

Présentation au
Comité permanent de la condition féminine
Chambre des communes

Native Courtworker and Counselling Association
Of British Columbia (NCCABC)



Darlene Shackelly, directrice générale

Le jeudi 1^{er} février 2018

Vancouver (C.-B.)
de 15 h 30 à 16 h 30 HNE ou HNP?

POINTS DE DISCUSSION

Introduction

Je voudrais tout d'abord remercier les honorables membres du Comité permanent de la condition féminine, en mon nom et celui du conseil d'administration et du personnel de la Native Courtworker and Counselling Association Of British Columbia (NCCABC), de l'occasion qui m'est offerte d'aborder des questions pressantes pour notre organisme et les bénéficiaires de nos services.

Je veux aussi souligner que nous sommes réunis aujourd'hui sur le territoire traditionnel non cédé du peuple des Salish de la côte, plus précisément les nations Squamish, Musqueam et Tsleil-Waututh.

Point de discussion 1 – Nous connaissons l'étendue du problème

Nous sommes encouragés par les efforts que vous déployez pour mieux comprendre les causes et les conséquences de la hausse significative des taux d'incarcération et la surreprésentation des femmes autochtones dans le système juridique, ainsi que les difficultés que posent leur accès à des services juridiques appropriés et leur traitement dans le système correctionnel fédéral.

D'importants avantages découleraient d'un investissement dans des programmes d'intervention précoce, de déjudiciarisation et de prévention qui aident les familles, les communautés et les personnes concernées à s'attaquer aux problèmes beaucoup plus tôt, avant que ne deviennent nécessaires la séparation des membres de la famille ou l'incarcération. Nous espérons que vous ferez pression pour que le financement actuel et futur soit investi ailleurs que dans les prisons, l'isolement cellulaire et les processus judiciaires, qui retardent ou empêchent l'exercice de la justice pour notre peuple et n'offrent guère de défense pour les femmes autochtones, comme c'est le cas actuellement, et servent plutôt à des solutions de rechange qui ouvrent des perspectives positives pour les Autochtones.

La NCCABC est une organisation provinciale qui, depuis 44 ans, offre des services aux Autochtones ayant des démêlés avec la justice. Ces services comprennent l'aiguillage des accusés autochtones vers les ressources juridiques appropriées et des ressources qui

pourraient les aider à résoudre les causes profondes de leur condition : vie sociale, éducation, emploi, santé, ressources offertes dans des collectivités autochtones ou autres.

L'organisation compte 60 employés, dont 30 travaillent pour le programme « phare » Native Courtworker Program (Programme des conseillers parajudiciaires autochtones), mis en œuvre dans environ 70 % des palais de justice de la province de la Colombie-Britannique. Le programme vise à assurer aux Autochtones ayant des démêlés avec le système de justice pénale l'aide dont ils ont besoin pour bien comprendre leurs droits et leurs responsabilités à l'intérieur du processus. Les conseillers parajudiciaires autochtones font le « pont » entre les responsables de la justice pénale et les peuples et communautés autochtones, en favorisant la communication et la compréhension et en levant les nombreux obstacles que doivent surmonter les Autochtones pour obtenir accès à la justice.

Les autres membres du personnel œuvrent dans des programmes ou à des postes offrant des services de conseil ou de traitement en matière de toxicomanie, des services de défense des droits des familles et des jeunes, des ressources autochtones et des services de travail social individualisé, en plus d'assurer le soutien administratif et la haute direction de l'organisme. De plus, la NCCABC abrite les locaux du BC Aboriginal Justice Council et lui fournit les services de secrétariat (<http://nccabc.ca/bc-aboriginal-justice-council/>).

À la lumière de son expérience et de celle des Autochtones qu'elle sert, la NCCABC estime que les lacunes dans l'exercice de la justice pour les Autochtones et le recours aux sanctions dans les tribunaux pénaux du Canada sont source de préoccupation croissante pour tous les Canadiens. Il est essentiel d'envisager le système juridique dans une perspective autochtone, afin de mettre un terme à l'expérience douloureuse que représente le système juridique conventionnel pour les Autochtones, qui perturbe des familles et des communautés entières, et à la représentation disproportionnée des femmes emprisonnées dans le système juridique fédéral.

Dans l'arrêt *R. c. Ipeelee* de 2012, la Cour suprême a exprimé son inquiétude devant cette situation inacceptable :

« Les chiffres sont criants et reflètent ce qu'on peut à bon droit qualifier de crise [...] [La proportion anormale d'emprisonnement chez les délinquants autochtones] découle [...] de préjugés contre les Autochtones et d'une tendance institutionnelle déplorable à

refuser les cautionnements et à infliger des peines d'emprisonnement plus longues et plus fréquentes aux délinquants autochtones [...] La surreprésentation critique des Autochtones [...] dans le système de justice pénale témoigne d'un problème social attristant et urgent. »

Cour suprême, R. c. Ipeelee, 2012

Point de discussion 2 – Nous savons que l'actuelle bureaucratie de la justice ne peut mettre en œuvre les changements qui la menacent

La NCCABC est d'avis que le système de justice pénale fédéral comporte des politiques et des pratiques qui, constamment, 1) contribuent à accroître les taux d'incarcération et les peines des femmes autochtones; 2) nuisent à l'accès aux services juridiques; 3) font en sorte que les femmes autochtones reçoivent des services inéquitables dans le système de justice pénale. Les femmes autochtones sont le plus touchées par la discrimination systémique et les défaillances des systèmes de justice et de protection de la jeunesse, qui causent leur surreprésentation dans les établissements carcéraux.

Quatre défaillances principales doivent être réglées en priorité afin de diminuer les taux d'incarcération de femmes autochtones dans le système fédéral : 1) les démêlés précoces des Autochtones avec les organismes de protection de la jeunesse; 2) la criminalisation des troubles médicaux; 3) les problèmes de victimisation et de déchéance des femmes autochtones dans notre société qui mènent à leur accusation; 4) le cycle continu de l'injustice à l'endroit des enfants dont les mères (parents) sont emprisonnées.

1. Les démêlés précoces des Autochtones avec les organismes de protection de la jeunesse

Les démêlés avec le système juridique fédéral débutent bien souvent avec le système de protection de la jeunesse (comme victime/résultat), à l'intérieur duquel les jeunes filles subissent de la violence et des traumatismes. Mary Ellen Turpel-Lafond, ancienne porte-parole des enfants et des jeunes en Colombie-Britannique, a communiqué des données sinistres à ce sujet. Elle indique que les filles autochtones sont près de deux fois plus à risque de subir de la violence sexuelle que les autres filles confiées aux soins du Ministère. Elle révèle que les filles autochtones représentaient 25 % de l'ensemble des enfants pris en charge entre 2011 et 2014, mais qu'elles représentaient 61 % des enfants

ayant subi de la violence sexuelle aux mains de fournisseurs de soins mandatés par le gouvernement. « Le tiers des incidents ont été perpétrés par un autre enfant ou un jeune placé au même endroit, et le quart impliquaient les parents de la famille d'accueil – "un terrible abus de confiance" », selon le reportage (<http://globalnews.ca/news/2982059/sexual-violence-in-care-disturbing-b-c-advocate/>) [TRADUCTION].

De plus, le démantèlement des familles par les organismes de protection de la jeunesse mène bien souvent des femmes et des filles autochtones vers les établissements correctionnels fédéraux.

2. La criminalisation des troubles médicaux

Les besoins non comblés en matière de santé sont criminalisés. Les personnes ayant un trouble du spectre de l'alcoolisation fœtale (TSAF) sont nombreuses dans le système juridique, et leur nombre semble aller croissant (Agence de la santé publique du Canada, 2010; Roach et Bailey, 2009). La même tendance s'observe pour les affections liées aux toxicomanies, aux traumatismes et à la santé mentale.

Presque 80 % des femmes ayant des démêlés avec le système juridique canadien répondent aux critères d'un diagnostic actuel de trouble mental. Exception faite des troubles de la personnalité antisociale et des troubles liés à la consommation d'alcool et de drogues, les taux demeurent très élevés, à 67 %. Les taux de prévalence les plus élevés ont été observés pour les troubles liés à la consommation d'alcool et de drogues (vie entière) et pour les troubles anxieux actuels. Parmi les troubles anxieux, le trouble de stress post-traumatique (TSPT) était le plus fréquent : près du tiers des femmes (33 %) en affichaient les caractéristiques. De plus, près de la moitié des femmes répondaient aux critères diagnostiques du trouble de la personnalité antisociale. Les diagnostics de troubles concomitants étaient fréquents : la moitié des femmes détenues présentaient un trouble mental combiné à un trouble de la personnalité antisociale.

3. Le fait de ne pas considérer d'abord les femmes autochtones comme des victimes avant de les accuser

On ne saurait trop insister sur la prévalence disproportionnée de la violence envers les filles et les femmes autochtones au Canada. Le risque pour les femmes autochtones de 25 à 44 ans d'être victimes de violence est 3,5 fois plus élevé que pour les femmes non autochtones et elles sont 5 fois plus à risque de connaître une mort violente. Les femmes autochtones ont été 2,7 fois plus nombreuses à se dire victimes de violence que les femmes non autochtones.

Une corrélation directe existe entre la violence perpétrée envers les femmes autochtones et celle perpétrée par des femmes autochtones. Ce fait est démontré par le taux de femmes autochtones accusées d'homicide, qui est 31 fois supérieur à celui des femmes non autochtones (4,33 contre 0,14 par tranche de 100 000 personnes). Le fait que les femmes autochtones représentaient moins de 5 % de la population féminine totale du Canada en 2015, mais plus du tiers des femmes admises aux services correctionnels fédéraux et provinciaux/territoriaux en 2014-2015, montre aussi un lien entre la victimisation et l'incarcération. Dans les établissements correctionnels fédéraux, une femme sur trois est de descendance autochtone.

Il ressort de ces faits que, presque toujours, les femmes autochtones sont d'abord victimes d'actes criminels, et que de ne pas les envisager dans cette perspective ne fait qu'exacerber le stigmata et la discrimination qui mènent souvent à l'incarcération et qu'elles doivent aussi subir en établissement. Ce n'est qu'en réglant le problème de victimisation et ses causes profondes (pratiques coloniales, pauvreté, sombres perspectives, retrait des enfants, racisme systémique, préjugés des services de police et de justice) que nous pourrions légitimement réduire les taux d'incarcération et les peines imposées. Une intervention précoce et des services d'aide à la famille et aux femmes, comprenant des soins en santé mentale, des services de garde d'enfants, l'enseignement des compétences de vie, des services d'éducation et de formation, doivent être à la base de communautés fortes, qui soutiennent et honorent nos femmes.

4. Le cycle continu de l'injustice à l'endroit des enfants dont les mères (parents) sont emprisonnées

Le cycle se poursuit pour la prochaine génération d'enfants dont les mères sont emprisonnées. Les femmes autochtones présentes dans les pénitenciers fédéraux sont généralement plus jeunes que les femmes non autochtones. Bon nombre d'entre elles sont mères.

La réalité des parents autochtones emprisonnés est morne. Selon une étude pilote, la majorité d'un groupe d'ex-détenus autochtones adultes des Prairies a vu leurs enfants pris en charge par le gouvernement (M. Bennett, 2015). Les prisons du Canada sont les nouveaux pensionnats, comme l'indiquait si justement un article de *Maclean's*, en février 2016 ("Canada's prisons are the 'new residential schools'" - <http://www.macleans.ca/news/canada/canadas-prisons-are-the-new-residential-schools/>). Une étude réalisée en 2010 par une étudiante à la maîtrise à l'Université Simon-Fraser évoquait une dure réalité : « L'incarcération est une forme distincte de séparation parentale. » (Linda Mussell, *Kids on the Outside: Policy Options for Youth with Incarcerated Parents in British Columbia*, 2010). Cela ne fait que souligner les immenses difficultés qui se dressent devant les mères autochtones – et leurs familles – à leur sortie de prison.

À sa libération, la mère a un casier judiciaire. Si les enfants sont pris en charge au moment de l'arrestation sans intervention antérieure du Ministère, celui-ci applique son propre processus et ses protocoles pour le retour des enfants, sans égard aux droits de la famille. Cela peut être vu comme une conséquence de l'incarcération, même après que la peine a été purgée. Aucune aide n'est offerte pour la réintégration dans la famille et aucune période de transition n'est prévue, alors que le processus devrait être enclenché durant la détention de la mère, qui devrait au moins avoir droit à des appels téléphoniques ou vidéo afin de maintenir les liens avec ses enfants.

Point de discussion 3 – Nous savons ce qui serait utile et où le financement devrait être investi

Chaque jour, nos conseillers parajudiciaires autochtones de première ligne travaillent à combler les lacunes systémiques. Les observations suivantes ne sont que quelques-unes des conditions qui interdisent l'accès à la justice pour les femmes autochtones :

1. Difficulté d'obtenir de l'aide juridique
2. Manque de fonds pour les rapports Gladue et le dépôt tardif de documents
3. Manque de sécurisation culturelle
4. Absence de liens avec la communauté et la famille
5. Ressources et services insuffisants pour les femmes et les enfants
6. Obstacles liés aux troubles de santé mentale et à la toxicomanie
7. Difficultés liées à la pauvreté et au transport
8. Absence de services de garde
9. Absence de programmes communautaires d'éducation et d'acquisition de compétences destinés aux femmes, qui abordent les problèmes de culture des pairs faisant obstacle à la réussite
10. Absence de programmes consacrés au rôle des hommes dans la solution
11. Absence de services d'aide autochtones pour la réinsertion communautaire des femmes autochtones présentant un risque élevé, incarcérées et en libération conditionnelle

Dans son ensemble, le système doit opérer différemment pour les Autochtones qui entrent dans le processus correctionnel fédéral. Par exemple, la plupart des familles ne peuvent payer les frais de transport ou l'essence pour faire des visites aux établissements, ne savent pas comment procéder pour organiser une visite ou demeurent tellement loin que les visites ne sont pas une option valable et que les femmes ne peuvent appeler à la maison que si elles ont de l'argent pour payer les appels. L'autre option est d'utiliser une carte de crédit pour ouvrir un compte d'appel, nécessaire ne serait-ce que pour laisser un message, mais bien des familles n'ont pas de carte de crédit.

Des systèmes technologiques doivent être implantés dans les établissements pour maintenir les liens familiaux. Pour les gens vivant en région éloignée, pour qui une visite

n'est pas envisageable, des solutions électroniques comme Skype devraient être offertes, surtout pour maintenir les liens avec les enfants et la famille.

La NCCABC soutient de nombreuses mères et grands-mères incarcérées, en les aidant à obtenir une identification en bonne et due forme et en offrant d'emmener leurs jeunes en visite. Le système n'étant pas accueillant pour les familles, des mois ou même des années peuvent s'écouler sans contacts familiaux.

D'autres changements doivent être apportés au système. Par exemple, à leur arrivée, les femmes autochtones devraient pouvoir obtenir une évaluation complète de leur santé physique et mentale, et l'établissement devrait avoir rassemblé suffisamment d'information pour tracer un tableau fidèle de leur santé mentale et de leurs incapacités potentielles (TSAF, schizophrénie, trouble bipolaire, etc.) ainsi qu'un rapport Gladue décrivant leurs antécédents familiaux, leur développement, leur mode de vie et leurs traumatismes (TSPT).

Enfin, l'accès des femmes autochtones incarcérées à leur culture et au soutien des aînés est pour le moins minimal. Les établissements doivent tenir compte du besoin des Autochtones de maintenir des liens avec leur culture. Pour un grand nombre, c'est le seul moyen de maintenir leurs liens avec le monde et de demeurer sains sur les plans physique, émotionnel, mental et spirituel.

Point de discussion 4 – Une nouvelle approche est nécessaire pour planifier, mettre en œuvre et superviser les changements nécessaires

Ce que nous savons :

- La santé et les incapacités mentales doivent être reconnues et des plans individuels doivent être établis de façon à ce que l'incarcération mène à la libération, non à une prolongation de peine.
- Des rapports Gladue et des évaluations de traumatismes doivent être réalisés.
- Des visites familiales, des appels, les conseils d'aînés ainsi que des pratiques et des cérémonies culturelles doivent permettre aux femmes autochtones incarcérées de maintenir leurs liens familiaux, communautaires et culturels.
- Les mères ne devraient pas avoir à parcourir tout le processus mis en place par le Ministère pour retrouver leurs enfants après avoir purgé leur peine.

Ce que nous devons savoir pour accélérer la venue des changements nécessaires :

- Services existants offerts par des Autochtones, lacunes dans les services et possibilités de collaboration
- Nombre de femmes (et d'hommes) autochtones dans les établissements fédéraux de la Colombie-Britannique qui ont des enfants (peut-être pris en charge par le Ministère) et qui y ont accès
- Nombre de parents dans les établissements fédéraux de la Colombie-Britannique qui ont été pris en charge par le ministère de l'Enfance et de la Famille lorsqu'ils étaient jeunes ou enfants
- Politique gouvernementale actuelle sur les liens entre enfants et parents incarcérés

Point de discussion 5 – Nous recommandons la formation d'un groupe d'experts mixte autochtone et gouvernemental chargé de concevoir la stratégie d'investissement et le plan de mise en œuvre

Nous formulons les recommandations suivantes en réponse aux préoccupations exprimées par notre peuple.

Recommandations

Investir dans UN GROUPE D'EXPERTS SUR LA JUSTICE POUR LES FEMMES AUTOCHTONES, CHARGÉ D'ÉTABLIR UN PLAN QUINQUENNAL ET UNE STRATÉGIE D'INVESTISSEMENT FÉDÉRALE S'ARTICULANT SUR LES AXES SUIVANTS :

- service holistique autochtone d'intervention précoce, de déjudiciarisation et de prévention;
- détermination de la peine et solutions de rechange à l'incarcération;
- mesures intensives d'aide aux femmes autochtones incarcérées;
- mesures de soutien culturellement adaptées permettant une réintégration harmonieuse avec la famille et la communauté.

Nous recommandons également l'adoption de politiques et la mise en œuvre de programmes de services intégrés en matière de santé et de justice.

La NCCABC demande que le financement actuel et futur soit investi ailleurs que dans des mécanismes qui retardent ou empêchent l'exercice de la justice pour nos femmes, et serve plutôt à des solutions de rechange qui ouvrent des perspectives positives pour tous les Autochtones.

Merci de m'avoir permis de vous exposer notre perception des conditions que vivent actuellement les femmes autochtones et du système juridique fédéral ainsi que notre vision d'approches holistiques dans l'exercice de la justice.