

IL FAUT AGIR

pour les FFADA: Ce n'est pas juste l'intention qui compte



**Rapport provisoire du Comité sénatorial permanent
des peuples autochtones**

L'honorable Brian Francis, président
L'honorable Dan Christmas, vice-président



JUIN 2022

IL FAUT AGIR POUR LES FFADA : CE N'EST PAS JUSTE L'INTENTION QUI COMPTE



SÉNAT | SENATE
CANADA

Renseignements :

Par courriel : APPA@sen.parl.gc.ca

Par la poste : Comité sénatorial permanent des peuples autochtones

Sénat, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4

Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante : APPA, [Rapports du comité](#)

Le Sénat est présent sur Twitter : @SenatCA

suivez le comité à l'aide du mot-clic #APPA

This report is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES DU COMITÉ.....	4
Les honorables sénateurs	4
ORDRE DE RENVOI	5
INTRODUCTION	6
LA MISE EN ŒUVRE DES APPELS À LA JUSTICE	7
LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS LA MISE EN ŒUVRE DE CERTAINS APPELS À LA JUSTICE.....	10
CONCLUSION	11
ANNEXE A – TÉMOINS.....	12
ANNEXE B – MÉMOIRES.....	12



**Broche de la robe rouge conçue et ornée de perles par
Geraldine Thunder Chief**

Geraldine est une survivante des pensionnats indiens dont la grand-mère, Sally Provost, a été assassinée. Elle a conçu et orné de perles l'épinglette de la robe rouge pour représenter les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (FFADA).

Geraldine a été mariée à Richard Thunder Chief pendant 49 ans (jusqu'à ce qu'il décède en février 2015). Elle a deux fils et une fille, dix petits-enfants et cinq arrière-petits-enfants et réside actuellement sur le territoire de la Première Nation des Kainai (tribu des Blood).

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable Brian Francis, *président*

L'honorable Dan Christmas, *vice-président*

Les honorables sénateurs

David M. Arnot

Michèle Audette

Patrick Brazeau

Mary Coyle

Sandra M. Lovelace Nicholas

Nancy J. Hartling

Yonah Martin

Kim Pate

Dennis Glen Patterson

Scott Tannas

Membres d'office du comité :

L'honorable sénateur Gold et/ou l'honorable sénatrice Gagné

L'honorable sénateur Plett et/ou l'honorable sénatrice Martin

Autres sénateurs ayant participé à l'étude :

L'honorable sénatrice Bernadette Clement

L'honorable sénatrice Pat Duncan

Service d'information, d'éducation et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Brittany Collier, analyste

Sara Fryer, analyste

Direction des comités du Sénat :

Andrea Mugny, greffière du comité

Daniel Charbonneau, greffier du comité

Lori Meldrum, adjointe administrative

Direction des communications du Sénat :

Ben Silverman, agent de communications

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 3 mars 2022 :

L'honorable sénateur Francis propose, appuyé par l'honorable sénatrice Cordy,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, politiques et juridiques et les obligations découlant des traités du gouvernement fédéral envers les Premières Nations, les Inuits et les Métis et tout autre sujet concernant les peuples autochtones;

Que les documents reçus, les témoignages entendus et les travaux accomplis par le comité depuis le début de la première session de la quarante-deuxième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 31 décembre 2023, et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier intérimaire du Sénat,

Gérald Lafrenière

INTRODUCTION

L'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (l'« Enquête nationale ») avait pour mandat de faire rapport des « causes systémiques de toutes les formes de violence, y compris la violence sexuelle, à l'égard des femmes et des filles autochtones » et, de façon plus générale, d'« examiner les causes sociales, économiques, culturelles, institutionnelles et historiques sous-jacentes qui contribuent à perpétuer la violence envers les femmes et les filles autochtones au Canada et qui accentuent leur vulnérabilité¹ ».

L'Enquête nationale a tenu des audiences publiques et privées dans l'ensemble du Canada et elle a recueilli des déclarations dans les petites localités éloignées². Les familles ont parlé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones (le comité) de leur participation à l'Enquête nationale. Denise Pictou Maloney a déclaré ceci : « L'enquête nationale a fourni à notre famille un espace sûr où je pouvais parler de ma mère non pas comme d'une victime mais comme d'un être humain, où je pouvais exprimer la perte intergénérationnelle que nous avons vécue³. » De son côté, Jana Schulz a déclaré : « Le processus d'enquête m'a permis, ainsi qu'à un être cher, de me sentir écoutée et de bénéficier d'une cérémonie et de services de soutien adaptés à notre culture. Nous avons quitté l'enquête en nous sentant plus légers, et nous avons pensé que c'était le début de notre voyage de guérison⁴. » Nancy Jourdain a dit : « [D]es femmes, des filles et des familles ont livré leur vérité sur les violences qu'elles ont vécues. Ces femmes ont fait preuve de courage, d'humilité et de résilience en partageant leur histoire. Cette démarche ne doit pas rester vaine⁵. »

En juin 2019, l'Enquête nationale a publié son [rapport final](#), qui comprend 252 appels à la justice⁶ destinés aux gouvernements, aux institutions, aux industries, aux fournisseurs de services sociaux et à l'ensemble des Canadiens. En 2022, le comité a décidé d'entreprendre une courte étude, en deux réunions et demie, sur la mise en œuvre du rapport final de l'Enquête nationale. Le comité tient à remercier tous les témoins de lui avoir fait part de leur expérience et de leurs histoires.

¹ Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, Notre mandat, notre vision, notre mission, « [Le mandat de l'Enquête nationale](#) ».

² Comité sénatorial permanent des peuples autochtones (APPA), [Témoignages](#), 4 avril 2022, Marion Buller, ancienne commissaire en chef, Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées.

³ APPA, [Témoignages](#), 25 avril 2022, Denise Pictou Maloney, à titre personnel.

⁴ APPA, [Témoignages](#), 25 avril 2022, Jana Schulz, à titre personnel.

⁵ APPA, [Témoignages](#), 25 avril 2022, Nancy Jourdain, à titre personnel.

⁶ Ce nombre englobe les 231 appels à la justice formulés dans le rapport final de l'Enquête nationale ainsi que les 21 appels à la justice contenus dans le rapport complémentaire de l'Enquête nationale consacré exclusivement au Québec.

Dans le présent rapport, il sera question de la mise en œuvre des appels à la justice par le gouvernement du Canada et de l'intention du comité de demander au Sénat d'adopter un ordre de renvoi pour qu'il puisse étudier plus à fond les mécanismes de suivi de la mise en œuvre des appels à la justice par le gouvernement du Canada. Selon nous, la reddition de comptes est essentielle pour que les familles et les survivantes puissent toujours occuper une place centrale dans la mise en œuvre des appels à la justice.

LA MISE EN ŒUVRE DES APPELS À LA JUSTICE

Les 252 appels à la justice visent à contrer la violence et l'oppression dont font l'objet les femmes, les filles et les personnes bispirituelles, lesbiennes, gaies, bisexuelles, transgenres, queers, en questionnement, intersexes, asexuelles et les expressions « personnes qui sont non binaires » ou « personnes qui rejettent les normes de genre » (2ELGBTQQIA+) autochtones pour qu'elles puissent vivre dans la dignité⁷. Dans la section suivante, nous passerons en revue ce que les témoins ont dit au sujet de la mise en œuvre des appels à la justice, les mesures ayant été prises depuis la publication du rapport final de l'Enquête nationale et les conclusions du comité quant aux autres mesures à prendre.

Le comité partage le point de vue des témoins qui craignent pour la sûreté et le bien-être des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones. Les témoins estiment que la mise en œuvre des appels à la justice est urgente⁸. Dans leurs témoignages, ils insistent sur le fait qu'il est nécessaire d'améliorer les résultats socioéconomiques des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones⁹.

Les témoins signalent que, plusieurs années après la publication du rapport final de l'Enquête nationale, la mise en œuvre des appels à la justice accuse déjà un retard dans certains domaines importants, comme l'accès à des soins de santé adaptés à la culture des Autochtones et à des lieux sûrs où vivre¹⁰. Plusieurs témoins ont souligné, par exemple, que les communautés autochtones

⁷ APPA, *Témoignages*, 4 avril 2022, Qajaq Robinson, ancienne commissaire, Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées.

⁸ Voir, par exemple : APPA, *Témoignages*, 4 avril 2022, Qajaq Robinson, ancienne commissaire, Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées; APPA, *Témoignages*, 4 avril 2022, Gerri Sharpe, présidente par intérim, Pauktuutit Inuit Women of Canada; APPA, *Témoignages*, 25 avril 2022, Brenda Vanguard, représentante du Conseil des femmes, Assemblée des Premières Nations; APPA, *Témoignages*, 4 avril 2022, Brian Eyolfson, ancien commissaire, Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées; APPA, *Témoignages*, 25 avril 2022, Jana Schulz, à titre personnel; APPA, *Témoignages*, 4 avril 2022, Elmer St. Pierre, chef national, Congrès des peuples autochtones.

⁹ Voir, par exemple : Coalition Canada, Basic Income - revenu de base, *Mémoire*, 20 mai 2022.

¹⁰ APPA, *Témoignages*, 25 avril 2022, Nancy Jourdain, à titre personnel; APPA, *Témoignages*, 4 avril 2022, Marion Buller, ancienne commissaire en chef, Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées; APPA,

n'ont pas toutes également accès à des services et qu'il n'y a pas assez de programmes adaptés à la culture pour les femmes inuit dans le système correctionnel.

Selon Denise Pictou Maloney, le fait de tarder à mettre en œuvre les appels à la justice a d'importantes conséquences :

[N]ous continuerons d'être coincés dans une situation liée au principe de Jordan où tous les ordres de gouvernement perdent un temps précieux à discuter pour savoir à qui incombe la responsabilité de mettre en œuvre les 231 appels à la Justice, pendant que les groupes et organisations de défense des droits continuent de faire face à un système de loterie perpétuelle qui entraîne un financement inadéquat et le maintien du statu quo, et que nos femmes et nos filles continuent de mourir.

Il a été question pendant les audiences du Plan d'action national qui a été lancé le 3 juin 2021. Ce plan a été mis sur pied par un certain nombre d'organismes et de personnes, dont le National Family and Survivors Circle¹¹, des survivantes et des membres des familles de femmes et de filles disparues et assassinées¹². Il « définit les activités que doivent entreprendre les gouvernements [...] les organisations et les communautés de tout le pays pour lutter contre la violence faite aux femmes, aux filles et aux personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones¹³ ». La contribution du gouvernement fédéral au Plan d'action national, la « [Voie fédérale](#) », comprend des engagements visant à mettre fin à la violence faite aux femmes, aux filles et aux personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones¹⁴.

Pendant les audiences, il a été question des engagements financiers pris depuis la publication du rapport final de l'Enquête nationale. Pauktuutit Inuit Women of Canada a rappelé que la mise en œuvre des appels à la justice était très lente et qu'il n'y avait eu que la « promesse du gouvernement fédéral de financer cinq refuges destinés aux femmes inuit [sic], soit un dans chacune des régions de l'Inuit Nunangat et un à Ottawa, où vit la plus importante population

Témoignages, 4 avril 2022, Qajaq Robinson, ancien commissaire, Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées.

¹¹ Le [National Family and Survivors Circle](#), qui « offre des conseils sur les moyens à prendre pour inciter les familles, les survivantes et les personnes 2ELGBTQQIA+ à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un plan d'action national [TRADUCTION] », est composé de femmes autochtones de divers milieux.

¹² [Plan d'action national 2021 pour les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones disparues et assassinées : Mettre fin à la violence contre les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones](#), 3 juin 2021, p. 11.

¹³ [Plan d'action national 2021 pour les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones disparues et assassinées : Mettre fin à la violence contre les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones](#), 3 juin 2021, p. 21.

¹⁴ Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, [Voie fédérale concernant les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones disparues et assassinées](#).

urbaine d'Inuit [sic]¹⁵ ». Dans leur témoignage, les représentants de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada ont donné plusieurs exemples d'engagements budgétaires et mentionné quelques initiatives du Ministère qui sont directement liées aux femmes et aux filles autochtones disparues et assassinées¹⁶. Selon les Femmes Michif Otipemisiwak, toutefois :

Les annonces de financement [...] étaient vagues, et les fonds ont en fait été consacrés à une initiative globale n'ayant apporté aucune aide directe en vue de mettre fin au meurtre et à la disparition de femmes et de filles autochtones¹⁷.

Le comité prend acte des inquiétudes exprimées par les témoins quant à la lenteur des progrès et estime qu'il pourrait y avoir plus d'investissements ciblés axés directement sur les plans d'action actuels et sur les priorités essentielles des familles et des survivantes. Il reconnaît qu'il est difficile de mobiliser tous les ordres de gouvernement et les diverses institutions dans le but de donner suite aux 252 appels à la justice. Le comité signale que le gouvernement fédéral pourrait créer des occasions propices au dialogue et à la collaboration entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que les gouvernements, peuples et organismes autochtones en ce qui concerne la mise en œuvre des appels à la justice. Le gouvernement fédéral pourrait, par exemple, inscrire la question de la mise en œuvre des appels à la justice dans l'ordre du jour des futures réunions des premiers ministres.

Les témoins ont aussi mentionné qu'il est difficile d'obtenir de l'information sur ce que fait le gouvernement du Canada pour mettre en œuvre les appels à la justice. Le comité regrette que les familles et les survivantes, qui devraient être au cœur même de la mise en œuvre des appels à la justice, puissent avoir du mal à trouver de l'information sur ce qui est fait. Il a constaté avec satisfaction la publication de deux rapports d'étape en juin 2022, un premier sur le Plan d'action national et un second sur la Voie fédérale¹⁸. Le comité estime toutefois qu'il serait nécessaire de publier régulièrement des rapports d'étape pour que les familles et les survivantes puissent connaître les initiatives en cours. Il recommande donc :

¹⁵ APPA, *Témoignages*, 4 avril 2022, Gerri Sharpe, présidente par intérim, Pauktuutit Inuit Women of Canada.

¹⁶ APPA, *Témoignages*, 16 mai 2022, Daniel Quan-Watson, sous-ministre, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada.

¹⁷ APPA, *Témoignages*, 4 avril 2022, Lisa Pigeau, directrice des Relations intergouvernementales et des Initiatives de lutte contre la violence de genre, Les Femmes Michif Otipemisiwak.

¹⁸ *Rapport d'avancement du Plan d'action national pour les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones disparues et assassinées 2022*, 23 mai 2022; Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, *Rapport d'avancement annuel sur la Voie fédérale*.

RECOMMANDATION 1

Que, à partir d'octobre 2022, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada présente au comité des rapports trimestriels faisant état de la mise en œuvre des appels à la justice par le gouvernement fédéral, que le Ministère publie ces rapports sur son site Internet et qu'il voie à ce qu'ils soient distribués aux survivantes et aux familles des femmes et des filles autochtones disparues et assassinées.

LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS LA MISE EN ŒUVRE DE CERTAINS APPELS À LA JUSTICE

Selon les témoins, il faudrait commencer à suivre l'évolution de la mise en œuvre des appels à la justice. Les difficultés que les femmes et les filles autochtones doivent surmonter dans leur quotidien sont déjà assez considérables pour qu'on leur laisse, à elles seules, la responsabilité de suivre l'état d'avancement des appels à la justice¹⁹. L'appel à la justice 1.10 demande au gouvernement fédéral de créer un mécanisme indépendant permettant, chaque année, de rendre compte au Parlement de la mise en œuvre des appels à la justice. Le comité estime qu'il est important de créer un mécanisme indépendant de suivi. Il compte demander au Sénat d'adopter un ordre de renvoi pour qu'il puisse entreprendre, en lien avec l'appel à la justice 1.10, une étude ciblée sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées. Cette étude pourrait s'intéresser aux modèles possibles et formuler des recommandations quant à la forme que pourrait prendre le mécanisme indépendant notamment son gouvernance, assise législative, pouvoirs et fonctions.

Plusieurs témoins ont insisté sur l'importance de l'appel à la justice 1.7, lequel demande que tous les gouvernements créent, en partenariat avec les peuples autochtones, un poste d'ombudsman national des droits des Autochtones et des droits de la personne ayant autorité dans tous les

¹⁹ APPA, *Témoignages*, 25 avril 2022, Nancy Jourdain, à titre personnel.

domaines de compétence, et mettent sur pied un tribunal national des droits des Autochtones et des droits de la personne. La création du poste d'ombudsman et du tribunal fait aussi partie des priorités du Plan d'action national. On mentionne aussi dans ce plan que, tant que ces institutions n'auront pas été créées, il demeurera important pour les peuples autochtones que les Nations Unies surveillent le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne²⁰.

Le comité a appris avec plaisir que le gouvernement du Canada a commencé récemment à explorer à quoi pourraient ressembler le poste d'ombudsman et le tribunal des droits des Autochtones et des droits de la personne²¹. Le comité constate aussi que, selon le Rapport d'avancement du Plan d'action national de 2022, « [à] l'heure actuelle, aucune mesure n'a été prise en vue de la création d'un organisme de surveillance autochtone national indépendant²² ». Le comité a entendu que la mise en œuvre des appels à la justice doit se faire de manière globale, et non parcellaire²³. Compte tenu des inquiétudes générales que suscite la mise en œuvre des appels à la justice, le comité juge qu'il serait important, dans le cadre d'une éventuelle étude sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, de se pencher sur le rôle du gouvernement du Canada dans la mise en œuvre de l'appel à la justice 1.7.

CONCLUSION

Le comité est d'avis que le gouvernement fédéral doit contribuer activement à la mise en œuvre des appels à la justice. Il compte demander au Sénat d'adopter un ordre de renvoi pour qu'il puisse contribuer à ces importants travaux en se penchant sur le rôle que le gouvernement fédéral devrait jouer dans la mise en œuvre des appels à la justice 1.7 et 1.10. Cette étude pourrait être orientée par les survivantes et les familles des femmes et des filles autochtones disparues et assassinées, ainsi que par les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones. Le comité estime enfin que ces travaux sont essentiels pour contribuer à la santé et à la sécurité des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones.

²⁰ *Plan d'action national 2021 pour les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones disparues et assassinées : Mettre fin à la violence contre les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones*, p. 35.

²¹ APPA, *Témoignages*, 16 mai 2022, Chantal Marin-Comeau, directrice générale, Secrétariat des femmes et des filles autochtones disparues et assassinées, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada.

²² *Rapport d'avancement du Plan d'action national pour les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones disparues et assassinées 2022*, 23 mai 2022, p. 35.

²³ APPA, *Témoignages*, 4 avril 2022, Qajaq Robinson, ancienne commissaire, Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées.

ANNEXE A – TÉMOINS

Lundi 4 avril 2022

- Marion Buller, ancienne commissaire en chef, Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées
- L'honorable sénatrice Michèle Audette, ancienne commissaire, Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées
- Brian Eyolfson, ancien commissaire, Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées
- Qajaq Robinson, ancienne commissaire, Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées
- Elmer St. Pierre, chef national, Congrès des peuples autochtones
- Elizabeth Blaney, directrice du développement des politiques, Congrès des peuples autochtones
- Rosemary Cooper, directrice exécutive, Pauktuutit Inuit Women of Canada
- Lisa Pigeau, directrice des Relations intergouvernementales et des Initiatives de lutte contre la violence de genre, Les Femmes Michif Otipemisiwak
- Gerri Sharpe, présidente par intérim, Pauktuutit Inuit Women of Canada

Lundi 25 avril 2022

- Natan Obed, président, Inuit Tapiriit Kanatami
- Cassidy Caron, présidente, Ralliement national des Métis
- Julie McGregor, directrice, Secteur de la justice, Assemblée des Premières Nations
- Brenda Vanguard, représentante du Conseil des femmes, Assemblée des Premières Nations
- Nancy Jourdain, à titre personnel
- Denise Pictou Maloney, à titre personnel
- Jana Schulz, à titre personnel

Lundi 16 mai 2022

- L'honorable Marc Miller, c.p., député, ministre des Relations Couronne-Autochtones
- Chantal Marin-Comeau, directrice générale, Secrétariat des femmes et des filles autochtones disparues et assassinées, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
- Daniel Quan-Watson, sous-ministre, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada

ANNEXE B – MÉMOIRES

- Coalition Canada Basic Income – revenu de base



SÉNAT | SENATE
CANADA

Imprimé par le service des impressions du Sénat /
Printed by Senate Printing Service

sencanada.ca

