

Les femmes autochtones : Un document d'information sur les problèmes

Michelle M. Mann

Les points de vue exprimés dans le présent document sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Préparé pour : Condition féminine Canada

Le 23 août 2005

Les femmes autochtones : Un document d'information sur les problèmes

Le présent document d'information met en évidence certaines des principales difficultés que rencontrent les femmes autochtones et les personnes qui prennent leur défense, ainsi qu'un bref sommaire de certaines solutions à l'étude qui pourraient permettre de remédier à la situation¹. Il faut noter, au départ, qu'il existe une grande diversité parmi les femmes autochtones, y compris celles qui sont membre des Premières nations, les Inuites et les Métisses, inscrites ou non au registre des Indiens, et que cette diversité se reflète dans les difficultés qui sont leur lot.

En outre, aucune de ces difficultés ne se présente seule; elles sont plutôt inextricablement reliées entre elles et elles sont inséparables de la nature systémique et omniprésente de l'inégalité des femmes autochtones dans la société canadienne. Les lectrices et lecteurs sont invités à tenir compte davantage de l'interaction entre les problèmes et de la façon dont on pourrait les aborder d'une façon globale. Les initiatives stratégiques communautaires qui tiennent compte de l'inégalité systémique et de ses racines peuvent se révéler plus efficaces que les autres.

La clé de tous les problèmes est la consultation avec les personnes autochtones, en particulier les femmes qui veulent participer à l'élaboration des programmes et des services, des nouvelles mesures législatives et des nouvelles politiques, et bénéficier d'un financement à cet effet.

I. La violence et les femmes autochtones

La condition inégale des femmes autochtones dans la société canadienne les rend encore plus vulnérables à l'exploitation et à la violence. Comparativement aux autres Canadiennes, les femmes autochtones sont trois fois plus susceptibles de déclarer qu'elles ont subi une forme quelconque de violence de la part de leur conjoint et elles courent huit fois plus de risques d'être tuées par celui-ci après une séparation. Vingt cinq pour cent des femmes autochtones ont été agressées par un conjoint actuel ou ancien au cours de la période de cinq ans visée par l'Enquête sociale générale de 1999, soit deux fois le taux des hommes autochtones (13 p. 100) et trois fois le taux des femmes et hommes non autochtones qui ont subi une agression de ce genre². La violence, y compris l'agression sexuelle, qu'elle soit le fait d'un conjoint ou d'un étranger, est l'une des principales transgressions des droits fondamentaux des femmes autochtones.

La vulnérabilité des femmes autochtones à la violence et à l'agression sexuelle dans leur collectivité est nourrie par leur marginalisation sociale et économique et par une tradition de politiques gouvernementales colonialistes, dont les pensionnats, qui ont perturbé les rapports entre les femmes et les hommes autochtones et érodé leur identité culturelle. La

¹ Le présent document d'information n'est pas exhaustif; par exemple, la participation socio-économique des femmes est traitée en détail dans un document séparé.

² Statistique Canada. *Enquête sociale générale de 1999*. Ottawa : Statistique Canada, 1999.

dépossession des Indiennes inscrites qui se sont mariées hors de leur collectivité et l'enlèvement des enfants autochtones pour les faire élever dans les pensionnats ont grandement contribué à la marginalisation des femmes autochtones dans leurs collectivités respectives et dans la société canadienne. Les femmes autochtones peuvent aussi commettre des actes de violence, car elles subissent les séquelles intergénérationnelles des pensionnats et elles sont prises dans le cycle de la violence, dont la complexité dépasse la portée du présent document.

La consommation abusive d'alcool et de drogues, la pauvreté et le surpeuplement dans les foyers autochtones sont aussi des facteurs qui contribuent à la violence conjugale à l'intérieur et à l'extérieur des réserves. L'absence de foyers où elles pourraient se réfugier en cas de violence de la part du conjoint est une source de difficultés pour toutes les femmes autochtones, en particulier les Inuites, tandis que les femmes des collectivités éloignées peuvent être confrontées à une réponse trop tardive des services de police.

Dans les villes, les femmes autochtones courent un risque plus élevé de violence et d'agression que celui couru par toutes les autres Canadiennes, en raison des attitudes racistes et sexistes³. La discrimination et l'inégalité des femmes autochtones dans la société contribuent à créer l'impression qu'elles sont des proies faciles; des services de police discriminatoires et sexistes ont trop souvent fait de cette impression une réalité. Les femmes autochtones âgées de 25 à 44 ans sont cinq fois plus susceptibles que les autres Canadiennes du même groupe d'âge de mourir des suites d'actes de violence, et plus de 500 femmes autochtones ont été portées disparues ou ont été assassinées au cours des 30 dernières années⁴.

Aussi bien dans les réserves qu'à l'extérieur de celles-ci, les femmes autochtones craignent toujours de signaler les actes de violence à la police, car elles ont l'impression que leurs plaintes ne seront peut-être pas prises au sérieux. Elles peuvent aussi craindre une réaction adverse de la part de la collectivité et des sanctions économiques lorsque l'auteur de la violence est aussi le soutien de leur famille. La marginalisation sociale et économique, conjuguée à la toxicomanie et à d'autres facteurs a fait en sorte que les femmes autochtones soient considérablement surreprésentées parmi les travailleuses du sexe; en outre, le racisme aggrave la menace à la sécurité qui pèse sur toutes ces travailleuses.

Dans le contexte urbain, on constate un manque de services de soutien appropriés sur le plan culturel, à l'intention des populations autochtones en croissance rapide, tandis que, dans le Nord, les femmes autochtones sont confrontées à un manque de services à l'échelon local et à un manque général de services spécialisés qui les oblige souvent à quitter leurs collectivités respectives. En outre, les Métisses et les femmes des Premières nations non inscrites sont privées de l'accès à certains programmes qui ne sont offerts qu'aux Indiennes et Indiens inscrits et aux Inuites et Inuits par le gouvernement fédéral.

³ Amnistie internationale Canada. *Canada. On a volé la vie de nos soeurs. Discrimination et violence contre les femmes autochtones*. Ottawa : Amnistie internationale, 2004.

⁴ *Canada. On a volé la vie de nos soeurs*.

Entre autres suggestions de mesures à prendre, on pourrait accroître les ressources destinées à apporter de l'aide aux victimes et à favoriser leur indépendance économique, surveiller les auteurs d'actes de violence contre les femmes et prendre des mesures visant à rompre le cycle de la violence. Les services pourraient comprendre l'accès à des programmes appropriés sur le plan culturel, dans les domaines suivants : la prévention, le ciblage des jeunes, des refuges à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, des foyers de transition, l'acquisition de connaissances pratiques et le renforcement des capacités au sein des organisations autochtones. Il faudrait aussi sensibiliser et former les services de police et le système judiciaire et amener les femmes à participer davantage à la gouvernance de la collectivité.

II. Le projet de loi C-31 – Inscription au registre et appartenance à la bande

En 1985, le gouvernement canadien a adopté le projet de loi C-31, lequel modifiait les dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant l'inscription au registre et l'appartenance à la bande⁵. Les modifications visaient à débarrasser la *Loi* de la discrimination sexuelle; néanmoins, les dispositions de celle-ci sont encore discriminatoires à l'égard des femmes et de leurs enfants et elles font tort aux collectivités des Premières nations.

À la suite de l'adoption du projet de loi C-31, la *Loi sur les Indiens* comporte deux types d'inscription au registre. Aux termes du paragraphe 6(1), une enfant ou un enfant est aussi inscrite ou inscrit au registre des Indiens lorsque ses deux parents ont ou avaient droit à l'inscription, ou l'inscription de l'enfant est effectuée aux termes du paragraphe 6(2), lorsque l'un de ses parents a ou avait droit à l'inscription en vertu du paragraphe 6(1).

Lorsque le père d'une Indienne inscrite ou d'un Indien inscrit n'est pas inscrit ou n'est pas reconnu comme tel par le gouvernement, il y a perte d'avantages et de droits pour l'enfant et pour ses enfants à venir, s'il se produit des naissances successives hors de la réserve. Lorsque le projet de loi C-31 stipule qu'on redonnera le statut d'Indienne inscrite aux femmes qui l'ont perdu en raison de leur mariage hors de la réserve, et qu'on redonnera aussi le statut d'Indienne inscrite ou d'Indien inscrit à leurs enfants (la limite de la deuxième génération), ses effets discriminatoires ne sont que transmis aux générations subséquentes. L'article 6 se traduit par une perte de l'inscription après deux générations consécutives de conceptions hors de la réserve avec des partenaires non inscrits et l'on prévoit qu'il permettra d'éliminer l'inscription au registre dans un avenir prévisible, car de plus en plus de membres des Premières nations ont des enfants avec des personnes non inscrites.

Les avantages conférés par l'inscription au registre sont d'une grande importance pour les femmes des Premières nations, lesquelles demeurent la plupart du temps les principales dispensatrices de soins aux enfants. Les avantages tangibles qui accompagnent l'obtention de l'inscription au registre des Indiens sont désirables : accès et droit aux programmes offerts par Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), avantages fiscaux pour les personnes inscrites qui possèdent des biens immobiliers dans les réserves, et qui

⁵ L.R.C. 1985, c. I-5, modifiée

ont accès à des programmes nationaux tels que les programmes d'études postsecondaires et les services de santé non assurés. Il existe aussi d'autres avantages intangibles auxquels l'inscription peut ajouter, par exemple l'identification personnelle, collective et culturelle.

L'inscription détermine aussi l'appartenance aux bandes dont les listes de membres sont tenues par AINC. À son tour, l'appartenance à une bande permet souvent l'accès aux ressources de celle-ci. Une ou un enfant des Premières nations à qui l'on a refusé l'inscription se verra aussi refuser l'appartenance à la bande lorsque la liste de membres de celle-ci est gérée par AINC. On peut aussi lui refuser l'appartenance à la bande lorsque celle-ci a pris le contrôle de la liste de membres en vertu de la *Loi sur les Indiens*, bien que cela dépende entièrement des règles régissant l'appartenance à l'effectif de la bande.

Entre autres suggestions de mesures à prendre, on pourrait modifier les dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant l'inscription au registre et l'appartenance à la bande, les politiques administrative d'AINC entourant la preuve de paternité, et les pratiques relatives au registre des naissances en vigueur en vertu des lois provinciales sur les statistiques de l'état civil. Entre autres options politiques, on pourrait faciliter l'accès aux services et aux ressources aux femmes des Premières nations, éduquer le public au sujet des répercussions de la paternité non déclarée, ainsi que sur un rôle accru pour les administratrices et administrateurs du registre des Indiens. L'appartenance à la bande est aussi recherchée par les femmes des Premières nations qui désirent participer aux décisions de celle-ci et aux ententes sur l'autonomie gouvernementale.

III. Les biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves

Les femmes des Premières nations n'ont aucun droit légitime à certains biens lors de l'éclatement de leur mariage, à la différence de toutes les autres femmes du Canada. Les droits fondamentaux des femmes et des enfants des Premières nations sont transgressés et ces personnes sont victimes de discrimination lorsqu'elles sont incapables d'exercer des droits qu'elles auraient à l'extérieur de la réserve.

Il découle du partage des pouvoirs, aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁶, que les lois provinciales ou territoriales régissent la façon dont les biens d'un couple marié ou en union de fait doivent être divisés en cas d'éclatement de leur union, y compris les biens immobiliers, qui consistent dans du terrain ou dans des biens attachés à celui-ci, comme une maison. La législation prévoit généralement le partage égal entre les conjoints.

Cependant, ces lois ne s'appliquent pas dans les réserves, aux termes du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, lequel accorde au gouvernement fédéral le pouvoir législatif exclusif sur « [l]es Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Ce paragraphe a été interprété comme signifiant que les lois provinciales et territoriales qui régissent les biens immobiliers matrimoniaux ne s'appliquent pas aux biens immobiliers situés dans les réserves. Étant donné qu'il n'y a pas, dans la *Loi sur les Indiens* ou dans

⁶ 30 et 31 Victoria, c. 3 (R.-U.).

d'autres documents juridiques, de dispositions fédérales pour combler ce vide concernant les biens immobiliers matrimoniaux, les personnes qui vivent dans les réserves ne disposent généralement pas d'un système juridique pour résoudre les questions relatives aux terrains et aux maisons, lorsque leur union prend fin.

Par conséquent, les femmes et leurs enfants ne conservent aucun droit d'occuper la résidence familiale. On peut les obliger à quitter le foyer conjugal et, en raison des graves pénuries de logements, ces personnes peuvent aussi devoir quitter la réserve. Dans les cas de violence familiale, la femme et ses enfants deviennent d'autant plus vulnérables, en raison de ce vide juridique; parfois, elles demeurent avec l'auteur de la violence parce qu'elles n'ont pas le choix. (Il faut mentionner que les Inuites sont parfois locataires de leur résidence et que c'est le nom de l'homme qui apparaît sur le bail, ce qui occasionne de grandes difficultés lorsqu'il faut obliger un auteur d'actes de violence à sortir de la maison.)

Les Premières nations veulent obtenir une voie de recours et des mécanismes efficaces d'exécution de la Loi dans les affaires matrimoniales relatives à des biens immobiliers situés dans les réserves. Entre autres choix possibles, on peut apporter une modification provisoire à la *Loi sur les Indiens* et rédiger une législation séparée afin que les lois provinciales et territoriales sur les biens immobiliers matrimoniaux s'appliquent aux biens immobiliers situés dans les réserves et que les auteurs d'actes de violence puissent être forcés de quitter le foyer. Si l'on adoptait une législation provisoire, il a aussi été proposé que le gouvernement fournisse aux organisations des Premières nations des ressources humaines et financières afin que les membres puissent élaborer leur propre code pour régir les biens immobiliers matrimoniaux, et cela, avec la participation des femmes des Premières nations.

Il est également proposé qu'on abroge les dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*⁷ qui empêchent l'application de celle-ci dans les réserves; cela permettrait aux femmes de contester une décision d'un conseil de bande concernant le logement qu'elles jugeraient discriminatoire. Le besoin de plus nombreux logements dans les réserves a été abordé dans le budget de 2005.

IV. La justice et les droits de la personne

Les femmes autochtones se heurtent à de la discrimination raciale et sexuelle, laquelle est souvent aggravée par une inégalité découlant de la pauvreté, d'un mauvais état de santé, ou de la participation au commerce du sexe, ou par d'autres facteurs. Les femmes autochtones soutiennent que certaines lois et politiques gouvernementales violent les garanties en matière d'égalité énoncées au paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁸.

⁷ L.R.C. 1985, c. H-6.

⁸ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.), c.11.

La présence de discrimination au sein du système judiciaire a été prouvée par les taux disproportionnés de mise en accusation, de poursuite et de condamnation de femmes autochtones et par leur surreprésentation dans les prisons. La discrimination est aussi manifeste dans les mesures prises ou non prises à l'égard des femmes autochtones portées disparues. En outre, des questions ont été soulevées par les femmes autochtones, quant à l'imposition de mesures de justice réparatrice aux hommes jugés coupables de crimes de violence, et quant à savoir si leurs victimes (qui sont souvent des femmes autochtones) peuvent se faire entendre adéquatement. Entre autres choix possibles, on peut mentionner un meilleur accès des femmes autochtones à l'aide juridique, une sensibilisation et une formation culturelle à l'intention de la police, des procureurs, des juges et du personnel des services correctionnels ainsi que le recrutement d'un plus grand nombre de personnes autochtones dans l'ensemble du système judiciaire. En outre, les femmes autochtones veulent avoir accès à des programmes de dynamique de la vie appropriés sur le plan culturel et à des programmes de soutien à la réintégration dans la collectivité.

L'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* stipule que rien dans cette loi ne touche une disposition de la *Loi sur les Indiens*, ce qui laisse les Indiennes inscrites privées de la protection dont bénéficient les autres Canadiennes. L'article 67 s'applique de façon à interdire à quiconque dans une réserve de soutenir qu'une décision du Conseil de bande conforme à la *Loi sur les Indiens* est discriminatoire; son abrogation signifierait que les femmes des Premières nations peuvent bénéficier de la protection de cette loi.

V. La santé

Les femmes autochtones ne partagent pas le même niveau de bonne santé dont profitent les autres Canadiennes. En 1999-2000, l'espérance de vie des femmes des Premières nations était de 76,6 années et celle des Inuites du Nunavut de 70,2 années, comparativement à 81,8 années pour les Canadiennes en général⁹. Chez les femmes autochtones, on retrouve des cas plus nombreux de diabète, de tabagisme et de VIH/sida. Ces femmes sont aussi plus susceptibles de chercher à obtenir des services pour traiter leur consommation abusive d'alcool et de drogues que ne le sont les autres Canadiennes. Elles ont des problèmes connexes concernant le syndrome d'alcoolisme foetal (SAF) et les effets de l'alcool sur le fœtus, ainsi que le dysfonctionnement de la famille et la violence familiale. En outre, les femmes autochtones ont un taux de suicide d'au moins huit fois celui des autres Canadiennes, selon l'âge¹⁰. L'état de santé des femmes autochtones, lequel est au-dessous des normes canadiennes, ne peut pas être dissocié d'autres facteurs, dont la pauvreté et le chômage, la violence familiale, des logements et des conditions de vie médiocres et le coût des aliments de qualité dans les collectivités éloignées.

Afin de répondre aux besoins pressants en matière de santé des femmes autochtones, on a proposé de rendre les services de santé plus accessibles. Ces services sont un bourbier, sur le plan des compétences. Le gouvernement fédéral est responsable de la prestation des

⁹ Santé Canada. *Profil statistique de la santé des Premières nations au Canada*. Ottawa : Santé Canada, 2003.

¹⁰ *Profil statistique de la santé des Premières nations au Canada*.

services de soins de santé primaires et des services de santé non assurés aux Indiennes et Indiens inscrits et aux Inuites et Inuits au Canada, quel que soit leur lieu de résidence. Les gouvernements provinciaux et territoriaux fournissent des services de santé aux Métisses et Métis et aux Indiennes et Indiens non inscrits, mais ils fournissent aussi des services tels que ceux des médecins et des hôpitaux aux Indiennes et Indiens inscrits et aux Inuites et Inuits. Il existe un mouvement visant à donner aux collectivités des Premières nations et aux collectivités inuites le contrôle des services de santé, mais les femmes autochtones veulent s'assurer avant tout qu'on effectue des analyses comparatives entre les sexes.

Un grand nombre d'Inuites et d'Inuits ont de la difficulté à avoir accès même aux services de santé destinés à la population générale dans le Nord, en raison d'une compression territoriale des ressources. En outre, il existe une lacune dans les services de santé appropriés sur le plan culturel pour les Autochtones urbains, qui, souvent, n'ont accès qu'aux programmes destinés à la population générale. Il existe un besoin de financement plus important pour les programmes et services de santé destinés aux Autochtones urbains et il faut améliorer la coordination et la communication entre les différents ordres de gouvernement. On désire obtenir un financement amélioré et stable pour les organisations autochtones qui oeuvrent dans le domaine de la santé.

VI. Le pouvoir et la prise de décisions

Les femmes autochtones cherchent à obtenir une plus grande participation politique et une participation à la prise de décisions concernant les femmes des Premières nations, les Métisses et les Inuites. Elles cherchent à accéder aux pouvoirs du chef et du conseil, à obtenir une participation politique à l'élaboration des structures de gouvernance locales et fédérales et à participer à la négociation des ententes sur l'autonomie gouvernementale et à leur mise en oeuvre. Le mode de gouvernance des Inuites et Inuits est, et a toujours été, celui imposé aux Premières nations par la *Loi sur les Indiens*; les Inuites et les Métisses doivent relever des défis particuliers pour faciliter le dialogue à l'échelle nationale sur l'accès à la gouvernance.

Entre autres choix possibles pour faciliter une plus grande participation des femmes autochtones, on pourrait accorder un meilleur financement et une meilleure indépendance aux organisations autochtones qui cherchent à faciliter la participation des femmes et à fournir une formation au leadership. Les femmes autochtones cherchent aussi à obtenir l'accès à des voies de recours, à faire établir de mécanismes de responsabilisation pour les administrations locales et à obtenir l'accès à une protectrice ou à un protecteur des Autochtones ou à un bureau des plaintes. L'accès des femmes autochtones au pouvoir et à la prise de décisions nécessite aussi la résolution de certains problèmes fondamentaux, dont leur sécurité, leur santé et leur accès aux ressources économiques.

VII. Conclusion

Les femmes autochtones et les personnes qui prennent leur défense partout au Canada prennent des mesures pour mettre fin à l'injustice, ainsi qu'au racisme et au sexisme systémiques qui entravent la vie de ces femmes et créent et perpétuent leur inégalité dans

la société canadienne. Ces femmes et ces autres personnes s'organisent à l'échelon local, régional et national pour obtenir l'intervention du gouvernement à tous les niveaux dans tous les domaines où il faut prendre des mesures. À cet égard, lors d'une retraite du Cabinet, tenue en mai 2005, la présidente de l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) a signé avec le Canada un accord conjoint qui assure la participation directe de l'AFAC à l'élaboration des politiques fédérales. Des accords comme celui-ci peuvent frayer la voie, à l'avenir, à une plus grande collaboration et une plus grande coopération entre les autres groupes de femmes autochtones et les différents ordres de gouvernement, dans le cadre du combat que mènent les femmes autochtones pour obtenir la reconnaissance de leurs droits.

Au sujet de l'auteure :

Michelle M. Mann est conseillère. Elle est l'auteure de nombreux rapports sur des questions touchant les droits des autochtones et les droits de la personne, à l'intention des ministères gouvernementaux et des organisations non gouvernementales, y compris des organisations autochtones. Elle est une ancienne conseillère juridique auprès du ministère de la Justice, de Droits des Autochtones et de la Commission des revendications particulières des Indiens. Elle est aussi rédactrice pigiste, chroniqueuse juridique et commentatrice juridique et politique à la télévision. Elle est titulaire d'un B.A. en histoire de l'Université de Guelph et d'un Baccalauréat en droit de l'Université d'Ottawa, et elle est membre en règle du Barreau du Haut-Canada.