



Native Women's
Association of Canada



L'Association des
femmes autochtones
du Canada

Mémoire de l'Association des femmes autochtones du Canada présenté
au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord et à sa
vice-présidente, Marilène Gill

Projet de loi C-29 :

Loi prévoyant la constitution d'un conseil national de réconciliation

44^e législature, 1^{re} session

Table des matières

Question	2
La nomination d'un nombre égal d'hommes et de femmes autochtones au conseil d'administration du Conseil national de réconciliation permettra-t-elle de respecter le principe de l'égalité réelle dans le projet de loi?.....	2
Dans quelle mesure la colonisation a-t-elle influé sur les rôles de leadership des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA+ et contribué à enraciner le patriarcat dans le passé et aujourd'hui?	3
Quels articles de la <i>Loi constitutionnelle de 1982</i> , de la <i>Charte</i> et de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones soutiennent les dispositions du projet de loi C-29 relatives à l'inclusion égale et à l'égalité réelle des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones?	5
Recommandations de l'AFAC.....	6

Question

Le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) et sa vice-présidente, Marilène Gill, ont demandé à l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) de leur indiquer dans une réponse écrite si elle était favorable à l'idée que le conseil d'administration prévu par le projet de loi C-29, Loi prévoyant la constitution d'un conseil national de réconciliation (projet de loi C-29), compte un nombre égal d'administrateurs et d'administratrices.

La nomination d'un nombre égal d'hommes et de femmes autochtones au conseil d'administration du Conseil national de réconciliation permettra-t-elle de respecter le principe de l'égalité réelle dans le projet de loi?

L'AFAC appuie le projet de loi C-29, qu'elle voit comme un pas vers la réconciliation. Toutefois, la loi elle-même doit bien définir la représentation des femmes autochtones, des personnes bispirituelles et transgenres et des personnes de diverses identités de genre (personnes 2ELGBTQQIA+). L'AFAC demande au gouvernement du Canada d'assumer ses responsabilités et de tenir compte, plus particulièrement, de l'importance de la réconciliation avec les femmes et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones.

L'AFAC s'attend à ce que le gouvernement du Canada se serve du Conseil national de réconciliation créé aux termes du projet de loi C-29 pour faire entendre les diverses voix et à ce qu'il prenne en considération le savoir et les recommandations des femmes autochtones et des personnes 2ELGBTQQIA+ au moment de prendre des décisions et à toutes les étapes du plan d'action dans le cadre des efforts de réconciliation.

L'AFAC estime que le projet de loi C-29 doit prévoir l'inclusion des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones. Toutefois, il faut bien comprendre qu'une représentation égale au conseil d'administration du Conseil national de réconciliation ne favorisera pas nécessairement l'atteinte de notre objectif déclaré, c'est-à-dire parvenir à une égalité réelle au lieu d'une égalité officielle des personnes que nous défendons. Les litiges constitutionnels au Canada ont depuis longtemps permis d'établir que la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*) garantit une égalité réelle plutôt que formelle et rejette la notion selon laquelle un même traitement pour tous permet une véritable égalité¹. Le principe d'égalité réelle s'entend d'une véritable égalité dans les faits². Pour y arriver, il faut prendre en compte ce principe dans l'élaboration des lois et mesurer l'atteinte des objectifs fixés par ces lois. Le principe d'égalité réelle vise à surmonter les obstacles à l'origine des inégalités

¹ *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, p. 164 à 169, <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/407/index.do>.

² Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, *Appels à la justice*, p. 192, <https://www.mmiwg-ffada.ca/wp-content/uploads/2019/06/Rapport-final-volume-1b.pdf>.

existantes³. Il exige qu'on porte attention à l'effet réel de la mesure législative⁴ et qu'on reconnaisse qu'un traitement identique ou neutre peut fréquemment engendrer de graves inégalités⁵. Une représentation véritablement égale signifierait valoriser et chercher à connaître le point de vue des femmes et des personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones, ce qui s'inscrit dans les efforts déployés pour corriger leur absence systémique de pouvoir dans les décisions et les activités de gouvernance par le passé.

Si l'on se contente d'avoir un nombre égal d'hommes et de femmes autochtones au conseil d'administration, on risquerait de simplement masquer les problèmes d'égalité réelle et de perpétuer la discrimination dont font l'objet les Autochtones qui ne s'identifient ni comme homme ni comme femme. En d'autres termes, un nombre égal d'hommes et de femmes autochtones ne permettra pas d'atteindre une égalité réelle et continuera vraisemblablement à priver de leurs droits les Autochtones qui se disent bispirituels, transgenres ou de genres divers.

Ce n'est pas la première fois que l'AFAC est invitée à se pencher sur la question de l'équilibre entre les sexes. En effet, lors de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, alors qu'il était question du Groupe de travail sur la facilitation de la Plateforme des communautés locales et des peuples autochtones, l'AFAC a vivement encouragé le Canada à soutenir l'égalité des sexes au sein de ce groupe. Elle savait toutefois qu'il y avait lieu de craindre qu'une disposition de ce genre ne dicte aux Autochtones le choix de leurs représentants. Elle a soutenu que le principe de l'égalité des sexes ne dérogeait pas à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, mais qu'elle en était plutôt l'affirmation. Les parties sont finalement parvenues à un compromis et ont souligné qu'il importe « de s'efforcer de parvenir à un équilibre entre les sexes dans les processus de nomination des représentants⁶ ». L'AFAC réitère cette position et propose d'envisager, pour le conseil d'administration, l'adoption d'un libellé semblable qui tient compte de l'importance de l'égalité entre les sexes, tout en offrant une certaine latitude pour d'autres considérations, comme l'inclusion de personnes 2ELGBTQQIA+.

Dans quelle mesure la colonisation a-t-elle influé sur les rôles de leadership des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA+ et contribué à enraciner le patriarcat dans le passé et aujourd'hui?

La colonisation a interrompu le cours des sociétés autochtones sur l'Île de la Tortue et dans l'Inuit Nunangat. Comme autrefois, les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ assument encore aujourd'hui des rôles et des responsabilités de chef de file distincts dans leurs

³ Gouvernement du Canada, *Principe de Jordan : principe d'égalité réelle*, 21 novembre 2019, <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1583698429175/1583698455266>.

⁴ *Fraser c. Canada (Procureur général)*, [2020] CSC 28, par. 42, <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/18510/index.do>.

⁵ *Ibid.*, par. 47; voir : note de bas de page 1, p. 164.

⁶ FCCC/CP/2018/10/Add.1, *décision 2/CP.24*, paragr. 14, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/10a1f.pdf>.

sociétés autochtones⁷. Traditionnellement, on sollicitait leur avis avant de prendre des décisions touchant la collectivité, et elles étaient très respectées⁸. Les femmes étaient le pivot de nombreuses sociétés autochtones : elles enseignaient les lois et les coutumes tribales⁹, préservaient l'identité de leur peuple liée à la terre et transmettaient leurs connaissances à leur descendance¹⁰. La survie de la collectivité dépendait souvent de la force morale et spirituelle des femmes¹¹.

La colonisation a porté atteinte aux traditions et aux rôles des femmes autochtones et mis à mal l'ordre social, les coutumes et les systèmes de gouvernance des peuples autochtones¹². La déresponsabilisation des femmes autochtones dans leurs collectivités découle de la *Loi sur les Indiens* et d'autres structures coloniales qui ont introduit des formes de gouvernement étrangères et mal adaptées¹³. Avant la modification de la *Loi sur les Indiens* en 1951, seuls les hommes autochtones avaient le droit de voter aux élections des bandes, et les femmes se voyaient empêcher dans les faits de participer à la vie politique de la bande¹⁴. Les sentiments d'exclusion, d'impuissance et de vulnérabilité qu'éprouvent les femmes et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones¹⁵ découlent directement du racisme, du sexisme et des stéréotypes qui ont donné lieu à des attitudes très dommageables de la société canadienne¹⁶, notamment au sein même des collectivités autochtones. Sur le plan du leadership, les hommes autochtones détiennent de nos jours un privilège qui est refusé aux femmes et aux personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones. Le moment est venu de se pencher sur ce privilège et de véritablement chercher à corriger la situation. Par ailleurs, il faut bien comprendre que la colonisation a notamment eu pour effet d'amener certaines femmes autochtones à adhérer aux valeurs patriarcales.

Par conséquent, dans un esprit de réconciliation et d'autodétermination, il est important que le conseil d'administration du Conseil national de réconciliation cherche à parvenir à un bon équilibre entre les femmes, les hommes et les personnes 2ELGBTQQIA+ qui sont les véritables représentants élus des collectivités. Les administrateurs devraient être choisis à l'unanimité par des organisations autochtones locales et des membres des collectivités

⁷ Brenda L. Gunn, « Mise en application de la DNUDPA : analyse sexospécifique des répercussions », *Mise en application de la DNUDPA : Autres réflexions sur les liens à tisser entre les lois internationales et nationales, et le droit autochtone, Rapport spécial*, Centre for International Governance Innovation, 2018, p. 37, <https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/French%20UNDRIP%20II.pdf>.

⁸ Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones : Volume 4 – Perspectives et réalités*, Ottawa, Approvisionnement et services, 1996, p. 13, <https://data2.archives.ca/e/e448/e011188231-04.pdf>.

⁹ Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones : Volume 1 – Un passé, un avenir*, Ottawa, Approvisionnement et services, 1996, p. 95, <https://data2.archives.ca/e/e448/e011188231-01.pdf>.

¹⁰ Voir : note de bas de page 7, p. 34.

¹¹ Voir : note de bas de page 9, p. 95.

¹² Voir : note de bas de page 8, p. 13.

¹³ Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones : Volume 2 – Une relation à redéfinir*, Ottawa, Approvisionnement et services, 1996, p. 172, <http://data2.archives.ca/e/e448/e011188230-02.pdf>.

¹⁴ Voir : note de bas de page 9, p. 368.

¹⁵ Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones : Volume 3 – Vers un ressourcement*, Ottawa, Approvisionnement et services, 1996, p. 73, <https://data2.archives.ca/e/e448/e011188231-03.pdf>.

¹⁶ *Ibid.*, p. 83.

qui devraient avoir la possibilité de dire qui est leur candidat préféré pour les représenter. Cette façon de faire garantira une véritable représentation et un processus indépendant, permanent et non politique dirigé par les Autochtones. Une représentation égale des femmes et des hommes autochtones ne constitue pas à elle seule une bonne solution dans un contexte de véritable réconciliation.

Selon le rapport définitif de 1996 de la Commission royale sur les peuples autochtones, « si l'on peut affirmer que les Indiens ont été lésés par les dispositions injustes et discriminatoires de la *Loi sur les Indiens*, les Indiennes l'ont été doublement¹⁷ ». Le projet de loi C-29 offre une occasion d'améliorer les efforts de réconciliation du Canada avec les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones en tant que détentrices de droits et cheffes de file distinctes. Le gouvernement du Canada n'y parviendra que s'il prévoit des dispositions inclusives qui garantissent explicitement à l'AFAC ainsi qu'aux femmes, aux filles et aux personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones des sièges à la table des décideurs.

Quels articles de la *Loi constitutionnelle de 1982*, de la *Charte* et de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones soutiennent les dispositions du projet de loi C-29 relatives à l'inclusion égale et à l'égalité réelle des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones?

Qu'ils soient interprétés isolément ou conjointement, le paragraphe 35(4) de la *Loi constitutionnelle de 1982* et l'article 28 de la *Charte* « garantissent de façon absolue l'égalité d'accès des autochtones de l'un ou l'autre sexe au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et leur droit d'être traités sur un pied d'égalité par leurs gouvernements¹⁸ ».

De plus, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones est sans aucun doute l'instrument le plus complet codifié à l'échelle internationale (et maintenant nationale). Elle établit un cadre universel de normes minimales pour la survie, la dignité et le bien-être des peuples autochtones partout dans le monde et s'étend sur les normes existantes des droits de la personne et des libertés fondamentales dans leur application à la situation particulière des peuples autochtones¹⁹. Sur le plan des droits de la personne, cette déclaration représente un outil précieux qui établit que les droits des femmes autochtones et leur prospérité socioéconomique sont essentiels à la survie et au bien-être des peuples autochtones dans le monde²⁰. Selon l'article 44 de la Déclaration, tous les droits et libertés reconnus sont garantis de la même façon à tous les Autochtones, hommes et femmes. Par conséquent, chaque article doit être interprété de manière à garantir cette égalité entre les sexes. En outre,

¹⁷ Voir : note de bas de page 9, p. 404.

¹⁸ Voir : note de bas de page 13, p. 314.

¹⁹ Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Peuples autochtones, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, 2022, <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-fr/drip.html>.


²⁰ Association des femmes autochtones du Canada, *NWAC Statement of Support – Bill C-262*, 5 décembre 2017), <https://nwac.ca/media/2017/12/nwac-statement-of-support-bill-c-262>.

les articles 21 et 22, qui accordent une attention particulière aux femmes et aux filles handicapées, visent à protéger celles-ci contre toutes les formes de violence et de discrimination et précisent qu'il faut tenir compte des besoins des femmes autochtones dans la mise en œuvre des politiques et des programmes. Enfin, les articles 5 et 18 exigent pour les peuples autochtones un droit de participation pleine et entière, ce qui englobe, de l'avis de l'AFAC, les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones.

L'AFAC soutient que les dispositions susmentionnées montrent qu'il ne suffit pas, comme le prévoit en ce moment l'alinéa 12d) du projet de loi C-29, de se rappeler après coup, quelque part dans les cinq prochaines années, qu'il faut inclure les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones. En fait, elle est fermement convaincue que la loi indique clairement que les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones doivent expressément prendre part aux décisions qui touchent leurs droits. L'AFAC demande donc au gouvernement du Canada de prioriser explicitement les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones dans l'ensemble du projet de loi C-29, tant dans le préambule que dans les articles relatifs à la mission, aux attributions, au conseil d'administration et au rapport annuel. Encore une fois, l'AFAC recommande fortement que le conseil d'administration du Conseil national de réconciliation compte obligatoirement parmi ses membres une représentante des femmes et des filles autochtones et une représentante des personnes 2ELGBTQQIA+.

Recommandations de l'AFAC

1. Que le libellé de l'article 10 soit modifié comme suit :
10 (1) Parmi les administrateurs du conseil d'administration [...] d) un doit avoir été élu après avoir été mis en candidature par l'Association des femmes autochtones du Canada.
2. Que le libellé de l'article 10 soit modifié comme suit :
10 (1) Parmi les administrateurs du conseil d'administration [...] e) un doit avoir été élu après avoir été mis en candidature par des organisations locales et des membres de la collectivité qui représentent les personnes bispirituelles et transgenres et les personnes de diverses identités de genre.
3. Que le conseil d'administration du Conseil national de réconciliation s'efforce de parvenir à un équilibre entre les sexes dans le processus de nomination des représentants.
4. Que l'ensemble du projet de loi C-29 priorise explicitement les femmes, les filles, les personnes bispirituelles et transgenres et les personnes de diverses identités de genre autochtones, notamment par l'ajout d'un libellé clair en ce sens dans le préambule et dans les articles relatifs à la mission, aux attributions, au conseil d'administration et au rapport annuel.

- 
5. Que le projet de loi C-29 s'efforce d'atteindre une égalité réelle pour les femmes, les filles, les personnes bispirituelles et transgenres et les personnes de diverses identités de genre autochtones.
 6. Que le Conseil national de réconciliation cherche à faire entendre les diverses voix, tout en prenant en considération le savoir et les recommandations des femmes autochtones et des personnes 2ELGBTQQIA+ au moment de prendre des décisions et à toutes les étapes du plan d'action dans le cadre des efforts de réconciliation.