d'aide sociale tellement faibles que le Conseil national du bien-être social les a qualifiés de « cruels » dans son rapport de 2006. Les Nations Unies ont demandé au gouvernement du Canada d'établir des normes minimales pour l'aide sociale, applicables aux échelons fédéral, provincial et territorial.

Le gouvernement du Canada n'a pas établi de telles normes. Il transfère plutôt des fonds aux provinces et territoires et leur permet de fixer des taux d'aide sociale tellement faibles qu'ils contreviennent aux obligations du Canada en matière de droits humains. De cette manière, le gouvernement fédéral se dérobe à ses responsabilités envers les pauvres, faisant bon marché de ses obligations aux termes du droit international en matière de droits humains de garantir à toute la population l'égalité et un niveau de vie adéquat. Il ignore également ses obligations aux termes de l'article 36 de la Constitution de collaborer avec les assemblées législatives et les gouvernements provinciaux en vue garantir « à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels ».

Les provinces et territoires n'ont pas manifesté de volonté politique face à ces violations des droits de la personne. Les barèmes d'aide sociale sont demeurés inchangés dans sept provinces et territoires au cours de l'année écoulée, et ils ont augmenté de 1 à 3 % dans quatre autres. Seuls quelques types de familles dans certaines provinces et territoires bénéficient d'un taux d'aide sociale équivalant au seuil de faible revenu de Statistique Canada. La majorité des revenus d'aide sociale au Canada demeurent bien en dessous du

seuil de pauvreté. Aucun mécanisme fédéral n'assure aux femmes et aux filles vivant dans la pauvreté un soutien financier suffisant pour combler leurs besoins de base. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes de l'ONU a reconnu que la pauvreté est un enjeu d'égalité en raison de ses conséquences sexospécifiques.

- Les femmes perdent leur autonomie dans leurs relations avec des hommes. De faibles taux d'aide sociale les poussent au « sexe de survie » ou à la prostitution;
- Les prestations insuffisantes d'aide sociale obligent les femmes à vivre dans des logements non sécuritaires, tels des squats et des refuges; ces facteurs les rendent plus vulnérables au viol et au harcèlement sexuel;
- Les assistées sociales sont plus susceptibles de se voir enlever leurs enfants, pas en raison de mauvais traitements mais parce qu'elles ne sont pas en mesure de les loger et de les nourrir adéquatement;
- Les femmes ne peuvent quitter des relations de violence en raison de barèmes d'aide sociale insuffisants pour les soutenir, elles et leurs enfants. Si elles quittent le foyer, elles doivent souvent y revenir pour des raisons économiques, même lorsqu'elles s'y sentent en danger.

Recommandation II: Pallier la violence endémique à l'égard des femmes et des filles autochtones

Le lien entre pauvreté, manque de logements adéquats et violence n'est nulle part aussi évident que dans les violations de leurs droits humains que vivent les femmes et les filles autochtones. Statistique Canada révèle que le taux de pauvreté des femmes autochtones, incluant les Indiennes, les Métisses et les Inuites, est deux fois plus élevé que celui des femmes non autochtones. Les femmes autochtones au Canada signalent des taux de violence quatre fois plus élevés que les femmes non autochtones (y compris la violence conjugale et les agressions sexuelles). Elles sont également cinq fois plus susceptibles de mourir de mort violente.

La pauvreté et la dépendance économique, combinées au racisme et à l'indifférence des autorités juridiques, font des femmes autochtones des proies faciles pour les hommes violents, et elles peuvent difficilement échapper à cette violence endémique. À ce jour, l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) a documenté 520 cas de femmes disparues et assassinées; plus de la moitié d'entre elles ayant été assassinées ou portées disparues depuis l'année 2000. L'AFAC et beaucoup d'autres organisations non gouvernementales croient toutefois que le nombre de femmes autochtones disparues et assassinées est bien plus élevé. Beaucoup de ces disparitions et de ces meurtres n'ont pas fait l'objet d'enquêtes complètes et en bon temps de la part des services de police canadiens.

En 2008, le Comité de la CEDEF a recommandé au Canada de chercher les raisons de l'échec des autorités policières à mener une enquête approfondie sur la violence à l'égard des

femmes et des filles autochtones et de « prendre les mesures nécessaires pour pallier les déficiences du système ». Le Comité a aussi recommandé que le Canada « élabore un plan spécifique intégré couvrant la situation particulière des femmes autochtones, tant dans les réserves qu'à l'extérieur, [...] et traitant notamment les questions relatives à leur pauvreté, leur état de santé médiocre, leurs mauvaises conditions de logement, leur faible taux de réussite à l'école [et] leur faible taux d'emploi et de revenu ».

L'Association des femmes autochtones du Canada, Amnesty International, l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, et plusieurs autres organisations, réclament depuis longtemps l'adoption de mesures nationales exhaustives pour pallier les violations graves et continues des droits de la personne des femmes et des filles autochtones.

Le gouvernement du Canada n'a pas répondu à ces demandes.

À l'occasion de la présentation de son rapport de suivi au comité de la CEDEF, **nous enjoignons le gouvernement du Canada de prendre des mesures immédiates pour:**

- **Élaborer dès maintenant une stratégie fédérale et pancanadienne visant à éliminer la pauvreté**, plus particulièrement la pauvreté des femmes, fondée sur les droits à l'égalité et à un niveau de vie adéquat. Cette stratégie devrait garantir aux femmes et aux hommes requérant un soutien social un niveau de revenu suffisant pour combler leurs besoins.
- **Créer un mécanisme de surveillance transparent** visant à s'assurer de l'imputabilité des gouvernements provinciaux et territoriaux quant à l'utilisation des fonds qui leur sont transférés afin que les décisions concernant le financement tiennent compte des besoins des groupes les plus vulnérables et ne résultent pas en discrimination à l'égard des femmes.
- **Mener une évaluation de l'impact des programmes sociaux** en vue de déterminer s'ils arrivent à concrétiser l'égalité des femmes, y compris les groupes de femmes les plus vulnérables.
- **Créer un plan d'action national coordonné pour aborder la violence à l'égard des femmes et des filles autochtones** comprenant notamment:
 - des enquêtes complètes dans les cas de femmes et de filles autochtones disparues ou assassinées au cours des récentes décennies;
 - une investigation des défauts systémiques des institutions chargées de faire respecter la loi visant à susciter des changements aux protocoles, chaînes de commandement, systèmes de coordination, programmes de formation et compilation des statistiques de la police pour s'assurer que les femmes et les filles autochtones seront équitablement protégées par les autorités policières et que les violences exercées contre elles feront promptement et efficacement l'objet d'enquêtes et de poursuites;

- un plan spécifique et intégré pour aborder les conditions sociales et économiques que vivent les femmes et les filles autochtones, tant dans les réserves qu'à l'extérieur, qui prendra en compte leur pauvreté, leur état de santé médiocre, leurs mauvaises conditions de logement, leur faible taux de réussite à l'école, leur risque élevé de se voir retirer leurs enfants et leur faible taux d'emploi et de revenu.

Nous demandons au gouvernement du Canada de passer immédiatement à l'action pour respecter, protéger et réaliser les droits humains des femmes.

**Antigonish Women's Resource Centre & Sexual Assault Services Association
 Association féminine d'éducation et d'action sociale (Afeas)
 Atikokan Crisis Centre
 Canadian Association of Sexual Assault Centers
 Canadian Federation of University Women
 Canadian Federation of Nurses Unions
 Canadian Labour Congress
 Canadian Union of Postal Workers
 Centre for Equality Rights in Accommodation
 Centre for Northern Families
 Communication, Energy and Paperworkers Union of Canada
 Fédération de ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec
 Harmony House
 Ingamo Family Homes (Woodstock)
 International Association of Machinists and Aerospace Workers
 International Women of Saskatoon
 Marjorie House
 Mondes des Femmes 2011
 National Association of Women and the Law (NAWL)
 New Starts for Women
 National Union of Public and General Employees Ontario Association of Interval and Transition Houses (OAITH)
 Ottawa Coalition to End Violence Against Women (OCTEVAW)
 Public Service Alliance of Canada (PSAC)
 Social Rights Advocacy Centre (SRAC)
 Springtide Resources
 Transition House Association of Nova Scotia
 UNPAC Manitoba
 Vancouver Rape Relief and Women's Shelter
 Women's and Children's Shelter of Barrie
 Women's Economic Council
 Women's Legal Education Action Fund (LEAF)**



Introduction



Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a demandé au Canada de lui faire rapport dans un an sur les mesures prises pour mettre en oeuvre deux recommandations du Comité des Nations Unies suite à son examen 2008 du Canada.

Ces deux recommandations du Comité de la CEDEF demandent au gouvernement du Canada de prendre des mesures concrètes pour pallier:

- 1) la pauvreté des femmes et les taux insuffisants d'aide sociale;
- 2) l'échec de la police et du gouvernement à prévenir la violence à l'égard des femmes et des filles autochtones, ou à mener rapidement des enquêtes approfondies à ce sujet.

La demande du Comité de la CEDEF au Canada de lui faire rapport dans un an, plutôt que les quatre années habituelles, indique la gravité de ces problèmes.

Le Canada n'a pris aucune mesure pour mettre ces recommandations en oeuvre pendant l'année écoulée.

L'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale (AFAI) demande instamment au Comité de la CEDEF de répondre directement au rapport de suivi du Canada avant le prochain examen régulier et de faire valoir que le défaut du Canada à agir rapidement et efficacement équivaut à un échec à respecter ses engagements aux termes des articles 2 et 3 de la CEDEF.

Comme le montre ce document, il existe un lien étroit entre les deux recommandations du Comité. Les femmes vivant dans la pauvreté au Canada et qui ne peuvent compter que sur des revenus insuffisants d'aide sociale, comme c'est le cas pour beaucoup de femmes et de filles autochtones, courent un risque très élevé de violence et ont encore moins de possibilités d'y échapper. Le défaut du Canada de concrétiser les droits sociaux et économiques des groupes de femmes les plus désavantagées est une cause directe des violations de leurs droits à la sécurité de la personne et à la vie.

Recommandation I: Pallier la pauvreté des femmes et l'insuffisance des taux d'aide sociale

En 2008, le Comité de la CEDEF émettait la recommandation suivante:

- Le Comité demande à l'État partie de définir des normes minimales pour le financement des programmes d'aide sociale, applicables aux niveaux fédéral, provincial et territorial, de créer un mécanisme de contrôle de l'utilisation des fonds par les autorités provinciales et territoriales et de faire en sorte que les décisions de financement répondent aux besoins des femmes les plus vulnérables et ne sont pas discriminatoires envers les femmes. Il lui demande aussi d'évaluer l'impact des programmes sociaux sur les droits des femmes [...].

Le Comité de la CEDEF n'est pas le seul à se préoccuper de la pauvreté des femmes au Canada. Ce problème a été soulevé par pratiquement tous les organes des Nations Unies ayant examiné la performance du Canada en matière de droits de la personne, y compris le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits de l'homme et le Conseil des droits de l'homme¹.

Les recommandations de 2008 du comité de la CEDEF sur la pauvreté et l'aide sociale se divisent en trois parties:

1. Le gouvernement du Canada doit s'assurer de la conformité des taux d'aide sociale à des normes minimales de qualité harmonisées aux normes des droits de la personne;
2. Le gouvernement du Canada doit mettre sur pied un mécanisme de contrôle de l'utilisation des fonds d'aide sociale;
3. Le gouvernement du Canada devrait entreprendre une évaluation de l'impact sexospécifique de la pauvreté ainsi que des programmes d'aide sociale.

Normes de qualité

D'abord, le Comité a recommandé au Canada de mettre en place des normes minimales pour les prestations d'aide sociale, applicables dans toutes les provinces et territoires, aptes à garantir aux groupes de femmes les plus désavantagées la satisfaction de leurs besoins de base.

¹ Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels: Canada, le 19 mai 2006, E/C.12/CAN/CO/5 au par. 15, 44, 52, 53; Comité des droits de l'homme, Observations finales du Comité sur les droits de l'homme, le 20 avril 2006, CCPR/C/CAN/CO/5, au par. 24; Conseil des droits de l'homme, Examen périodique universel, Rapport du Groupe de travail: Canada, le 3 mars 2009, A/HRC/11/17, au par. 45.

Depuis 1995, l'aide sociale est subventionnée par le gouvernement fédéral au moyen d'ententes de financement de base². Aux termes du modèle actuel, les provinces et territoires reçoivent des montants théoriquement destinés à l'aide sociale par le biais du Transfert canadien en matière de programme sociaux (TCPS). Mais ces transferts ne sont assortis d'aucune condition requérant que l'argent du TCPS soit dépensée pour l'aide sociale, ou visant à s'assurer que les provinces et territoires bénéficiaires vont fournir des prestations d'un niveau suffisant à maintenir un niveau de vie adéquat. Il n'existe par conséquent aucune responsabilisation aux paliers fédéral et provinciaux quant aux violations des droits des femmes qui s'ensuivent lorsqu'elles n'ont pas accès à des revenus décents.

La recommandation du Comité de la CEDEF à cet effet vient répondre à la constatation par le Comité que, depuis l'abrogation du *Régime d'assistance publique du Canada* et l'élimination des conditions rattachées aux transferts en 1995, presque toutes les provinces ont réduit leurs taux d'aide sociale, et les gouvernements fédéraux actuel et précédent ont abdiqué toute responsabilité visant à garantir des taux d'aide sociale suffisants à toute la population canadienne.

Les femmes au Canada vivent un taux général de pauvreté plus élevé que les hommes, et certains groupes de femmes, notamment les mères seules et les femmes autochtones, de couleur, immigrantes, handicapées et célibataires, vivent des taux extrêmement choquants de pauvreté. Le rapport *Femmes au Canada* établit les taux de pauvreté pour les femmes autochtones – incluant les Indiennes, les Métisses et les Inuites – à 36 %, pour les femmes de couleur à 29 %, pour les femmes immigrantes à 23 %, s'élevant à 35 % pour celles arrivées au Canada entre 1991 et 2000, et pour les femmes ayant des incapacités à 26 %³. Les mères seules vivaient un taux de pauvreté après impôt de 35,6 % en 2004⁴, et celui des femmes seules de plus de 65 ans se situait à 17 %⁵.

Le manque de moyens de subsistance a des conséquences sexospécifiques bien documentées:

- Les femmes perdent leur autonomie dans leurs relations avec des hommes;
- Les faibles taux d'aide sociale acculent les femmes au « sexe de survie » ou à la prostitution;

² Ministère des Finances Canada. « Transferts canadiens en matière de programmes sociaux » (page Web consultée le 7 novembre 2009 au <http://www.fin.gc.ca/fedprov/his-fra.asp>)

³ Statistique Canada, *Femmes au Canada: Rapport statistique fondé sur le sexe (2005)*. En ligne au <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-503-x/89-503-x2005001-fra.pdf>

⁴ Conseil national du bien-être social, *Pauvreté selon certains types de familles*, 2004. En ligne au <http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/ResearchProjects/PovertyProfile/2004/PovertyRates-FamiliesFRE.pdf>

⁵ Conseil national du bien-être social, *Pauvreté chez les personnes seules, selon le sexe et l'âge*, 2004. En ligne au <http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/ResearchProjects/PovertyProfile/2004/PovertyRates-IndividualsFRE.pdf>

- Les prestations insuffisantes d'aide sociale obligent les femmes à vivre dans des logements non sécuritaires, et ces facteurs les rendent plus vulnérables au viol et au harcèlement sexuel, ainsi qu'à une détérioration de leur état de santé;
- Les assistées sociales sont plus susceptibles de se voir enlever leurs enfants, pas en raison de mauvais traitements mais parce qu'elles ne sont pas en mesure de les loger et de les nourrir adéquatement;
- Les femmes ne peuvent quitter des relations de violence en raison de barèmes d'aide sociale insuffisants pour les soutenir, elles et leurs enfants. Si elles quittent le foyer, elles doivent souvent y revenir pour des raisons économiques, même lorsqu'elles s'y sentent en danger⁶.

Les coupures à l'aide sociale et l'érosion de la valeur des prestations due à l'inflation ont eu un impact dévastateur sur les femmes dans le besoin. Les femmes les plus susceptibles de recourir à l'aide sociale, notamment les mères seules et les femmes autochtones, doivent désormais compter sur des revenus tellement faibles que le président du Conseil du bien-être social a récemment déclaré: « la situation actuelle est honteuse et il est immoral de la tolérer dans un pays riche⁷. »

Depuis la publication des Observations finales du Comité de la CEDEF en 2008, il n'y a pas eu de changements dans l'administration du Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Le budget fédéral 2009 prévoit une augmentation annuelle de 3 % du TCPS jusqu'en 2011, mais n'aborde pas la question du caractère adéquat des prestations d'aide sociale dispensées par les provinces et territoires⁸. Aux dires du ministère des Finances, les fonds distribués par le TCPS sont « attribués de façon théorique » à trois secteurs de dépenses: l'enseignement postsecondaire, les services de garde à l'enfance et les programmes d'aide sociale. De ces secteurs, l'aide sociale s'est vue allouer la plus faible hausse de financement de 2007 à 2010⁹. Aucune condition ne garantit que l'aide sociale sera plus que « théoriquement » financée par le TCPS, ou que les revenus distribués par les provinces et territoires seront suffisants pour répondre aux besoins des femmes les plus vulnérables.

Le Canada va probablement répondre au Comité de la CEDEF de la même manière qu'il a

⁶ Conseil national du bien-être social, « Agissons maintenant pour les enfants et les jeunes métis, inuits et des Premières nations » Rapports du Conseil national du bien-être social, automne 2007, vol. 127, p. 27 - 29; Janet Mosher; *Walking on Eggshells: Abused Women's Experiences of Ontario's Welfare System* (2004). En ligne au <http://dawn.thot.net/walking-on-eggshells.htm>

⁷ Conseil national du bien-être social, « Baisses massives des revenus d'aide sociale », le 24 août 2006. En ligne au http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/ResearchProjects/WelfareIncomes/2005Report_Summer2006/PressReleaseFRE.pdf

⁸ Ministère des Finances du Canada. « Le plan d'action économique du Canada: Le budget de 2009 » (consulté au <http://www.budget.gc.ca/2009/pdf/budget-planbugetaire-fra.pdf> le 7 novembre 2009)

⁹ Ministère des Finances du Canada. « Transfert canadien en matière de programmes sociaux » (page Web consultée au <http://www.fin.gc.ca/fedprov/cst-fra.asp> le 7 novembre 2009).

répondu au Conseil des droits de l'homme lors du premier examen périodique universel du Canada, qui a eu lieu en juin 2009. Le Canada a rejeté la recommandation d'élaborer une stratégie nationale anti-pauvreté en alléguant que « ce domaine des politiques sociales relève des provinces et des territoires¹⁰. » Le gouvernement du Canada affirme qu'il contribue aux revenus des femmes vivant dans la pauvreté par le biais de prestations aux enfants. Toutefois, la contribution des prestations fédérales aux enfants à l'amélioration des revenus des femmes pauvres est contestable.

Dans quelques provinces et territoires, le Supplément de la prestation nationale pour enfants est toujours récupéré auprès des bénéficiaires de l'aide sociale. De plus, l'interaction est confuse et incohérente entre les prestations dispensées par le gouvernement fédéral, souvent par l'entremise du système fiscal, et les prestations d'aide sociale provinciales et territoriales.

L'actuel gouvernement du Canada qualifie sa position sur les relations fédérales-provinciales de « fédéralisme ouvert ». Il s'en tient à un clivage simpliste du partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux et il traite avec méfiance son propre pouvoir de dépenser. De fait, cette position lui permet de se laver les mains des problèmes des femmes pauvres, aux motifs que cette responsabilité relève des gouvernements provinciaux et territoriaux. Cette politique fait fi de la longue tradition d'engagement du gouvernement fédéral dans l'élaboration de politiques et de mesures sociales. Le gouvernement fédéral fait également fi de ses responsabilités aux termes de l'article 36 de la Constitution de collaborer avec les assemblées législatives et les gouvernements des provinces en vue de fournir « à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels ». En outre, il ignore le caractère déterminant des droits humains des femmes et le leadership que doit assumer le gouvernement fédéral dans la mise en oeuvre des obligations internationales du Canada envers les droits de la personne.

En 2007, le Conseil national du bien-être social a examiné les stratégies anti-pauvreté du Royaume-Uni, de l'Irlande, de la Suède, de la Nouvelle-Zélande et d'autres pays. Il a conclu que si le Canada continue d'avancer sans vision à long terme, ni plan, ni redevabilité ou ressources assignées – ce qui illustre bien la situation actuelle –, les Canadiennes et les Canadiens les plus désavantagés vont continuer de vivre dans la pauvreté pendant des années à venir.

Le 24 novembre 2009, le Parlement du Canada a adopté une résolution référée par le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées:

¹⁰Le Canada a répondu: « Le Canada n'accepte pas ... la ... recommandation du Ghana visant l'élaboration d'une stratégie nationale pour éradiquer la pauvreté. Ce domaine de la politique sociale relève des provinces et des territoires, qui ont élaboré leurs propres programmes pour lutter contre la pauvreté. » Voir Conseil des droits de l'homme, Examen périodique universel, Rapport du Groupe de travail sur l'examen périodique universel - Canada, Addendum, Opinions sur les conclusions et/ou recommandations, engagements volontaires et réponses présentés par l'État examiné, le 8 juin 2009, A/HRC/11/17/Add.1, au par. 27.

Que, dans la mesure où il y aura vingt ans le 24 novembre 2009 que cette Chambre a adopté une résolution unanime pour éliminer la pauvreté chez les enfants canadiens avant l'an 2000 et que cet objectif n'a pas été atteint, qu'il soit résolu que le gouvernement du Canada, tenant compte des travaux effectués par le Comité dans ce domaine et respectant les compétences des provinces et des territoires, élabore immédiatement un plan visant à éradiquer la pauvreté partout au Canada ¹¹.

Le gouvernement actuel du Canada étant minoritaire, cette résolution représente la volonté de la majorité des membres du Parlement, et non celle du gouvernement.

Bref, depuis 1989, le gouvernement du Canada n'a pas fixé de normes ou reconfiguré les ententes fiscales fédérales-provinciales en vue de rendre les barèmes d'aide sociale stables, suffisants et cohérents dans l'ensemble du pays.

Les provinces et territoires n'ont pas non plus manifesté de volonté politique de hausser les taux d'aide sociale pour les rendre suffisants. Au cours des deux dernières années, les barèmes d'aide sociale sont demeurés inchangés dans sept provinces et territoires, ils ont augmenté de 1 à 3 % dans quatre autres et de 5 à 15 % pour certains types de familles dans deux régions. (Vous trouverez à l'Annexe A toute l'information sur les changements de 2008-2009.) Les faibles hausses des taux d'aide sociale dans quelques provinces et territoires, tout en étant bienvenues, demeurent toutefois de beaucoup inférieures au seuil de pauvreté défini par le seuil de faible revenu de Statistique Canada. Concrètement, cela signifie que la majorité des femmes assistées sociales doivent faire à chaque mois des choix impossibles entre payer le loyer et nourrir leurs enfants.

Dans un rapport publié en décembre 2008, le Conseil national du bien-être social a comparé les revenus d'aide sociale de 2006 et 2007 aux seuils de faible revenu (SFR). Le Conseil a trouvé que les revenus provenant de l'aide sociale se situaient à moins des deux tiers du SFR avant impôt dans toutes les provinces et territoires sauf quatre¹², et bien inférieures au SFR après impôt dans 22 des 41 scénarios. Les parents seuls à Terre-neuve-et-Labrador sont une heureuse exception, puisque ce groupe, principalement composé de femmes, recevait des prestations d'aide sociale égales ou légèrement supérieures au SFR après impôt en 2006 et 2007¹³. Les hausses prévues de 5 à 10 % vont peut-être permettre aux parents seuls de l'Île-du-Prince-Édouard de se rapprocher du SFR après impôt.

¹¹ Résolution de la Chambre des communes, référée par le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, adoptée le 24 novembre 2009:

<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4236608&Language=E&Mode=1&Parl=40&Ses=2>

¹² Ces scénarios examinent les revenus d'aide sociale par types de ménages – personnes seules, couples, parents seuls – et par taille de familles.

¹³ Conseil national du bien-être social, *Revenus d'aide sociale 2006 et 2007*, p.40-45 au

<http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/OtherPublications/2008Report-WelfareIncomes2006-2007/Report-WelfareIncomes2006-2007F.pdf>

Changements aux taux d'aide sociale: 2008 – 2009	
Colombie-Britannique	Pas de changement
Alberta	Pas de changement
Saskatchewan	Pas de changement
Manitoba	Pas de changement
Ontario	Hausse de 1,6 à 2,2 %
Québec	Hausse de 1,5 %
Nouveau-Brunswick	Hausse de 3 %
Terre-Neuve-et-Labrador	Hausse de 2,7 à 2,9 %
Nouvelle-Écosse	Pas de changement
Île-du-Prince-Édouard	Hausse de 5 à 10 % (première hausse en 10 ans)
Yukon	Hausse de 5 à 15 %
Territoires du Nord-Ouest	Pas de changement
Nunavut	Pas de changement

Mécanisme de contrôle

Le Comité a recommandé au Canada de créer un mécanisme de contrôle visant à rendre les gouvernements provinciaux et territoriaux responsables de la répartition des fonds qui leur sont transférés pour l'aide sociale.

La vérificatrice générale du Canada soulignait dans son rapport de décembre 2008: « Selon le gouvernement fédéral, l'étendue de la responsabilité fédérale en ce qui concerne l'utilisation que font les provinces et les territoires des fonds transférés dépend de la nature et de la portée des conditions qui se rattachent à ces transferts¹⁴. » Puisque ces transferts de fonds ne sont assortis d'aucune condition, aucune responsabilité n'est rattachée à la manière de les dépenser.

Depuis l'examen du Comité de la CEDEF en 2008, le gouvernement fédéral n'a pris aucune mesure pour créer un mécanisme de contrôle ou de responsabilité visant à s'assurer que le Canada respecte ses obligations, aux termes de la CEDEF et d'autres traités internationaux, pour garantir aux femmes assistées sociales un niveau de vie satisfaisant.

14. Bureau du vérificateur général du Canada. « 2008 décembre – Rapport de la vérificatrice générale du Canada, Chapitre 1 – Une étude sur les paiements de transferts fédéraux aux provinces et territoires » (accessible en ligne au http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200812_01_f_31825.html, ch.1, par. 42).

Évaluation de l'impact sexospécifique

Le Comité a recommandé au Canada d'évaluer l'impact des programmes sociaux pour déterminer s'ils respectent les droits des femmes. Aucune évaluation n'a été entreprise à ce jour.

En sus du fait que le gouvernement fédéral actuel croit que les provinces et territoires sont responsables des politiques sociales, son inaction sur cet aspect de la recommandation du Comité tient peut-être à son manque de volonté politique d'appliquer efficacement une analyse comparative selon le sexe (ACS) au sein des instances fédérales.

L'application de l'ACS dans les ministères fédéraux est volontaire. Chaque ministère est responsable d'effectuer ou non l'analyse. Condition féminine Canada (CFC) est chargé de fournir une formation sur l'ACS aux ministères fédéraux, mais les ministères ne sont pas requis d'appliquer l'ACS, ni de prendre des mesures en fonction des résultats d'une ACS. Aucun mécanisme ne permet de contrôler l'imputabilité ou la qualité du système en vue de garantir que des ACS sont effectuées régulièrement et avec compétence.

En mai 2006, le Comité multipartite permanent de la condition féminine de la Chambre des Communes a publié une étude sur l'ACS dans les ministères fédéraux et conclu que les processus d'application de l'ACS étaient faibles, incohérents entre les ministères et dans certains cas, superficiels¹⁵.

Suite à cette étude, le Comité a recommandé au gouvernement du Canada:

- de rédiger immédiatement des mesures législatives qui garantiraient l'application systématique de l'analyse comparative entre les sexes (ACS) à toutes les activités liées aux politiques et aux programmes fédéraux;
- que le Bureau du Conseil privé (BCP) établisse un secrétariat et le charge de rédiger puis d'appliquer des mesures législatives sur l'égalité entre les sexes¹⁶.

Le gouvernement du Canada a refusé de mettre en oeuvre les recommandations du Comité, préférant maintenir un *statu quo* d'efforts ministériels non coordonnés.

En 2008, le Comité permanent de la condition féminine a de nouveau recommandé au gouvernement du Canada d'adopter des mesures législatives avant avril 2009 pour promouvoir l'égalité entre les sexes, définir les obligations des ministères et organismes fédéraux en matière d'ACS et de budgétisation équitable selon le sexe et créer un

¹⁵ *Vers une budgétisation sensible à la sexospécificité: Relever le défi de l'égalité entre les sexes*, Rapport du Comité permanent sur la condition féminine, juin 2008, 39^e législature, 2^e session. En ligne au <http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/392/FEWO/Reports/RP3551119/feworp11/feworp11-f.pdf>

¹⁶ Comité permanent de la condition féminine, Deuxième rapport, 3^e législature, 1^{er} session. En ligne au <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2216072&Language=E&Mode=1&Parl=39&Ses=1>

Commissariat à l'égalité entre les sexes.

Le Comité recommande également « que la vérificatrice générale du Canada effectue régulièrement des vérifications de la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes au gouvernement fédéral, et que ces vérifications tiennent compte de tous les éléments du cadre canadien en matière d'égalité entre les sexes, notamment la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* et autres conventions internationales dont le Canada est signataire¹⁷. »

Au printemps 2009, la vérificatrice générale du Canada, Sheila Fraser, confirmait qu'il n'existe aucune politique contraignant tous les ministères et organismes fédéraux à utiliser l'ACS. Elle a également constaté que quelques-uns seulement des ministères qui procèdent à l'ACS peuvent démontrer qu'ils l'ont fait dans l'élaboration de politiques publiques¹⁸.

En octobre 2009, le Rapport du printemps de la vérificatrice générale a été soumis au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. Madame Fraser a déclaré avoir été renversée d'apprendre que les principaux organismes d'État – le Bureau du Conseil privé, le ministère des Finances et le Conseil du trésor – ne pouvaient établir qu'ils soumettaient leur programmation ou la répartition de leurs ressources à quelque évaluation d'impacts sur les femmes. La secrétaire du Conseil du trésor, Michelle Auray, a expliqué que la « question » d'égalité entre les sexes est traitée verbalement. « Il n'existe pas de documents¹⁹. »

Bref, le gouvernement admet que personne n'est responsable pour l'allocation des fonds fédéraux transférés aux provinces et territoires par le biais du TCPS, qui ne sont que « théoriquement » destinés à l'aide sociale; il n'existe aucune trace d'une analyse comparative selon le sexe qu'auraient pu effectuer les trois principaux organismes d'État du Canada. Si des programmes sociaux ont été analysés en fonction de leur impact sur les droits humains des femmes, il n'en reste ni preuve, ni documentation publique, ni résultats positifs.

Surtout, les revenus d'aide sociale dans tout le pays demeurent insuffisants à couvrir les besoins de base des plus pauvres des femmes et hommes, et le gouvernement n'a rien fait à ce jour pour améliorer la situation.

¹⁷ Comité permanent de la condition féminine, neuvième rapport, 39^e législature, 2^e session. En ligne au <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3431733&Language=E&Mode=1&Parl=39&Ses=2>

¹⁸ Printemps 2009 – Rapport de la vérificatrice générale du Canada, chapitre 1, L'Analyse comparative entre les sexes au http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200905_01_f_32514.html

¹⁹ Cynthia Munster, « Treasury Board Won't Commit to Documenting GBA », Hill Times, Ottawa, le 26 octobre 2009, au http://www.thehilltimes.ca/page/view/civil_circles-10-26-2009

Recommandation II: Pallier la violence à l'égard des femmes et des filles autochtones

En ce qui a trait aux femmes et aux filles autochtones disparues et assassinées, après avoir pris acte des représentations du Canada, le Comité de la CEDEF a déclaré qu'il demeurait « préoccupé par le fait qu'au cours des deux dernières décennies des centaines d'affaires de disparition ou de meurtre de femmes autochtones n'ont pas fait l'objet d'enquêtes approfondies ni d'une attention prioritaire, les coupables restant impunis. ». Le Comité a invité instamment le Canada 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. Il exhorte l'État partie à effectuer d'urgence des enquêtes approfondies sur les affaires de disparition ou de meurtre de femmes autochtones des dernières décennies. Il l'invite instamment aussi à effectuer une analyse de ses affaires pour déterminer s'il y a « racialisation » de ces disparitions et, si c'est le cas, à prendre des mesures en conséquence. (par. 32)

Le 31 mars 2009, l'Association des femmes autochtones du Canada a publié le deuxième rapport de son projet *Soeurs par l'esprit*²⁰, qui documente les disparitions et les meurtres de 520 femmes et filles autochtones au cours des trente dernières années. De ces 520 cas :

- 43 % des disparitions et 50 % des meurtres ont eu lieu en 2000 et par la suite
- 24 % concernent des femmes et des filles portées disparues
- 67 % sont des affaires de meurtre (homicide ou décès par négligence)
 - 52 % des cas de meurtre ont été classés par mise en accusation ou par suicide
 - 43 % restent ouverts (personne n'est accusé)
- 26 % des incidents se sont produits en Colombie-Britannique, 17 % en Alberta, 14 % au Manitoba, 12 % en Saskatchewan
- 52 % de ces femmes et de ces filles avaient moins de 30 ans
- la majorité des femmes étaient mères²¹.

L'Association des femmes autochtones du Canada souligne que le nombre documenté « ne reflète peut-être pas, et même probablement pas, le nombre réel de femmes et de filles autochtones disparues et assassinées au Canada ». Le rapport ne comprend que les cas

²⁰ Association des femmes autochtones du Canada, *Les voix de nos soeurs par l'esprit: Un rapport aux familles et aux communautés*, 2^e édition, mars 2009, <http://www.nwac-hq.org/fr/documents/LesvoixdenossoeursparlespritAFACmars2009.pdf>

²¹ Ibid. p. 88-93.

présentés dans le domaine public, c'est-à-dire les incidents qui sont a) signalés à la police et aux médias, b) reconnus par la police et les médias, et c) rendus publics par la police et publiés par les médias. Les affaires qui ne sont pas conformes à ces conditions ne sont généralement pas reflétées dans la base de données de Soeurs par l'esprit²².

Depuis quatre ans, *Walk4Justice* (Marche pour la justice) traverse le Canada à pied à chaque été pour échanger avec les familles et les communautés autochtones au sujet des femmes disparues. Des sources secondaires laissent croire à *Walk4Justice* que beaucoup de disparitions et de meurtres de femmes et de filles autochtones n'ont jamais été reconnus par la police et les médias. La plupart des observateurs informés et des organisations non gouvernementales qui se penchent sur cette question conviennent que le nombre de femmes autochtones disparues ou assassinées est vraisemblablement beaucoup plus élevé.

Les disparitions et les meurtres de femmes et de filles autochtones ne sont pas un phénomène du passé. Tel que mentionné dans *Les voix de nos soeurs par l'esprit*, 43 % des disparitions et 50 % des meurtres ont eu lieu depuis l'année 2000. Six jeunes filles autochtones ont disparu au Manitoba pendant l'année écoulée, et deux jeunes femmes autochtones, Cherisse Houle, 17 ans, et Hillary Angel Wilson, 18 ans, ont été trouvées assassinées en août à Winnipeg²³. Les disparitions et les meurtres continuent.

Deux facettes de ce problème ont été identifiées par les femmes autochtones, les familles des femmes et des filles autochtones disparues ou assassinées et des organisations non gouvernementales, notamment l'Association des femmes autochtones du Canada, Amnesty International, l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, l'Aboriginal Women's Action Network et le B.C. CEDAW Group. Ces deux facettes concernent:

1. l'échec de la police et du gouvernement à protéger les femmes et les filles autochtones et à mener rapidement des enquêtes approfondies lorsqu'elles sont portées disparues ou assassinées;
2. les conditions sociales et économiques défavorisées que vivent les femmes et les filles autochtones, qui les rendent plus vulnérables à la violence et les empêchent d'y échapper.

Échec de la police

En dépit de la preuve accablante des taux élevés de violence à l'encontre des femmes et des filles autochtones, les services de police canadiens ont été lents, sinon réticents, à prendre cette violence au sérieux. De nombreux articles et les rapports de l'Association des femmes autochtones du Canada font état d'expériences négatives que des familles, des communautés et des proches de femmes autochtones portées disparues ont vécues face à la

²² Ibid. p. 6.

²³ CBC News – Manitoba, « Unsolved murders of women under review by Winnipeg police », le 25 août 2009, <http://www.cbc.ca/canada/manitoba/story/2009/08/25/mb-missing-women-review-manitoba.html>

police. L'AFAC souligne que « les familles se butent à un manque de réaction et un manque de respect, qu'on leur donne de l'information confuse ou incorrecte, que les politiques et les protocoles ne sont pas observés et, par dessus tout, que le personnel des services policiers ne tient pas compte des informations que leur communiquent les familles²⁴. » Beaucoup membres de la famille et de proches ayant signalé la disparition d'une femme ou d'une fille autochtones ont reçu des réponses stéréotypées visant à discréditer les femmes, par exemple, « elle mène une vie instable » ou « elle va revenir lorsqu'elle le voudra ». Plusieurs de ces affaires n'ont pas fait l'objet d'une enquête approfondie et en bon temps²⁵. Beverly Jacobs, présidente de l'Association des femmes autochtones du Canada, assurait les médias lors du lancement du deuxième rapport des Soeurs par l'esprit que « la société semble prête à traiter les femmes disparues comme des 'déchets'²⁶ ».

Cette réponse de la police et du système de justice est entachée d'un racisme et d'un sexisme systémiques. Parce que les femmes et les filles concernées sont autochtones, pauvres, et parfois impliquées dans la prostitution, elles sont traitées comme si elles ne comptaient pour rien.

Violence racialisée

Dans ses recommandations, le Comité de la CEDEF invite instamment le Canada à analyser et effectuer une analyse pour déterminer s'il y a « racialisation » des disparitions et des meurtres de femmes et de filles autochtones et si c'est le cas, à prendre des mesures en conséquence.

La question de savoir s'il existe ou non un modèle de violence racialisée ne se pose pas au Canada. Le racisme et le sexisme inhérents aux taux élevés de violence à l'encontre des femmes autochtones sont connus et largement avérés²⁷. Le racisme et le sexisme influencent les attitudes des hommes violents qui perçoivent les femmes et les filles autochtones comme des cibles sans protection sociale en raison de l'ampleur de la discrimination envers elles. Le racisme et le sexisme affectent également l'importance de la réponse policière lorsqu'elles disparaissent ou sont assassinées, ainsi que le traitement accordé à leurs familles.

Le racisme et le sexisme sont également les causes profondes des conditions sociales et

²⁴ AFAC, *Les voix*, supra note 20, p. 96.

²⁵ Voir *Les voix*, supra note 20. Voir également Amnesty International, *Stolen Sisters: Discrimination and Violence Against Indigenous Women in Canada*, 2004, p. 2 et 23 – 33. En ligne au <http://www.amnesty.ca/campaigns/resources/amr2000304.pdf> et Amnesty International, *No More Stolen Sisters: The Need for a Comprehensive Response to Discrimination and Violence Against Aboriginal Women*, septembre 2009, p. 1. En ligne au <http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR20/012/2009/en>.

²⁶ Winnipeg Free Press, Mia Rabson, « Feds urged to stem tragedies », le 1^{er} mai 2009. En ligne au <http://www.winnipegfreepress.com/local/feds-urged-to-stem-tragedies-44125677.html>

²⁷ Voir Manitoba Justice Inquiry, 1991, re: the death of Helen Betty Osborne. <http://www.ajic.mb.ca/volumell/toc.html>; voir également *No More Stolen Sisters*, supra note 25, p. 5- 6. Voir également plus loin la déclaration de la ministre de la condition féminine, l'honorable Helena Guergis.

économiques défavorisées que vivent les femmes et les filles autochtones et sont manifestes dans l'échec de longue date des gouvernements canadiens à pallier ces conditions.

Dans ses Observations finales de 2008, en même temps que le Comité pressait le Canada d'enquêter sur les causes profondes des disparitions et des assassinats de femmes autochtones, il demandait au Canada d'élaborer « un plan spécifique intégré couvrant la situation particulière des femmes autochtones, tant dans les réserves qu'à l'extérieur, [...], traitant notamment les questions relatives à leur pauvreté, leur état de santé médiocre, leurs mauvaises conditions de logement, leur faible taux de réussite à l'école, leur faible taux d'emploi et de revenu [...]»²⁸.

Les violations des droits sociaux et économiques des femmes et des filles autochtones ne peuvent être séparées des violations de leurs droits civils et politiques. Tel que déjà mentionné, les conditions sociales et économiques défavorisées que vivent les femmes et les filles autochtones en font des proies faciles pour la violence des hommes, et il leur est plus difficile d'échapper à cette violence. L'échec de tous les paliers de gouvernements au Canada à réaliser les droits sociaux et économiques des femmes et des filles autochtones à un niveau de vie adéquat, y compris une nourriture, un habillement et un logement suffisants, contrevient directement à leurs droits à la sécurité de la personne et à la vie²⁹.

Tel que précité, les taux de pauvreté des femmes autochtones sont extrêmement élevés et dépassent ceux des hommes autochtones³⁰. De plus, tous les autres indicateurs d'égalité et de bien-être – niveau de scolarité, condition de santé, niveau de revenu, situation de logement, participation à la population active et taux d'appréhension d'enfants – révèlent une habitude bien établie d'inégalité et de conditions de vie misérables pour les femmes et les filles autochtones³¹.

Dans l'Ouest du Canada, en particulier, un nombre disproportionné de femmes et de filles autochtones en sont réduites à la prostitution de rue. Elles y subissent des taux de violence très élevés. Les femmes et les filles autochtones sont contraintes à la prostitution de rue par la pauvreté et par des expériences précoces de violence et d'agressions sexuelles dans leurs communautés et dans la société en général. Des stratégies bien conçues sont nécessaires pour appuyer les femmes et les filles qui veulent sortir de la prostitution. Les ressources indispensables comprennent des lits de traitement dans les programmes de désintoxication, des centres de réadaptation et des fonds pour des initiatives en matière d'éducation et de formation en emploi.

²⁸ Observations finales du Comité pour l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes: Canada, CEDAW/C/CAN/CO/7, le 7 novembre 2008, par. 44.

²⁹ Ces droits sont inscrits aux articles 6 et 9 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, ratifié par le Canada en 1976, de même qu'à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

³⁰ Statistique Canada, *Femmes au Canada: Rapport statistique fondé sur le sexe (2005)*. En ligne au <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-503-x/89-503-x2005001-fra.pdf>

³¹ Ibid. 181-201.

Les conditions de vie des femmes et des filles autochtones ne changeront que le jour où des politiques stratégiques et coordonnées seront mises en place par le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, en vue d'aborder et de pallier les désavantages particuliers que vivent ces femmes et ces filles. En outre, leurs conditions ne changeront pas sans l'allocation de ressources adéquates, pendant une longue période, visant à soutenir un changement systémique.

Voici quelques-uns des changements qui s'imposent:

- des stratégies d'éradication de la pauvreté, incluant des prestations d'aide sociale suffisantes pour se nourrir, s'habiller et se loger convenablement;
- des logements adéquats pour les femmes et les filles autochtones, à l'intérieur et à l'extérieur des réserves;
- des formations adaptées aux cultures autochtones et des soutiens à l'éducation;
- des services d'hébergement pour les femmes au sein et à proximité des communautés autochtones;
- des changements aux politiques d'appréhension d'enfants pour contrer les taux élevés d'enfants enlevés à leurs mères autochtones vivant dans la pauvreté³².

Mesures prises à ce jour

Quatre groupes de travail de services policiers se penchent sur les cas de femmes et de filles autochtones disparues et assassinées au Canada:

- ❖ *Département de police de Vancouver – Projet Even-Handed de la GRC*
Ce groupe d'intervention réunissant le Département de police de Vancouver et la Gendarmerie royale du Canada a été mis sur pied en 2001. Le projet *Even-Handed* a pour mandat de mener des enquêtes et de résoudre les disparitions de femmes ayant eu lieu entre 1978 et 2001 dans la région du quartier Downtown Eastside de Vancouver. Le 4 mars 2009, 38 cas de disparitions de femmes étaient toujours non résolus et en souffrance. La liste officielle a déjà compté 69 femmes.
- ❖ *Équipe d'enquête coordonnée E-PANA*
Créé en 2005 par la Division E de la GRC, *E-PANA* a pour mandat d'examiner les meurtres non résolus et les disparitions suspectes liés à l'autoroute 16. Le projet *E-Pana* enquête présentement sur les disparitions ou les homicides de 18 femmes ayant eu lieu en 1969. Après avoir complété l'étape de l'examen des incidents, l'équipe en est actuellement au stade opérationnel.
- ❖ *Projet Kare en Alberta*
Le projet KARE est le fruit d'un partenariat entre le Service de police d'Edmonton et

³² Voir *Les voix*, supra note 20. p. 98 – 105.

la GRC. Depuis octobre 2003, cette unité d'enquête s'intéresse aux disparitions et assassinats de femmes dont les corps ont été retrouvés dans les régions rurales avoisinant Edmonton. Son mandat actuel consiste à:

- Élaborer et mettre en oeuvre des stratégies visant à minimiser le risque d'assassinat de « personnes disparues à risque élevé ».
- Instaurer des stratégies pour enquêter sur toutes les pistes et trouver et accuser le(s) responsable(s) de ces crimes.
- Créer une unité intégrée des homicides qui fournisse à l'Alberta la capacité d'enquêter sur les personnes disparues à risque élevé, les homicides historiques non résolus et les auteurs de crimes en série.
- Créer un modèle de « pratiques exemplaires » pour utilisation dans d'autres projets semblables au plan national³³.

❖ *Manitoba Integrated Task Force*

En août 2009, le gouvernement du Manitoba, le Service de police de Winnipeg et la GRC ont créé le groupe d'intervention Manitoba Integrated Task Force pour enquêter sur les cas de femmes disparues et assassinées. Le groupe d'intervention comprend trois officiers de la GRC, deux analystes de la GRC et quatre membres du Service de police de Winnipeg³⁴.

Le mandat du groupe d'intervention consiste à:

- Examiner et enquêter sur les dossiers d'homicides non résolus dont les victimes sont de sexe féminin.
- Examiner les dossiers des personnes disparues dont les victimes sont de sexe féminin en cas de présomption d'actes suspects.
- Analyser ces dossiers pour déterminer quels sont les liens, le cas échéant, entre ces incidents.

Au cours des deux dernières décennies, 75 femmes autochtones ont été portées disparues au Manitoba.

Bref, à l'échelle nationale, le Canada dispose de quelques groupes conjoints régionaux d'intervention policière qui réexaminent des affaires irrésolues, ou dans certains cas, coordonnent des enquêtes sur de nouvelles affaires.

Cependant, ces forces d'intervention policières n'ont pas le mandat d'analyser et de remédier aux problèmes systémiques d'application de la loi et d'administration de la justice. À ce jour, il n'existe aucune stratégie pancanadienne ou plan d'action. Ni

³³ Projet Kare. En ligne au <http://www.kare.ca/content/view/2/>

³⁴ Canadian Broadcasting Corporation, « Task force to probe missing, murdered women in Manitoba », le 25 août 2009, au <http://www.cbc.ca/canada/manitoba/story/2009/08/26/mb-task-force-murdered-manitoba.html>

Commission, ni Comité parlementaire, ni juge au Canada n'ont été chargés d'enquêter sur les raisons de l'inaction de la police et sur les délais encourus dans les affaires de femmes et de filles autochtones assassinées. Ni de s'enquérir des étapes, protocoles, ressources, coordination et formation nécessaires pour s'assurer 1) de protéger plus efficacement les femmes et les filles autochtones de la violence et 2) que la violence exercée à leur rencontre fasse rapidement l'objet d'enquêtes et de mises en accusation lorsqu'elle se produit.

Malgré la prévalence de cette violence, il n'existe aucune base nationale de données sur les femmes disparues et assassinées les identifiant en fonction de leur origine autochtone et de leur sexe, ni protocole de coordination pancanadien, ou même intra-provincial, entre les corps policiers. Il n'existe pas non plus de protocoles normalisés pour traiter les cas de femmes et de filles autochtones disparues et assassinées, ni de formation approfondie obligatoire pour tout le personnel de la police sur ces enjeux. Ni de services bien financés et adaptés aux cultures pour les femmes et les filles autochtones qui sont soit à risque, soit en contact avec les systèmes de police et de justice. Parmi les services insuffisants ou inadéquats, mentionnons notamment des maisons d'hébergement non mixtes pour les filles et les femmes, des services pour les femmes et les filles autochtones victimes de la traite à l'intérieur du Canada et des services de soutien et de défense de droits pour les femmes et les filles autochtones déjà aux prises avec les systèmes de police et de justice³⁵.

En résumé, le Canada n'a pas pris la responsabilité d'identifier et de corriger les aspects systémiques de ce problème. Il n'a pas déterminé « les raisons de l'absence d'enquêtes sur ces affaires de disparition et de meurtre de femmes autochtones », ni élaboré ou mis en oeuvre « les mesures nécessaires pour remédier aux carences du système ». Il n'a pas reconnu les désavantages sociaux et économiques que vivent les femmes et les filles autochtones, et qui sont la principale cause de leur vulnérabilité à la violence, ni adopté de mesures pour pallier son échec à respecter leurs droits sociaux et économiques.

Groupes de travail fédéral/provinciaux

Deux groupes de travail fédéral/provinciaux se penchent sur les enjeux touchant les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées:

- 1) Le Groupe de travail sur les femmes portées disparues, dont le mandat consiste à examiner les réponses du système de justice pénale dans les cas impliquant des meurtriers en série ciblant des femmes vulnérables, y compris les femmes autochtones vivant une vie à risque. Le Comité de la CEDEF a été informé de l'existence de ce Groupe de travail lors de son examen du rapport 2008 du Canada.
- 2) L'Aboriginal Justice Working Group (AJWG), dont le mandat consiste à examiner la victimisation en lien avec la violence familiale et interpersonnelle dans les

³⁵ Voir les recommandations d'Amnesty International, *No More Stolen Sisters*, supra note 25, p. 27; et *Les voix*, supra note 20, p. 98-105.

communautés autochtones. En octobre 2009, l'AJWG convenait d'ajouter à son mandat l'enjeu des femmes autochtones disparues et assassinées³⁶.

Ni l'un ni l'autre de ces groupes ne se consacre exclusivement aux femmes et aux filles autochtones disparues et assassinées. De plus, ces groupes de travail fédéral-provinciaux-territoriaux se réunissent et travaillent à huis clos. Même les résultats de leurs travaux ne sont pas nécessairement rendus publics. Ils ne sont redevables ni aux gouvernements provinciaux ni au Parlement du Canada. À ce jour, ils n'ont produit aucun résultat concret.

Déclarations du gouvernement du Canada

Le 4 octobre 2009, jour où se sont tenues 71 vigiles dans tout le pays pour rendre hommage aux femmes et aux filles autochtones disparues et assassinées et pour lancer un appel à l'action, le gouvernement du Canada a fait une déclaration dont voici un extrait:

Aujourd'hui, des Canadiens de tous les coins du pays se réunissent pour rendre hommage aux femmes et aux filles d'origine autochtone qui sont disparues et pour soutenir leurs familles, qui éprouvent une profonde tristesse. Comme nation, nous ne pouvons rester à ne rien faire pendant que plus de cinq cents mères, soeurs, filles et tantes autochtones ont été arrachées si violemment de leurs familles.

Tous les ordres de gouvernement, tous les organismes d'application de la loi, le système juridique et l'ensemble de la société civile partagent une même responsabilité : faire cesser cette violence et voir à ce que soient traduits en justice ceux qui ont commis ces crimes. *Nous continuerons de travailler avec les organisations autochtones, les provinces et les territoires pour protéger les droits, les libertés et la sécurité des femmes et des filles autochtones*³⁷. (C'est nous qui soulignons)

Tout en reconnaissant publiquement le problème, cette déclaration ne propose aucune mesure concrète.

Les trois partis d'opposition au Parlement – le Parti libéral, le nouveau Parti démocratique et le Bloc québécois – ont demandé au gouvernement du Canada de passer à l'action³⁸. Toutes les

³⁶ Lettre de l'honorable Rob Nicholson, procureur général du Canada et ministre de la Justice, au B.C. CEDAW Group, le 20 novembre 2009.

³⁷ Condition féminine Canada, « Des ministres honorent la mémoire des femmes autochtones assassinées ou disparues à la vigile annuelle de Soeurs par l'esprit », le 4 octobre 2009, au <http://www.cfc-swc.gc.ca/med/sta-dec/2009/1004-fra.html>

³⁸ L'honorable Anita Neville (Winnipeg Centre Sud, Lib.), 40^e législature, 2^e session, Hansard révisé, Numéro 090, Questions orales, le lundi 5 octobre 2009. En ligne au <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&Parl=40&Ses=2&DocId=4124672&Language=F>; Nouveau Parti démocratique, « Le gouvernement n'a toujours pas réussi à adresser la violence faite aux femmes un an après avoir reçu les recommandations de l'ONU », le 4 novembre 2009. En ligne au

questions posées au Parlement au cours des derniers mois ont reçu la même réponse du gouvernement.

L'honorable Helena Guergis (ministre d'État à la condition féminine) a déclaré le 6 octobre 2009 que le gouvernement appuie Soeurs par l'esprit, le projet de cinq ans de l'Association des femmes autochtones du Canada visant à identifier les femmes autochtones disparues et assassinées et à en préciser le nombre exact. Ce projet devrait prendre fin au cours de l'année 2010. La ministre a déclaré: « Il n'est pas question de remettre en cause le soutien de notre gouvernement envers Soeurs par l'esprit et pour [sic] identifier les causes profondes des niveaux inacceptables de violence racialisée et sexualisée que vivent nos femmes autochtones. Nous appuyons de tout coeur le fabuleux travail accompli par Soeurs par l'esprit. Alors que ce projet prend fin, je tiens à saluer respectueusement les familles et les victimes pour leur courage sans faille depuis ses débuts. »

Comme l'ont souligné des critiques de l'opposition et l'Association des femmes autochtones du Canada, le soutien accordé à l'excellent travail de recherche et de sensibilisation du projet Soeurs par l'esprit ne peut remplacer les mesures gouvernementales qui devraient protéger et concrétiser les droits humains des filles et des femmes autochtones.

Le 2 décembre 2009, le procureur général du Canada et ministre de la Justice, l'honorable Rob Nicholson, a écrit à l'AFAI en réponse à notre demande de constituer une enquête publique et d'élaborer un plan d'action national pour aborder le problème des femmes et des filles autochtones disparues et assassinées. Il écrit: « Nous devons attendre les résultats des enquêtes policières en cours et des discussions fédérale-provinciales-territoriales pertinentes avant de déterminer la nature des étapes additionnelles nécessaires pour aborder la question des femmes autochtones disparues et assassinées ». L'Association des femmes autochtones du Canada et bon nombre d'autres organisations ont déjà fourni des descriptions détaillées des prochaines étapes à suivre. Mais le gouvernement du Canada refuse d'agir.

Sourde oreille aux appels à un plan d'action national, à des investigations et à des enquêtes

En plus des partis d'opposition – le Parti libéral, le Nouveau Parti démocratique et le Bloc québécois – bon nombre d'organisations non gouvernementales de tout le Canada ont réclamé la tenue d'enquêtes publiques, aux paliers national ou provinciaux, d'une enquête nationale et l'élaboration d'un plan d'action national.

En octobre 2009, des organisations nationales, réunies sous l'égide de l'Association des

<http://www.npd.ca/article/gouvernement-n-toujours-pas-reussi-adresser-violence-faite-aux-femmes-un-apres-avoir-recu-re>; Madame Nicole Demers (Laval, BQ), 40^e législature, 1^e session, Hansard révisé, Numéro 063, Question orales, le 28 mai 2009. En ligne au

<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=40&Ses=2&DocId=3931160#OOB-2790464>.

femmes autochtones du Canada et incluant Amnesty International Canada, l'Assemblée des Premières Nations, l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, la Fédération canadienne des étudiantes et étudiants, l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, KAIROS: initiatives canadiennes oecuméniques pour la justice, le Ralliement national des Métis et l'Association nationale des centres d'amitié ont demandé à tous les paliers de gouvernement de concevoir et mettre en oeuvre un plan d'action national pour:

- reconnaître la violence à laquelle sont confrontées les femmes autochtones, parce qu'elles sont autochtones et parce qu'elles sont femmes;
- garantir la réponse impartiale et efficace de la police à cette situation par la formation, les ressources et la coordination;
- améliorer la responsabilisation et la sensibilisation du public par la collecte et la publication continues de statistiques nationales détaillées sur les taux de crimes avec violence envers les femmes autochtones;
- réduire le risque auquel sont exposées les femmes autochtones en comblant l'écart économique et social entre Autochtones et non Autochtones au Canada; et,
- améliorer le système de protection de l'enfance³⁹.

De plus, beaucoup d'organisations, dont l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, la United Native Nations, l'Union of B.C. Indian Chiefs, Walk 4 Justice, le Réseau d'action des femmes autochtones, le Carrier Sekani group of First Nations, le B.C. CEDAW Group, l'Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel, la B.C. Civil Liberties Association, PIVOT Legal Society et, plus récemment, le Service de police de Vancouver ont réclamé la tenue d'une enquête publique en Colombie-Britannique⁴⁰. Certaines de ces organisations ont également demandé la tenue d'une enquête fédérale ou nationale.

À ce jour, aucune enquête ou investigation publique n'a été menée dans une province ou au palier national, et aucune mesure n'a été prise en vue d'entreprendre l'élaboration d'un Plan d'action national.

Conclusion

L'AFAI demande au Comité pour l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des

³⁹ Association des femmes autochtones du Canada, Déclaration conjointe, le 4 octobre 2009. En ligne au http://www.nwac-hq.org/fr/documents/20091004_JointStatement_FINALVERSIONFrancais.pdf

⁴⁰ Voir la lettre du B.C. CEDAW Group au procureur général Wally Oppal, le 11 mars 2009. En ligne au <http://www.justiceforgirls.org/publications/InquiryletterCEDAW2009.pdf>; voir également: www.bccla.org/othercontent/09missing_women.pdf; <http://www.globallethbridge.com/Highway+Tears+inquiry+possible+attorney+general/2220244/story.html>; <http://www.missingjustice.ca/2009/06/activists-call-for-inquiry-into-the-highway-of-tears>

femmes de prendre acte de l'échec du Canada à adopter des mesures immédiates et efficaces pour mettre en oeuvre les recommandations prioritaires du Comité. L'AFAI invite instamment le Comité à blâmer le Canada pour son défaut de respecter, protéger et réaliser les droits humains des femmes les plus désavantagées de ce pays.



Acronymes et abréviations



ACS	Analyse comparative selon le sexe
AFAC	Association des femmes autochtones du Canada
AFAI	Alliance canadienne féministe pour l'action internationale
BCP	Bureau du Conseil privé, gouvernement du Canada
CEDEF	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CFC	Condition féminine Canada, gouvernement du Canada
CPCF	Comité permanent sur la condition féminine de la Chambre des communes
FPT	Fédéral-Provincial-Territorial
GRC	Gendarmerie royale du Canada
SFR	Seuil de faible revenu
TCPS	Transfert canadien en matière de programmes sociaux