
Amnesty International

États-Unis

Le labyrinthe de l'injustice : les femmes autochtones sans protection face aux violences sexuelles



Avril 2007
Index AI : AMR 51/035/2007

SOMMAIRE

Remerciements	3
Préface	4
L'étude préalable au rapport	4
Remarques sur la terminologie	5
Liste de termes et d'abréviations	6
Introduction	7
Chapitre 1 : l'héritage du passé	19
La violence sexuelle, un outil de conquête	19
Chapitre 2 : Le droit international relatif aux droits humains	22
La diligence requise	22
Les droits humains des peuples autochtones	23
Les droits humains des femmes	25
Les discriminations multiples	26
Les droits économiques, sociaux et culturels	27
Chapitre 3 : Les questions de compétence juridique	29
Les autorités tribales	29
Standing Rock	32
L'Oklahoma	34
L'Alaska	35
La coopération interorganisations	38
Chapitre 4 : Les problèmes relatifs au maintien de l'ordre	41
Retards et inaction	41
Un maintien de l'ordre insuffisant et inadapté	46
La formation	47
Chapitre 5 : les examens médico-légaux	50
Les responsables de l'application des lois	50
Les services de santé	51
Qui doit assurer le financement ?	54
Chapitre 6 : Les obstacles aux poursuites pénales	56
Les tribunaux tribaux	57
Au niveau fédéral	58
Au niveau de l'État	60
Les pratiques discriminatoires dans les poursuites engagées au niveau fédéral ou étatique	61
Une communication insuffisante	62
Chapitre 7 : Les services d'aide aux victimes	66
L'accès aux services de santé	66
Les actions de soutien organisées par les autochtones	67
La loi relative à la violence contre les femmes	70
Chapitre 8 : Recommandations	71

États-Unis

Le labyrinthe de l'injustice : les femmes autochtones sans protection face aux violences sexuelles

Remerciements

Amnesty International tient à exprimer sa gratitude à toutes les victimes de la violence sexuelle qui ont eu le courage de sortir du silence et de raconter leur histoire, ainsi qu'aux personnes qui les ont soutenues avant et après qu'elles eurent livré leur témoignage à Amnesty International. En produisant le présent rapport, Amnesty International souhaite donner aux personnes qui ont été victimes de violences sexuelles la possibilité de s'exprimer, car elle est convaincue que les mesures destinées à mettre un terme à la violence contre les femmes autochtones doivent être prises en fonction du point de vue de ces femmes.

Amnesty International est reconnaissante aux organisations de défense des droits des Amérindiens et des peuples autochtones de l'Alaska, aux experts et aux personnes qui lui ont donné des conseils et des recommandations sur la méthodologie de recherche et le contenu de ce rapport, et qui lui ont généreusement communiqué des renseignements. Le présent rapport ne peut certes pas broser un tableau complet du travail essentiel et innovant entrepris par les femmes autochtones pour mettre fin à la violence sexuelle. Nous espérons toutefois qu'il reflète la détermination et l'espoir de ces femmes qui œuvrent sur tout le territoire des États-Unis pour bâtir un avenir dans lequel leur dignité et leur sécurité seront respectées.

Amnesty International souhaite, en produisant ce rapport, participer au travail des multiples organisations et militant(e)s qui œuvrent pour la défense des Amérindiennes et des femmes autochtones de l'Alaska et sont à l'avant-garde du mouvement de protection et de soutien des femmes. C'est grâce à leurs efforts que le Congrès a adopté, en 2005, la Violence Against Women Act (Loi contre la violence faite aux femmes) qui contient, pour la première fois, un chapitre relatif aux tribus, visant à accroître la sécurité des femmes autochtones de l'Amérique et de l'Alaska et leur accès à la justice (voir encadré, chapitre 7 du présent document). En appuyant ces initiatives entreprises et menées par des femmes autochtones, Amnesty International entend développer les possibilités de discussion sur les violences sexuelles infligées aux femmes autochtones.

Préface

L'étude préalable au rapport

Le présent rapport repose sur une étude menée en 2005 et 2006 par la section des États-Unis d'Amnesty International en concertation avec des Amérindien(ne)s et des autochtones de l'Alaska, ainsi qu'avec des organisations représentatives de ces peuples. L'étude s'est fondée sur des entretiens d'Amnesty International avec des victimes de violences sexuelles et des membres de leur famille, des militant(e)s, le personnel chargé de l'aide aux victimes et des professionnel(le)s de différents services, travaillant notamment dans le secteur de la santé. Certaines femmes n'ont accepté de se confier à Amnesty International qu'à la condition que leur anonymat soit garanti. D'autres ont prié Amnesty de ne pas rendre publics certains détails. Soucieuse de respecter leur volonté, Amnesty International a omis des noms de personnes et de lieux figurant dans ses dossiers.

Amnesty International a également interviewé plusieurs hauts fonctionnaires aux États-Unis, y compris des responsables de l'application des lois et des magistrats du parquet à l'échelon tribal, étatique et fédéral, ainsi que des juges tribaux. Amnesty International a rencontré des représentants d'organismes fédéraux qui partagent avec les autorités tribales la responsabilité de réagir aux infractions pénales dans les terres indiennes (réserves, terrains dévolus à titre fiduciaire et villages¹). Amnesty International a envoyé un questionnaire aux 93 procureurs des États-Unis chargés, à l'échelon fédéral, des poursuites pénales en cas d'infraction commise dans les terres indiennes, pour obtenir des renseignements sur les statistiques de criminalité du ministère public concernant les violences sexuelles contre les femmes autochtones. Le Bureau exécutif des procureurs des États-Unis a informé l'organisation que les procureurs ne seraient pas autorisés à participer à cette enquête.

Amnesty International a examiné les documents gouvernementaux et non gouvernementaux existants, y compris les études réalisées par le département de la Justice des États-Unis, les articles des revues de droit et les reportages des médias concernant les violences sexuelles infligées aux Amérindiennes et femmes autochtones de l'Alaska. Elle s'est également penchée sur la jurisprudence et les lois fédérales et étatiques.

Amnesty International a entrepris des recherches poussées sur trois territoires qui diffèrent par leur appareil judiciaire et leur système de maintien de l'ordre (voir chapitre 3 : Les questions de compétence juridique) : la réserve sioux de Standing Rock, à cheval sur le Dakota du Sud et le Dakota du Nord, l'État de l'Oklahoma et l'État de l'Alaska. Chaque endroit a été choisi pour ses caractéristiques en matière d'exercice de l'autorité. La situation de la réserve sioux de Standing Rock met en lumière les difficultés relatives au maintien de l'ordre dans une vaste réserve rurale sur laquelle les autorités tribales et fédérales exercent un pouvoir partagé. Celle de l'Oklahoma est toute autre. L'État est en majeure partie composé de parcelles de terres tribales entrecoupées de terres appartenant à l'État, sur lesquelles les autorités tribales, étatiques et fédérales peuvent avoir compétence. En Alaska, les autorités fédérales ont transféré leur compétence aux autorités de l'État, de sorte que seules les instances tribales et étatiques sont compétentes.

Amnesty International a centré ses recherches sur l'action menée face aux violences sexuelles commises sur les terres tribales et dans les zones voisines. Ce rapport n'illustre donc qu'imparfaitement l'expérience des femmes autochtones qui vivent loin des terres tribales ou en milieu urbain. D'après le recensement effectué aux États-Unis en 2000, 56 p. cent des Amérindiens et des autochtones de

¹ Office of Law Enforcement Services (Bureau des services de maintien de l'ordre) du Bureau of Indian Affairs (Bureau des affaires indiennes) ; Indian Country Unit (Unité responsable des terres indiennes) du FBI ; Office of Tribal Justice (Bureau de la justice tribale) du département de la Justice des États-Unis ; Executive Office of US Attorneys (Bureau exécutif des procureurs des États-Unis, ou procureurs fédéraux) ; Office of Intergovernmental Affairs and Public Liaison (Bureau des affaires intergouvernementales et des relations publiques, qui détermine les orientations générales et la marche à suivre pour les procureurs des États-Unis en cas de poursuites relatives aux infractions commises en terre indienne) ; Office on Violence Against Women (Bureau de la violence contre les femmes) du département de la Justice des États-Unis ; et Indian Health Service (Service de santé des Indiens).

L'Alaska vivent hors des terres indiennes². Un peu moins de 10 p. cent des Amérindiens vivent dans de grandes agglomérations urbaines³. Les renseignements disponibles révèlent des taux élevés de violence sexuelle et un manque de services culturellement adaptés dans les agglomérations. Cet élément est suffisamment préoccupant pour justifier qu'une recherche plus approfondie soit menée dans de brefs délais.

Remarques sur la terminologie

Amnesty International s'applique à utiliser une terminologie respectueuse de la volonté des peuples concernés. Elle est consciente de ne pouvoir broser, dans le présent rapport, un tableau fidèle des expériences et de la diversité des peuples autochtones des États-Unis.

Le gouvernement fédéral des États-Unis reconnaît plus de 550 tribus amérindiennes et autochtones de l'Alaska. Toutefois, certains peuples autochtones des États-Unis et de leurs territoires d'outre-mer n'ont pas obtenu ce statut, à commencer par les peuples autochtones d'Hawaii. Certains peuples sont reconnus par les États, mais ne le sont pas par le gouvernement fédéral⁴. Certaines personnes peuvent avoir le sentiment d'appartenir à la population autochtone, alors que les autorités fédérales ou étatiques ne les considèrent pas comme membres d'une tribu.

Il est important de noter qu'aucun terme n'est universellement accepté par l'ensemble des peuples autochtones aux États-Unis. Amnesty International utilise, dans ce rapport, ceux qui lui semblent mieux convenir au contexte. Cependant, les choix qui ont été faits ne visent nullement à minimiser ou à négliger la riche diversité des cultures, langues et nationalités autochtones qui existent aux États-Unis, ni à privilégier les expériences d'un peuple particulier. Le choix de la terminologie a été guidé par plusieurs éléments, dont la nécessité de veiller à ce que le présent rapport soit accessible à un public aussi varié que possible, tant aux États-Unis que dans les autres pays. Il a été conseillé à Amnesty International d'utiliser différents termes pour aider les lecteurs à mieux comprendre la diversité des peuples et des cultures autochtones aux États-Unis.

Les termes « *American Indian* » (Amérindien), « *Native American* » (que l'on peut traduire par Américain autochtone) et « *Alaska Native* » (autochtone de l'Alaska) sont couramment utilisés aux États-Unis, à l'instar des termes « *tribe* » (tribu), « *tribal* » (tribal), « *tribal nation* » (nation tribale) et « *Alaska Native village* » (village autochtone de l'Alaska). Ces termes ont été retenus dans la version anglaise du présent rapport pour désigner les peuples et institutions autochtones. Certains termes, comme « *Indian* » (indien), « *Indian Country* » (terres indiennes) et « *tribal member* » (membre d'une tribu), sont utilisés dans certains contextes aux États-Unis, notamment dans le domaine juridique ; ils sont employés dans ce rapport lorsque cela semble plus pertinent, dans les sections traitant du droit en vigueur aux États-Unis et des décisions de justice. Le terme « *Indien* » fait référence aux Amérindiens et aux autochtones de l'Alaska, à moins d'indication contraire correspondant au contexte juridique ou aux paramètres d'une étude donnée. Par ailleurs, certains termes ont un sens juridique tout à fait précis, mais il faut aussi reconnaître que bon nombre d'entre eux peuvent être utilisés dans un contexte politique ou culturel plus large.

En anglais, le terme « *Indigenous* » est employé de plus en plus fréquemment dans le cadre des engagements internationaux en matière de droits humains et des observations de l'ONU et des organismes régionaux de défense des droits humains. C'est également le terme le plus couramment utilisé par les organisations de défense des peuples autochtones lorsqu'elles se présentent sur la scène internationale, ainsi que par les organisations non gouvernementales spécialisées œuvrant dans le domaine. En français, il est parfois rendu par « *indigène* », mais plus couramment, notamment pour ce qui est de l'Amérique du Nord, par le terme « *autochtone* ».

² Steven W. Perry, *Census of Tribal Justice Statistics in Indian Country, 2002*, Bureau of Justice Statistics, US Department of Justice, décembre 2005, NCJ 205332, page 3, disponible sur : <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/abstract/ctjaic02.htm>.

³ US Census Bureau, *The American Indian and Alaska Native Population: 2000*, février 2002, page 6, disponible sur <http://www.census.gov/prod/2002pubs/c2kbr01-15.pdf> (consulté le 9 mai 2006).

⁴ Voir, par exemple, *Federally Recognized Tribes*, National Conference of State Legislatures, août 2005, disponible sur <http://www.ncsl.org/programs/statetribes/tribes.htm> (consulté le 29 décembre 2006).

Liste de termes et d'abréviations

BIA	Bureau of Indian Affairs (BIA, Bureau des affaires indiennes), organisme du gouvernement fédéral chargé de soutenir les forces de police, les tribunaux et les autorités tribales
Convention C169 de l'OIT	Convention de 1989 de l'Organisation internationale du travail (OIT) relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants
FBI	Federal Bureau of Investigation (FBI, Bureau fédéral d'enquêtes)
IHS	L'Indian Health Service (IHS, Service de santé des Indiens), qui dépend du département américain de la Santé et des Services sociaux, gère des établissements dispensant des soins aux Amérindiens et aux peuples autochtones d'Alaska
Public Law 280 (Loi publique 280)	En vertu de cette loi, l'autorité légale (la compétence) a été transférée du gouvernement fédéral au gouvernement de certains États.
SANE	« <i>Sexual Assault Nurse Examiner</i> », personnel infirmier chargé d'examiner les victimes d'agressions sexuelles
SRPD	Standing Rock Police Department, service de police de Standing Rock
Terres indiennes	Les terres indiennes sont, aux termes des lois fédérales, « <i>toutes les terres situées dans les limites de toute réserve indienne</i> », « <i>toutes les communautés indiennes subordonnées sur le territoire des États-Unis</i> » et les « <i>parcelles indiennes, dont les titres de propriété ne sont pas éteints</i> ».
VPO	En Alaska, Village Police Officers (agents de police des villages)
VPSO	En Alaska, Village Public Safety Officers (agents des forces de sécurité des villages)

Introduction



« Je ne sais plus quoi faire. Je n'obtiens aucune réponse. »
Membre de la famille d'une jeune femme violée neuf mois auparavant.
© Adam Nadel

En juillet 2006, à Fairbanks, une autochtone de l'Alaska a signalé à la police qu'elle avait été violée par un homme qui n'était pas autochtone. Elle a fourni une description de son agresseur présumé, et les policiers municipaux lui ont dit qu'ils allaient essayer de le retrouver. Après avoir attendu leur retour en vain, elle s'est rendue aux urgences pour s'y faire soigner. Selon le récit fait à Amnesty International par une travailleuse sociale, la femme était couverte d'ecchymoses et tellement traumatisée que son élocution était précipitée. Toujours selon le même témoin, cette femme n'était pas ivre, mais l'équipe d'intervention chargée des agressions sexuelles l'a d'abord traitée comme une autochtone soûle, et ensuite seulement comme une victime de viol. La travailleuse sociale a raconté que la femme avait reçu des analgésiques et de l'argent, après quoi on l'avait envoyée dans un centre d'accueil qui n'était pas réservé aux autochtones. Le personnel de ce foyer l'avait éconduite, la croyant en état d'ébriété. *« Voilà pourquoi les Amérindiennes ne vont pas voir la police. Et cela crée un terrain favorable aux prédateurs sexuels. »*

Entretien avec une travailleuse sociale autochtone de l'Alaska (ayant demandé à conserver l'anonymat), juillet 2006.

La violence contre les femmes fait partie des atteintes aux droits humains les plus répandues. Elle est aussi l'une des plus secrètes. Ces actes surviennent dans les relations intimes, au sein de la famille ou sont commis par des inconnus ; il n'est pas de pays où les femmes n'en soient pas victimes.

Le présent rapport est consacré à la violence sexuelle à l'égard des femmes autochtones aux États-Unis. Les gouvernements ont la responsabilité de faire en sorte que les femmes voient leur droit de vivre à l'abri de la violence sexuelle respecté. Le bien-être et la sécurité des Amérindiennes et des femmes autochtones de l'Alaska, citoyennes de différentes nations tribales, sont directement liés au fait que leur nation ait l'autorité et la capacité voulue pour lutter contre ce type de violence.

Les peuples autochtones aux États-Unis sont victimes d'une marginalisation solidement établie, qui résulte de longues années d'atteintes aux droits humains et de persécutions systématiques et généralisées. La violence sexuelle qui frappe aujourd'hui les femmes autochtones porte les marques de ce lourd passé, qui lui confère certaines particularités. Le phénomène a été aggravé par l'amointrissement constant de l'autorité accordée par le gouvernement fédéral aux autorités tribales, ainsi que par l'insuffisance chronique des ressources mises à la disposition des organes chargés de faire respecter la loi et des services censés protéger les femmes autochtones contre la violence sexuelle. Alors que les Amérindiennes et les femmes autochtones de l'Alaska continuent à subir un niveau élevé de violence sexuelle, les responsables de ces actes jouissent d'une impunité constante, et les autorités ne se préoccupent guère des droits de ces femmes à la dignité, à la sécurité et à la justice.

Il existe plus de 550 tribus amérindiennes et autochtones de l'Alaska reconnues par le gouvernement fédéral des États-Unis. Ces tribus sont souveraines en vertu du droit des États-Unis ; elles ont compétence sur leurs citoyens et leurs terres, et entretiennent des relations intergouvernementales entre elles ainsi qu'avec le gouvernement fédéral des États-Unis⁵.

« La violence est une épreuve que les Indiennes affrontent leur vie durant, sous des formes multiples, depuis les insultes jusqu'au meurtre. La plupart d'entre elles ne dénoncent pas ce qu'elles subissent, car elles pensent qu'aucune mesure ne sera prise. »

Juana Majel, Congrès national des Indiens d'Amérique, et Karen Artichoker, Cangleska, Inc.-Sacred Circle⁶

Il ressort régulièrement des études réalisées par le gouvernement fédéral au cours des dix dernières années que les Amérindiennes et les femmes autochtones de l'Alaska subissent beaucoup plus de violences sexuelles que les autres femmes aux États-Unis. Les données recueillies par le département de la Justice des États-Unis indiquent que la probabilité d'être victime d'un viol ou d'une agression sexuelle est plus de 2,5 fois supérieure pour les Amérindiennes et les femmes autochtones de l'Alaska⁷ que pour l'ensemble de la population féminine aux États-Unis⁸. Il ressort d'une étude sur la violence contre les femmes entreprise par le département de la Justice des États-Unis que plus d'une femme amérindienne ou autochtone de l'Alaska sur trois (34,1 p. cent) est victime d'un viol au cours de sa vie,

⁵ Vous trouverez à l'adresse http://www.tribal-institute.org/lists/federally_recognized_nations.htm une liste des nations reconnues par le gouvernement fédéral.

⁶ *Restoration of Native Sovereignty – Restoration of Safety for Native Women*, National Congress of American Indians, National Task Force to End Sexual and Domestic Violence Against Women, VAWA Public Law 109-162, Volume V, septembre 2006

⁷ Les Amérindiens ont été traités comme un groupe racial pour les besoins de certaines statistiques, liées notamment au recensement et à des études de victimologie, les désignations raciales reposant dans ce cas sur les déclarations des personnes interrogées. Toutefois, la Cour suprême des États-Unis a considéré que les lois qui mentionnaient les Amérindiens et les autochtones de l'Alaska se réfèrent à une classification fondée sur le choix politique de l'appartenance à une tribu donnée, et non à une classification raciale. *Morton v. Mancari*, 417 U.S. 535 (1974).

⁸ Steven W. Perry, *American Indians and Crime- A BJS Statistical Profile 1992-2002*, Bureau of Justice Statistics, US Department of Justice, Office of Justice Programs, décembre 2004, disponible sur <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/aic02.pdf> (consulté le 30 novembre 2006).

contre moins d'une femme sur cinq aux États-Unis en général⁹. Aussi terribles que puissent paraître ces statistiques, on estime généralement qu'elles ne reflètent pas pleinement l'ampleur de la violence sexuelle faite aux Amérindiennes et aux femmes autochtones de l'Alaska¹⁰.



Winona Flying Earth, coprésidente du conseil d'administration de Bridges Against Domestic Violence (BADV), Mobridge, Dakota du Sud, février 2006. Le foyer de BADV accueille des femmes de la partie sud de la réserve de Standing Rock. © Adam Nadel

Ce dernier a l'obligation légale de protéger les droits et le bien-être des peuples amérindiens et des peuples autochtones de l'Alaska, y compris en assurant à leur intention des services sociaux, scolaires et médicaux. Cette responsabilité fiduciaire fédérale est définie dans des traités conclus par les nations tribales et le gouvernement fédéral, et confirmée au niveau fédéral dans la législation, les décisions des juridictions et les mesures politiques. Elle inclut la garantie de la souveraineté de chaque gouvernement tribal¹¹.

⁹ Patricia Tjaden & Nancy Thoennes, département de la Justice des États-Unis, *Full Report of the Prevalence, Incidence, and Consequences of Violence Against Women*, 2000.

¹⁰ Ainsi, les auteurs de l'étude intitulée *Extent, Nature, and Consequences of Rape Victimization* du département de la Justice des États-Unis font remarquer que les statistiques disponibles sous-estiment le nombre réel de viols commis chaque année, car elles excluent les viols commis contre des enfants et des adolescents, ainsi que contre toute personne vivant dans un foyer n'ayant pas le téléphone.

¹¹ Indian Tribal Justice Support Act 25 U.S.C.A. §3601(2) (1994).

« La plupart des femmes battues ou violées ne dénoncent pas ces actes à la police. Elles prennent une douche et se rendent au dispensaire [pour se faire soigner]. »

**Amérindienne ayant subi des violences sexuelles (anonymat préservé à sa demande),
février 2006**

À en juger par les entretiens réalisés par Amnesty International avec des victimes, des militant(e)s et des professionnel(le)s de l'aide aux victimes aux États-Unis, les statistiques disponibles sont loin de traduire la gravité du problème. Par exemple, les femmes de la réserve sioux de Standing Rock ayant accepté de répondre aux questions d'Amnesty International étaient nombreuses à penser qu'il n'existait pas, dans cette réserve, de femme n'ayant jamais subi de violence sexuelle.

« Les femmes ne dénoncent pas ces crimes, car cela ne change rien. À quoi bon porter plainte, si cela ne sert qu'à se faire de nouveau malmené ? »

Pauline Musgrove, directrice générale de la Spirits of Hope Coalition, octobre 2005

Amnesty International a répertorié de nombreux cas de violence sexuelle contre des femmes autochtones, mais la grande majorité des agressions est passée sous silence. C'est là un trait caractéristique de la violence contre les femmes. En effet, bien souvent, les victimes craignent que le respect de la confidentialité ne soit pas assuré et que des représailles puissent s'ensuivre ; de plus, elles ne sont pas sûres que leur déclaration sera prise au sérieux et entraînera la comparution en justice de leur agresseur. Pour les Amérindiennes et les femmes autochtones de l'Alaska, les rapports existant dans le passé entre leurs peuples et les organismes gouvernementaux, au niveau fédéral comme au niveau des États, influent aussi sur le taux de déclaration des actes de violence sexuelle.

« Le Congrès estime que :

- les tribus indiennes ont besoin de ressources supplémentaires en matière de justice pénale et de services aux victimes afin de lutter contre les agressions violentes dont sont victimes les femmes, et**
- le lien juridique particulier qui existe entre les États-Unis et les tribus indiennes confère au gouvernement fédéral une responsabilité fiduciaire visant à aider les autorités tribales à préserver la vie des Indiennes. »**

Loi relative à la violence contre les femmes (2005), article 901, Conclusions

« Les femmes autochtones ou les femmes de groupes raciaux ou ethniques marginalisés craignent parfois les pouvoirs publics si la police a toujours employé dans leur communauté des méthodes autoritaires et brutales »

**Radhika Coomaraswamy, alors rapporteuse spéciale des Nations unies
chargée de la question de la violence contre les femmes, juillet 2001¹²**

Les données disponibles sont limitées : elles sous-estiment l'ampleur des violences sexuelles faites aux femmes autochtones et ne brossent pas un tableau complet de la situation. Ainsi, il n'existe pas de statistiques sur les violences sexuelles dans les terres indiennes ; les données disponibles illustrent plus probablement la situation dans les zones urbaines que dans les régions rurales¹³. Les militants autochtones soulignent qu'il est important de bien comprendre l'ensemble du cycle de ces violences pour pouvoir élaborer une réponse stratégique adaptée¹⁴. Il est urgent que le gouvernement des États-

¹² A/CONF.189/PC.3/5, 27 juillet 2001, § 5 (en anglais). Le texte français de la citation figure dans A/CONF.189/PC.1/17

¹³ Bon nombre d'études ont été effectuées par téléphone. Par conséquent, il est probable que les autochtones de l'Amérique et de l'Alaska qui résident dans des zones urbaines ont été surreprésentés dans l'échantillon des personnes interrogées, car ils sont plus nombreux à avoir accès à un téléphone que les habitants des réserves ou des régions rurales.

¹⁴ Voir, par exemple, *Restoration of Native Sovereignty – Restoration of Safety for Native Women*, National Task Force to End Sexual and Domestic Violence Against Women, VAWA Public Law 109-162, volume V, septembre 2006.

Unis commence à rassembler des données permettant d'étayer les programmes visant à mettre un terme aux actes de violence sexuelle dont sont victimes les femmes autochtones.

Quoique les données disponibles ne représentent pas correctement l'ampleur des violences sexuelles que subissent les Amérindiennes et femmes autochtones de l'Alaska, elles indiquent que ces femmes sont particulièrement exposées à ce risque. Selon le département de la Justice des États-Unis, dans au moins 86 p. cent des cas signalés de viol ou d'agression sexuelle visant des femmes amérindiennes ou autochtones de l'Alaska, la victime indique que l'acte a été commis par un homme non autochtone. Les données publiées par le département de la Justice sur la violence contre les femmes non autochtones indiquent, en revanche, que dans le cas des victimes non autochtones, la violence sexuelle est habituellement commise par une personne dont l'appartenance raciale est la même. Ainsi, en 2004, 65,1 p. cent des viols commis sur des Blanches ont été le fait de Blancs, et 89,8 p. cent des auteurs de viols commis sur des Afro-Américaines étaient afro-américains¹⁵.

Certaines des données mises à la disposition d'Amnesty International dans les trois lieux étudiés suggèrent aussi qu'une forte proportion des actes de violence sexuelle visant des Amérindiennes et des femmes autochtones de l'Alaska ont été perpétrés par des agresseurs non indiens. Dans l'Oklahoma, une travailleuse sociale présente auprès des Amérindiennes ayant subi des violences sexuelles a indiqué à Amnesty International que, dans 58 p. cent des cas sur lesquels elle avait travaillé au cours des 18 mois précédents, l'auteur du crime n'était pas autochtone. Une étude statistique portant sur Anchorage, en Alaska, a fait ressortir que 57,7 p. cent des autochtones de l'Alaska victimes de violence sexuelle dans cette ville ont déclaré avoir été agressées par des hommes non autochtones¹⁶. Amnesty International a recueilli des témoignages sur des actes de violence commis par des agresseurs autochtones et non autochtones. Dans l'ensemble, les renseignements disponibles indiquent qu'une proportion importante des crimes est perpétrée par des personnes non indiennes, mais il existe peu de données quantitatives sur l'origine ethnique ou le statut autochtone des auteurs d'actes de violence sexuelle contre des Amérindiennes ou des femmes autochtones de l'Alaska. Il faut de toute urgence recueillir des données supplémentaires pour confirmer l'ampleur du phénomène et définir des indicateurs adaptés à la culture, reposant à la fois sur les droits individuels et sur les droits collectifs, permettant d'étudier de façon précise et intégrale la prévalence des violences sexuelles faites aux femmes autochtones. Ces éléments permettraient aussi d'évaluer les répercussions des questions de compétence sur l'efficacité des dispositions prises à l'échelon fédéral, étatique et tribal pour lutter contre les violences sexuelles subies par les femmes autochtones, ainsi que de définir plus facilement des stratégies visant à prévenir, poursuivre et sanctionner les crimes de violence sexuelle visant les femmes autochtones.

D'après le recensement réalisé en 2000 aux États-Unis, environ 4,1 millions d'Amérindiens et d'autochtones de l'Alaska vivent actuellement aux États-Unis¹⁷ – ils représentent donc environ 1,5 p. cent de la population totale.

Selon toute apparence, si les femmes autochtones aux États-Unis sont la cible d'actes de violence et si l'accès à la justice leur est refusé, c'est pour des raisons liées à leur genre et à leur identité autochtone. Cependant, les causes profondes de la discrimination et de la violence sont souvent complexes et toujours reliées entre elles. D'autres facteurs peuvent aussi exercer une forte influence, à commencer par

¹⁵ Voir par exemple, Steven W. Perry, *American Indians and Crime- A BJS Statistical Profile 1992- 2002*, Bureau of Justice Statistics, US Department of Justice, Office of Justice Programs, décembre 2004, disponible sur <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/aic02.pdf> (consulté le 30 novembre 2006) et Department of Justice *Table 42: Percent distribution of single-offender victimizations, by type of crime and perceived race of offender*, Bureau of Justice Statistics, US Department of Justice, 2004, disponible sur <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/cvus/current/cv0442.pdf>.

¹⁶ A. Rosay, *Descriptive Analysis of Sexual Assault in Anchorage, Alaska*. Alaska Justice Statistical Analysis Center, Justice Center, University of Alaska Anchorage, 2003, disponible sur <http://justice.uaa.alaska.edu/publications/pdf/0107sexualassaults.pdf>.

¹⁷ Dont 1,6 million de personnes qui se considèrent comme des autochtones. US Census Bureau, *The American Indian and Alaska Native Population: 2000*, février 2002, disponible sur <http://www.census.gov/prod/2002pubs/c2kbr01-15.pdf> (consulté le 30 novembre 2006).

la pauvreté et la marginalisation socioéconomique qui touchent de nombreuses femmes autochtones. Aux dires de femmes autochtones rencontrées par Amnesty International, la violence sexuelle qu'elles subissent aujourd'hui est une séquelle de l'impunité des atrocités commises dans le passé.

Le viol est toujours un acte de violence. Mais certains éléments donnent à penser que les actes de violence sexuelle visant les Amérindiennes et les femmes autochtones de l'Alaska sont accompagnés d'un degré supérieur de violence physique. Cinquante p. cent des Amérindiennes et des femmes autochtones de l'Alaska ayant subi un viol ont déclaré s'être également vu infliger des blessures physiques ; ce chiffre est de 30 p. cent pour les femmes en général aux États-Unis¹⁸.

Della Brown, une femme autochtone de l'Alaska âgée de trente-trois ans, a été violée, mutilée et assassinée. Son corps a été découvert dans une baraque abandonnée à Anchorage en septembre 2000. Son crâne avait été fracassé à un tel point que le coroner a comparé sa tête à un « sac de glaçons ». Selon la police, plusieurs personnes seraient entrées dans la baraque et auraient enflammé des allumettes pour regarder le corps, mais ces gens n'ont pas signalé le meurtre à la police d'Anchorage. Personne n'a encore été traduit en justice pour le viol et le meurtre de Della Brown¹⁹.

À l'instar des femmes qui vivent dans d'autres pays, les femmes autochtones sont souvent victimes d'actes de violence sexuelle commis par une connaissance, par leur petit ami ou par leur mari. D'après les statistiques du département de la Justice des États-Unis, dans à peu près un quart des cas de violence sexuelle signalés visant des Amérindiennes ou des femmes autochtones de l'Alaska, l'agresseur présumé est un partenaire intime. Lorsque ceux-ci commettent des actes de violence sexuelle, ils bénéficient souvent d'une impunité qui est notamment due au fait que ces actes de violence ne sont considérés comme des infractions pénales ni par les femmes elles-mêmes, ni par les autorités compétentes, ni par la société en général. Bien souvent, les femmes ne dénoncent pas la violence conjugale. Et lorsqu'elles le font, la réaction de la police et des tribunaux est souvent loin de répondre aux nécessités.

Rhea, une Amérindienne de la réserve sioux de Standing Rock (Dakota du Nord et du Sud) a raconté à Amnesty International que l'une de ses amies, une Amérindienne âgée de vingt et un ans, avait été violée et rouée de coups par quatre hommes en février 2003. Son amie a d'abord été emmenée à l'hôpital du Service de santé des Indiens, à Fort Yates, puis transférée à un hôpital de Bismarck, dans le Dakota du Nord, dans un état critique. Elle avait vraisemblablement cherché à se suicider en absorbant une grande quantité de médicaments contre le diabète qu'elle avait trouvés dans la maison où le viol avait eu lieu. Selon le récit de Rhea, « elle était couchée là, couverte de traces de coups, les yeux pochés » ; toujours selon Rhea, un agent du service de police de Standing Rock (SRPD) est venu interroger son amie à l'hôpital pendant qu'elle était encore capable de parler. Elle est morte quinze jours après le viol. Rhea dit avoir discuté avec cet agent de police un an plus tard ; il lui a indiqué que l'affaire avait été classée. « Les auteurs de ce crime sont toujours en liberté, a-t-elle ajouté, et je ne sais pas pourquoi ». Le chef du SRPD a assuré à Amnesty International qu'ils n'avaient aucune trace du dossier.

Entretien avec Rhea, 2006 (aucun renseignement permettant d'identifier les personnes n'est rendu public)

Lorsqu'un acte criminel de violence sexuelle est commis sur des terres tribales, l'appartenance ethnique de l'agresseur présumé est importante, car les forces de police qui interviendront et le système judiciaire qui sera chargé de faire traduire l'auteur en justice ne sont pas les mêmes selon qu'il est

¹⁸ Ronet Bachman, *The Epidemiology of Rape and Sexual Assaults Against American Indian Women: An Analysis of NCVS Data*. Document présenté à un groupe de travail fédéral et tribal sur les agressions sexuelles commises contre les femmes autochtones le 29 septembre 2003, et mentionné dans Sarah Deer, "Sovereignty of the Soul: Exploring the Intersection of Rape Law Reform and Federal Indian Law", 38 *Suffolk U. L. Rev.* 455 (2005).

¹⁹ Entretien avec le sergent Markowitz, du service de police d'Anchorage, le 2 novembre 2006.

autochtone ou non. De ce fait, les victimes de violence sexuelle sont traitées différemment selon l'endroit où s'est produit le crime et selon que son auteur est autochtone ou non, ce qui cause une inégalité dans l'accès à la justice et dans la responsabilité.

« Avant de demander ce qui s'est passé, la police se demande : “Est-ce que c'est de notre ressort ? L'agresseur était-il amérindien ?” »

**Une travailleuse sociale œuvrant auprès de victimes amérindiennes
de la violence sexuelle, mai 2005**



Jackie Brown Otter est la fondatrice de Pretty Bird Woman House, un organisme d'aide aux victimes de violences domestiques et sexuelles créé dans la réserve sioux de Standing Rock. Cet organisme porte le nom de sa sœur, Ivy Archambault (Pretty Bird Woman), violée et assassinée en 2001. © Adam Nadel

Pour obtenir justice, les victimes de violences sexuelles doivent souvent cheminer dans un labyrinthe de lois tribales, étatiques et fédérales. Le gouvernement fédéral des États-Unis a créé entre ces trois niveaux de compétence une relation complexe qui nuit au principe d'égalité devant la loi et permet souvent aux auteurs des crimes d'échapper à la justice. Dans certains cas, cette situation a créé des zones où aucune loi ne s'applique, ce qui favorise la violence. Le Congrès des États-Unis doit agir pour que la complexité des règles en matière de compétence et des lois en vigueur n'entrave pas l'accès à la justice des victimes de violence sexuelle.

Il règne parfois une grande confusion, et il faut si longtemps pour décider si un crime est du ressort des autorités tribales, étatiques ou fédérales que les enquêtes menées ne sont pas satisfaisantes, ou même qu'aucune suite n'est donnée à la déclaration de la victime. Dès lors que les responsables de l'application des lois doivent se prononcer sur-le-champ sur l'origine indienne ou non du suspect, la sécurité publique est compromise sur les terres tribales. Il ressort des recherches effectuées par Amnesty International que le manque de personnel et la formation inadéquate des forces de police compétentes agissent aussi de façon négative sur le droit à la justice des victimes.

Pour diverses raisons et de diverses façons, aucun des trois systèmes judiciaires – fédéral, étatique et tribal – n'apporte de réponse adéquate aux autochtones victimes de violence sexuelle. Le gouvernement des États-Unis a porté atteinte à l'aptitude des systèmes judiciaires tribaux à punir les crimes de violence sexuelle en leur accordant des ressources insuffisantes, en interdisant aux tribunaux tribaux de faire comparaître des suspects non indiens et en limitant les peines privatives de liberté que les tribunaux tribaux peuvent imposer pour une infraction donnée. En effet, les tribunaux tribaux ne peuvent condamner l'auteur d'un crime à plus d'un an d'emprisonnement, y compris en cas de viol. Les peines d'emprisonnement infligées aux auteurs de viol par les tribunaux étatiques ou fédéraux se situent respectivement entre huit ans et huit mois et entre douze ans et dix mois²⁰.

Chaque nation tribale a sa propre culture, ses propres coutumes et son propre passé. Plus de 250 langues autochtones sont parlées dans le pays.

Les recherches effectuées par Amnesty International montrent que, lorsqu'une affaire est du ressort des autorités fédérales ou de l'État et que les auteurs des actes de violence sont poursuivis par l'intermédiaire de l'appareil judiciaire correspondant, les Amérindiennes et femmes autochtones de l'Alaska se voient souvent refuser l'accès à la justice. Dans les affaires concernant des femmes amérindiennes, il est difficile de quantifier le nombre de poursuites abandonnées avant même d'être portées devant une cour fédérale, car aucune statistique n'est établie à ce sujet par les services du parquet fédéral. Cependant, les éléments d'information recueillis par Amnesty International indiquent que les autorités décident de ne pas engager de poursuites dans un nombre considérable de cas de femmes autochtones victimes de violence sexuelle. Or, lorsque les procureurs fédéraux refusent d'engager des poursuites contre des agresseurs présumés non autochtones, les victimes ne disposent plus d'aucun recours aux termes du code pénal des États-Unis.

La Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir (Nations unies) prévoit, entre autres, que les victimes doivent : être traitées avec compassion et dans le respect de leur dignité ; être informées des possibilités de recours qu'offre l'appareil judiciaire et administratif, des dates et du déroulement des procédures et de l'issue de leurs affaires ; et être préservées des manœuvres d'intimidation et des représailles. La Déclaration dispose également qu'il convient d'éviter les délais inutiles dans le règlement des affaires.

Quel que soit le système judiciaire ou policier compétent, les victimes ne sont pas informées de l'évolution de leur dossier et peu de comptes leur sont rendus si aucune enquête n'est menée ou si aucun suspect n'est poursuivi. Pour certaines, une telle situation peut se traduire par des mois, voire des années de peur et d'insécurité.

Les services de santé ont un rôle déterminant à jouer non seulement en prodiguant aux victimes les soins médicaux dont elles peuvent avoir besoin, mais également en constatant la violence sexuelle. Ces examens médicolégaux peuvent fournir des éléments décisifs pour l'aboutissement des poursuites. Malheureusement, Amnesty International a remarqué que la qualité des services de base dispensés aux Amérindiennes et aux femmes autochtones de l'Alaska variait considérablement d'un endroit à l'autre. Ces carences sont largement attribuables à l'insuffisance notoire des fonds accordés à l'Indian Health Service (IHS, Service de santé des Indiens) par le gouvernement des États-Unis. Toutefois, dans

²⁰ Bureau of Justice Statistics Bulletin, *Felony Sentences in State Courts, 2002*, décembre 2004, NCJ 206916, disponible sur <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/fssc02.pdf> (consulté le 30 novembre 2006).

certains cas, la formation donnée sur la façon d'accueillir les victimes de violence sexuelle dans le respect de leur identité culturelle est insuffisante, si bien que les établissements de santé ne peuvent pas fournir aux femmes les traitements et le soutien dont elles ont besoin.

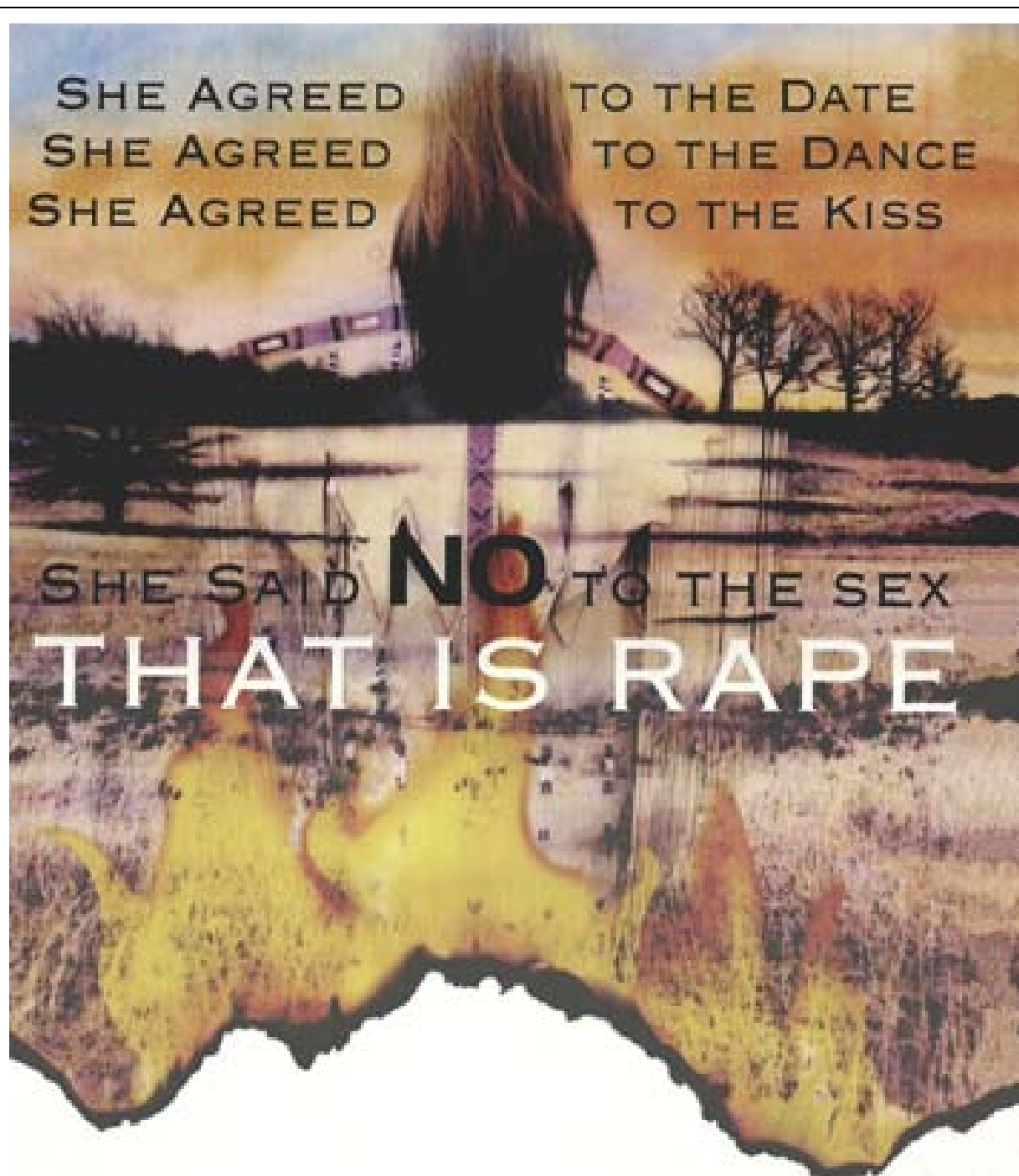
L'Indian Health Service (IHS, Service de santé des Indiens), qui dépend du département américain de la Santé et des Services sociaux, gère des établissements dispensant des soins aux Amérindiens et aux peuples autochtones d'Alaska

Globalement, Amnesty International a constaté que, pour de nombreuses femmes amérindiennes et autochtones de l'Alaska victimes de violence sexuelle, il était difficile, sinon impossible, de recourir à la justice, de bénéficier de soins médicaux adéquats et d'obtenir réparation. L'impunité des auteurs des crimes et l'indifférence à laquelle se heurtent les victimes créent un climat dans lequel la violence sexuelle, loin d'être considérée comme un crime, passe pour normale et inévitable, et dans lequel les femmes ne cherchent pas à obtenir justice, car elles savent que leurs efforts resteront vains.

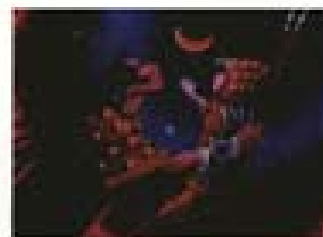
La violence sexuelle commise contre les femmes n'est pas seulement un problème d'ordre pénal et social, mais aussi une atteinte aux droits humains. Toutes les femmes ont le droit de vivre à l'abri de la violence, et les autorités ont la responsabilité de veiller à ce qu'elles puissent jouir de ce droit. Ce rapport montre que le gouvernement des États-Unis ne respecte pas les obligations qui lui incombent à cet égard en vertu du droit international.

Le droit international est pourtant clair : les États doivent veiller à ce que leurs représentants appliquent les normes en matière de droits humains, mais ils doivent aussi prendre des mesures efficaces de protection contre les actes de particuliers portant atteinte aux droits humains. En vertu de cette obligation – souvent désignée par le terme de diligence requise – les États doivent prendre des dispositions raisonnables pour prévenir les atteintes aux droits humains et, lorsque de telles atteintes surviennent, utiliser les moyens dont ils disposent pour entreprendre des enquêtes efficaces, identifier les auteurs présumés des crimes et les traduire en justice, et faire en sorte que les victimes obtiennent une réparation adéquate. Or, les recherches effectuées par Amnesty International indiquent que les États-Unis n'agissent actuellement pas avec la diligence requise pour prévenir, poursuivre et punir les crimes de violence sexuelle contre les Amérindiennes et les femmes autochtones de l'Alaska.

Nul ne peut effacer les longues années d'exactions, mais, sur tout le territoire des États-Unis, des femmes autochtones, pleines de détermination et d'espoir, œuvrent aujourd'hui pour forger un avenir dans lequel leur droit à la dignité et à la sécurité sera respecté. Riche des acquis de leur travail et de leur expérience, le présent rapport se conclut sur une série de recommandations qui exhortent les autorités à remplir leurs obligations d'enquêter, de poursuivre et de punir les auteurs d'actes de violence sexuelle, et à promouvoir les droits fondamentaux des femmes autochtones.



ELLE ÉTAIT D'ACCORD POUR LE RENDEZ-VOUS
ELLE ÉTAIT D'ACCORD POUR DANSER
ELLE ÉTAIT D'ACCORD POUR UN BAISER
ELLE A DIT **NON** AUX RAPPORTS SEXUELS
C'EST ÇA LE VIOL



Affiche réalisée par la coalition Spirits of Hope en 2004. Elle a été élaborée, au sein de la coalition, par la commission chargée des agressions sexuelles, qui est formée d'Amérindiennes de l'Oklahoma.

Photo : Shan Goshorn. Affiche : Jennifer Stringfellow.

Principales recommandations

- Le gouvernement fédéral et les gouvernements des États doivent consulter les nations autochtones, et en particulier les femmes de ces nations, et coopérer avec elles pour mettre en place des plans d'action visant à faire cesser les violences dont ces femmes sont victimes.
- Les autorités fédérales, étatiques et tribales doivent, en concertation avec les peuples autochtones, recueillir et publier des données précises et exhaustives sur les viols et autres violences sexuelles, en mettant en évidence l'origine autochtone ou autre des victimes et des agresseurs ainsi que les lieux où se sont produits les faits, le nombre d'affaires qui font l'objet de poursuites, le nombre d'affaires refusées par le parquet, et en précisant les motifs de ces rejets.
- Le Congrès des États-Unis doit reconnaître aux autorités tribales la compétence sur tous ceux, autochtones ou non, qui commettent une infraction sur les terres tribales et admettre qu'elles ont le pouvoir de prononcer des peines proportionnelles à la gravité des faits, conformément aux normes internationales en matière de droits humains. Les autorités fédérales doivent également prendre des dispositions supplémentaires, en accord avec les autorités tribales, pour mettre à la disposition de ces dernières les ressources financières et autres leur permettant de donner à leurs juridictions la capacité de fonctionner efficacement et conformément aux normes internationales.
- Si des violences sexuelles leur sont signalées, les responsables du maintien de l'ordre doivent réagir dans les meilleurs délais, prendre les mesures qui s'imposent pour mettre les victimes à l'abri de nouvelles atteintes, et mener des enquêtes rigoureuses. Les autorités fédérales doivent immédiatement faire le nécessaire pour que des moyens suffisants soient mis à la disposition des forces de police en service sur les terres indiennes et dans les villages autochtones de l'Alaska. Dans une optique d'efficacité, toutes les forces de police doivent collaborer étroitement avec les organisations de femmes autochtones, afin d'élaborer et d'appliquer avec elles des protocoles d'enquête appropriés au traitement des affaires de violence sexuelle. Par ailleurs, il convient de se pencher tout particulièrement sur le renforcement de la présence policière dans les zones rurales au sein desquelles les infrastructures de transport et de communication sont déficientes.
- Les organes chargés du maintien de l'ordre public et les prestataires de soins de santé doivent faire en sorte que toutes les femmes autochtones ayant subi des violences sexuelles puissent bénéficier dans de brefs délais et dans de bonnes conditions d'un examen médico-légal réalisé dans un établissement situé à une distance raisonnable, sans avoir à assumer les frais de cet examen.
- Les procureurs doivent lancer toutes les poursuites qui s'imposent concernant les affaires de violences sexuelles contre les femmes autochtones. Ils doivent disposer des ressources suffisantes afin que ces affaires se voient conférer la priorité adéquate et soient traitées dans les délais requis. Tout refus de traiter un dossier, ainsi que la justification de cette décision, devrait être promptement communiqué à la victime ainsi qu'à tout autre procureur au sein du ressort judiciaire concerné.
- Le gouvernement fédéral et ceux des États doivent prendre des mesures efficaces, en concertation et en coopération avec les Amérindiens et peuples autochtones de l'Alaska, pour combattre les préjugés, éliminer les stéréotypes et mettre un terme à la discrimination dont souffrent ces peuples.



Amérindiens vivent en Oklahoma, deuxième État du pays pour ce qui est de la population amérindienne. Pourtant, les autochtones étaient peu nombreux sur ce territoire avant que le gouvernement des États-Unis ne les chasse par la force de leurs terres natales. Le processus de réinstallation, qui a coûté des milliers de vies, a commencé dans les années 1830 ; en 1885, plus de 30 tribus autochtones de l'Amérique, aux cultures variées, avaient été transférées de force sur le territoire actuel de l'Oklahoma. Le passé de cet État se traduit par une carte complexe de l'attribution des compétences. © Adam Nadel

Chapitre 1 : l'héritage du passé

« Comme la nation cherchait à agrandir son territoire vers l'ouest, cet organisme a participé au nettoyage ethnique qui s'est abattu sur les tribus de l'Ouest... il faut admettre que la propagation délibérée de maladies [...] et les homicides lâches de femmes et d'enfants ont représenté une tragédie tellement horrible qu'il serait simpliste de la justifier uniquement comme la conséquence inévitable de l'affrontement entre des modes de vie différents entrant en concurrence... »

Après avoir ruiné les systèmes économiques tribaux et provoqué délibérément la dépendance des tribus à l'égard des services qu'il fournissait, cet organisme s'est appliqué à détruire tout ce qui était indien. Il a interdit l'usage des langues indiennes, proscrit les pratiques religieuses traditionnelles, délégalisé le gouvernement traditionnel et rendu les Indiens honteux de leur identité. Pis encore, le Bureau des affaires indiennes a commis ces actes contre les enfants confiés à ses internats, en les brutalisant affectivement, psychologiquement, physiquement et spirituellement... les vestiges de ces méfaits nous hantent. »

Kevin Gover, alors secrétaire adjoint chargé des affaires indiennes au département américain de l'Intérieur. Cérémonie du 175^e anniversaire du Bureau des affaires indiennes, 8 septembre 2000²¹

Il est notoire que les colons européens et américains ont chassé de leurs terres de nombreux peuples autochtones et qu'ils ont commis au cours de ces déplacements forcés des atrocités généralisées. Les massacres, conjugués aux maladies et à la famine, ont décimé les peuples autochtones de l'Amérique du Nord.

La violence sexuelle, un outil de conquête

« Les agressions sexuelles et la violence contre les femmes amérindiennes ne sont pas fortuites. C'est dans le passé qu'il faut en rechercher les causes. »

Jacqueline Agtuca, lors de la Conférence des femmes autochtones de l'Alaska (Anchorage, Alaska, 24 mai 2005)

Les spécialistes actuels des cultures autochtones de toute l'Amérique, Alaska compris, estiment qu'avant la colonisation, les femmes tenaient souvent une place éminente dans la société. Les données disponibles indiquent que les actes de violence contre des femmes étaient rares et souvent sévèrement punis²². La colonisation et ses séquelles ont profondément modifié les rôles respectifs des hommes et des femmes autochtones. En effet, les pionniers et les représentants de l'État ont tenu à ne traiter qu'avec les hommes, tandis que les missionnaires chrétiens faisaient pression sur les peuples autochtones pour que les hommes et les femmes remplissent les rôles jugés convenables par leurs Églises²³. Les pionniers ont pratiqué la violence liée au genre lors de nombreux épisodes de sinistre mémoire, notamment la migration forcée des peuples autochtones sur la « piste des larmes » (*Trail of Tears*) et durant la « longue marche » (*Long Walk*). Ces attaques, loin d'être le fait du hasard ou le fruit d'initiatives individuelles, faisaient partie intégrante de la stratégie de conquête et de colonisation²⁴. De

²¹ Disponible sur http://www.tribal-institute.org/lists/kevin_gover.htm (consulté le 31 mai 2006).

²² Voir, par exemple, Sarah Deer, "Toward an Indigenous Jurisprudence of Rape", 14 *Kansas Journal of Law & Public Policy* 121, 129-130 et Andrea Smith, *Conquest: Sexual Violence and American Indian Genocide*, South End Press, Cambridge, MA, 2005.

²³ Voir, par exemple, John Demos, *The Tried and the True: Native American Women Confronting Colonization*, et Nancy F. Cott (sous la dir. de), *No Small Courage: A History of Women in the United States*, Oxford University Press, New York, NY, 2000.

²⁴ Depuis quelques années, on a commencé à prendre acte du phénomène mondial d'utilisation du viol dans les conflits pour humilier, punir, dominer et terroriser les populations attaquées, et détruire le tissu social. La communauté internationale a constaté que le viol avait été employé comme une arme de guerre en différentes occasions : pendant la Seconde Guerre mondiale, en ex-Yougoslavie, au Rwanda, en République démocratique

nombreux universitaires estiment que ces violences, ainsi que certains autres actes commis dans le passé, constituent un génocide.

Le Bureau of Indian Affairs (BIA, Bureau des affaires indiennes) est un organisme du gouvernement fédéral chargé de soutenir les forces de police, les juridictions et les autorités tribales.

Au fil de l'histoire, le gouvernement fédéral des États-Unis a tenté à plusieurs reprises de contraindre les Amérindiens et les peuples autochtones de l'Alaska à s'assimiler à la société non autochtone. Vers la fin du 19^e et le début du 20^e siècle, plusieurs ensembles de mesures visant à promouvoir l'assimilation ont ainsi contribué à l'éclatement des sociétés tribales, à la détérioration de la solidarité communautaire et à la destruction des réseaux sociaux traditionnels. L'un de ces trains de mesures, amorcé en 1869, consistait à retirer les enfants de leur famille dès l'âge de cinq ans pour les placer de force dans des internats. Le Bureau of Indian Affairs (BIA, Bureau des affaires indiennes) contrôlait 25 internats, tandis que 460 autres écoles étaient gérées par des Églises qui bénéficiaient d'un financement du gouvernement fédéral. Les récits des conditions de vie dans ces écoles font frémir : les traitements cruels et inhumains faisaient partie du quotidien. De nombreux enfants ont été victimes de violences physiques et sexuelles. Des centaines d'entre eux seraient morts dans ces établissements, soit faute d'une alimentation correcte soit en raison de l'insuffisance des soins médicaux, encore qu'il n'existe pas de statistiques véritablement fiables²⁵. Cette absence de données est notamment attribuable au fait que de nombreuses écoles renvoyaient chez eux les enfants gravement malades ou ne consignaient pas les décès²⁶.

L'expression « piste des larmes » (*Trail of Tears*) évoque l'expulsion de plusieurs nations tribales des régions côtières du sud et de l'est, contraintes à migrer vers l'Oklahoma entre 1838 et 1839. Ce déplacement forcé a entraîné la mort de milliers d'autochtones.

La « longue marche » (*Long Walk*) fait référence à l'expulsion et à la migration forcée des Navajos, chassés de leurs terres en Arizona et au Nouveau-Mexique en 1863 et 1864. Plus de 200 personnes ont succombé au froid et à la faim pendant cette marche d'environ 450 kilomètres ; de nombreuses autres sont mortes après leur arrivée sur la réserve désertique de Bosque Redondo, au Nouveau-Mexique.

Les stéréotypes négatifs et déshumanisants appliqués aux Amérindiens en général et aux femmes autochtones en particulier ne sont pas limités au passé lointain. En 1968, par exemple, un jugement rendu par une cour d'appel fédérale a maintenu une disposition législative en vertu de laquelle un Amérindien ayant commis un viol en terre indienne serait passible d'une peine moins sévère si la victime était une femme autochtone²⁷. Selon certains commentateurs, le Congrès, en adoptant cette loi, a peut-être estimé que les femmes autochtones étaient immorales et méritaient une moindre protection²⁸. Enfin, les femmes autochtones ont subi des programmes de stérilisation entrepris par le gouvernement fédéral au mépris des droits humains et du droit international. Ainsi, de 1972 à 1976, ces femmes ont été stérilisées par milliers, sans nécessité médicale et sans leur consentement libre et éclairé²⁹. Certaines femmes auraient été menacées de se voir enlever la garde de leurs enfants si elles refusaient d'être opérées, et auraient ainsi été contraintes d'accepter l'intervention³⁰.

du Congo, au Soudan. Ces dernières années, plusieurs juridictions à travers le monde ont commencé à poursuivre ces infractions. Voir, par exemple, les articles 3-g et 4-e du Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda, et *Akayesu* (Chambre de première instance), 2 septembre 1998, § 731.

²⁵ Kelly D. Lynn, "Seeking Environmental Justice for Cultural Minorities: The South Lawrence Trafficway of Lawrence", 12 *Kansas Journal of Law & Public Policy*. 221, 222 (2003).

²⁶ Matt Kelley, "American Indians Describe School Beatings", Associated Press, 24 avril 1999.

²⁷ *Gray v. US*, 394 F.2d 96, 98 (9th Cir. 1968).

²⁸ Voir par exemple Sarah Deer, "Toward an Indigenous Jurisprudence of Rape", 14 *Kansas Journal of Law & Public Policy* 121, 129-130.

²⁹ Voir US General Accounting Office, *Summary of Information Obtained: Medical Research Involving Indian Subjects*, novembre 1975, disponible sur <http://archive.gao.gov/f0402/100493.pdf> (consulté le 11 mai 2006).

³⁰ Charles R. England, "A Look at the Indian Health Service Policy of Sterilization, 1972-1976", disponible sur <http://www.dickshovel.com/IHSSterPol.html>, (consulté le 11 mai 2006).

Jusqu'ici, les États-Unis n'ont pas fait grand-chose pour reconnaître leurs torts ni pour octroyer une réparation satisfaisante aux victimes.

Ces atteintes aux droits humains des peuples autochtones trouvent un écho aujourd'hui dans la société et la culture populaire aux États-Unis. Ainsi, un jeu vidéo intitulé *Custer's Revenge* (la revanche de Custer) a été commercialisé par une société privée en 1989. Le but du jeu était de manipuler le personnage du général Custer de façon à ce qu'il viole une femme amérindienne ligotée à un poteau. L'université du Dakota du Nord a refusé de changer sa mascotte, le *Fighting Sioux* (Sioux combattant), malgré la vive opposition des tribus sioux et bien que des formes d'expression au contenu racial et sexuel choquant en aient résulté. Par exemple, des étudiants de l'université ont porté des tee-shirts ornés d'une caricature où l'on voyait un Indien sioux s'accoupler avec un bison.

Les exactions commises dans le passé ont laissé des séquelles. La déshumanisation dont les Amérindiennes et les femmes autochtones de l'Alaska ont fait l'objet depuis le début de l'histoire des États-Unis influe sur les attitudes actuelles. Elle est partiellement responsable des chiffres élevés de violences sexuelles commises contre ces femmes et des taux élevés d'impunité dont jouissent leurs agresseurs.

Chapitre 2 : Le droit international relatif aux droits humains

Dans le présent rapport, Amnesty International examine la violence contre les femmes autochtones sous l'angle des droits humains. Le concept de droits humains est fondé sur la reconnaissance de la dignité et de la valeur inhérentes à chaque être humain. En ratifiant des traités internationaux qui ont force obligatoire dans ce domaine, et par le biais de déclarations adoptées par des organes intergouvernementaux tels que les Nations unies et l'Organisation des États américains (OEA), les États ont pris l'engagement de veiller à ce que chaque personne puisse jouir de certaines libertés et de certains droits universels.

Les violences sexuelles infligées aux femmes portent atteinte à toute une série de droits³¹, tels que le droit à ne pas être soumis à la torture ou à d'autres mauvais traitements³², le droit à la liberté et à la sécurité de la personne³³, et le droit au plus haut niveau possible de santé physique et mentale³⁴. De plus, l'affaiblissement des autorités tribales et des ressources dont disposent les tribus pour protéger les femmes autochtones contre les actes de violence sexuelle va contre les engagements internationaux en matière de droits humains, y compris les normes internationales relatives aux droits des peuples autochtones.

Ainsi qu'il ressort de l'analyse présentée ci-après, la violence sexuelle et liée au genre est aussi une forme de discrimination à l'égard des femmes³⁵. Dans le cas des Amérindiennes et femmes autochtones de l'Alaska, qui subissent un taux disproportionné de violence sexuelle, il s'agit en outre d'une forme de discrimination liée à l'identité autochtone³⁶. Lorsqu'un État ne lutte pas avec suffisamment de diligence contre la violence sexuelle faite aux femmes – en recourant au système de justice pénale et en leur donnant réparation – ces carences peuvent priver les femmes du droit à l'égalité devant la loi. Les États-Unis ont ratifié bon nombre de grands traités qui garantissent ces droits fondamentaux, dont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

La diligence requise

Le droit international exige des États qu'ils exercent leur pouvoir pour protéger et appliquer les droits humains³⁷. Dans ce contexte, ils doivent non seulement veiller à ce que leurs propres représentants respectent les normes relatives aux droits humains, mais également agir avec la diligence requise pour faire cesser les atteintes aux droits humains commises par des particuliers (agents non gouvernementaux). Lorsqu'un État a, ou devrait avoir, connaissance d'atteintes aux droits humains, mais qu'il ne prend pas les mesures nécessaires pour les empêcher, il en partage la responsabilité avec les auteurs des actes en question.

³¹ Voir la Recommandation générale n° 19 (1992) du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, qui montre dans quelles conditions les violences sexuelles portent atteinte aux droits inscrits dans des traités ratifiés par les États-Unis.

³² Voir l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 2-1 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

³³ Voir l'article 9-1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

³⁴ Voir l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, que les États-Unis ont signé, mais n'ont pas ratifié.

³⁵ Voir l'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Recommandation générale n° 19 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

³⁶ Voir l'article 2 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

³⁷ Voir, par exemple, l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Le principe de la diligence requise contient l'obligation de prévenir les atteintes aux droits humains, d'enquêter le cas échéant sur les faits et de punir leurs auteurs, ainsi que d'indemniser les victimes et de leur assurer un soutien par des services appropriés³⁸.

Il faut souligner clairement que le devoir qu'a l'État d'agir avec la diligence requise n'atténue nullement la responsabilité pénale des auteurs de violences sexuelles ou autres contre les femmes. Selon le droit pénal, c'est l'auteur des violences sexuelles qui est responsable de l'acte et qui doit être traduit devant la justice. Toutefois, l'État aussi est fautif s'il ne fait pas le nécessaire pour prévenir les faits, enquêter sur les infractions commises et y apporter une réponse satisfaisante. Le présent rapport démontre clairement que les autorités des États-Unis ne font pas preuve de toute la diligence requise quant aux affaires de violences sexuelles commises contre les Amérindiennes et les femmes autochtones de l'Alaska.

Les droits humains des peuples autochtones

Au cours des deux dernières décennies, le droit international relatif aux droits humains est devenu plus sensible aux valeurs, aux besoins et aux aspirations des peuples autochtones, en reconnaissant le caractère distinct de leurs cultures et les persécutions qu'ils subissent. Parmi les normes portant sur les droits humains des peuples autochtones, il convient de mentionner la Convention de 1989 de l'Organisation internationale du travail concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (Convention C169 de l'OIT) et la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Les droits propres aux peuples autochtones ont aussi été confirmés par les organes d'experts chargés d'interpréter les obligations incombant aux États en vertu des grands traités sur les droits humains établis dans le cadre des Nations unies et de l'Organisation des États américains. Ces règles et normes en constante évolution reconnaissent uniformément aux peuples autochtones le droit de préserver leurs identités nationales et, à cet effet, leur besoin de décider eux-mêmes de leurs modes de vie et de leur avenir.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, qui vérifie le respect par les États de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, a demandé aux États « *de reconnaître que la culture, l'histoire, la langue et le mode de vie propres des populations autochtones enrichissent l'identité culturelle d'un État, de les respecter en tant que telles, et de promouvoir leur préservation* », ainsi que de veiller à ce « *qu'aucune décision directement liée à leurs droits et à leurs intérêts ne soit prise sans leur consentement informé*³⁹ ».

En 2001, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a nommé un rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones. Dans son premier rapport, le rapporteur spécial a mentionné plusieurs éléments méritant une attention particulière, tels que les problèmes de droits humains rencontrés par les peuples autochtones dans le cadre de l'administration de la justice ; la participation des peuples autochtones aux prises de décisions, à la conduite des affaires publiques et à l'élaboration des politiques ; et la discrimination à l'égard des peuples autochtones, envisagée en tenant compte des questions de genre⁴⁰.

Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a confirmé en 2002 un principe fondamental véritablement commun au droit pénal de l'ensemble des pays, à savoir que « doivent être réprimées les violations graves de l'autonomie sexuelle. Cette dernière est violée chaque fois que la victime se voit imposer un acte auquel elle n'a pas librement consenti ou auquel elle ne participe pas volontairement ».

**Le procureur c. Kunarac, affaire n° IT 96-23 & 23/1, Chambre d'appel,
12 juin 2002.**

³⁸ Voir, par exemple, l'Observation générale n° 31 du Comité des droits de l'homme (comité d'experts qui surveille la mise en œuvre par les États du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). Voir également la Recommandation générale n° 19 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

³⁹ Recommandation générale n° 23 du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

⁴⁰ Texte disponible sur <http://www.ohchr.org/french/issues/indigenous/rapporteur/> (consulté le 4 janvier 2007).

« L'inaccessibilité généralisée du système officiel d'administration de la justice, imputable à une discrimination directe ou indirecte à l'encontre des peuples autochtones profondément enracinée dans les mœurs, explique pour une grande part que leurs droits soient mal protégés... Étant donné la discrimination qui s'exerce dans les appareils judiciaires nationaux, il n'est pas surprenant que de nombreux peuples autochtones n'aient pas confiance en eux et demandent à avoir davantage voix au chapitre pour les questions familiales, civiles et pénales... Les pays qui ont pu incorporer le respect du droit coutumier autochtone dans leur régime juridique officiel constatent que la justice fonctionne mieux. »

Rodolfo Stavenhagen, rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, rapport présenté à la Commission des droits de l'homme le 26 janvier 2004

La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies en juin 2006, prévoit des normes minimales de reconnaissance et de protection des droits des peuples autochtones dans divers contextes à travers le monde. Au moment de la rédaction du présent rapport, l'adoption définitive de ce texte par l'Assemblée générale a été reportée afin de poursuivre les consultations ; il est cependant important de noter que cette Déclaration se situe dans la ligne des dispositifs de protection des droits humains déjà existants et qu'elle est conforme à l'interprétation de ces normes par le système international de défense des droits humains. Voici un aperçu du texte de la Déclaration :

- *« Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et recherchent librement leur développement économique, social et culturel. »* (article 3)
- *« Les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer de voies et moyens de financer leurs activités autonomes. »* (article 4)
- *« Les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles distinctes. »* (article 5)
- *« Les États prennent des mesures, en concertation avec les peuples autochtones, pour veiller à ce que les femmes [...] autochtones soient pleinement protégées contre toutes les formes de violence et de discrimination et bénéficient des garanties voulues. »* (article 22-2)
- *« Les autochtones ont le droit, en toute égalité, de jouir du meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint. Les États prennent les mesures nécessaires en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation de ce droit. »* (article 24-2)

Le droit qu'ont les peuples autochtones *« de promouvoir, de développer et de conserver leurs structures institutionnelles et leurs coutumes, spiritualité, traditions, procédures ou pratiques particulières et, lorsqu'ils existent, leurs systèmes ou coutumes juridiques, en conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme »* est reconnu par la Déclaration (article 34). Dans le même ordre d'idées, la Convention C169 de l'OIT demande la reconnaissance et le maintien des systèmes de justice tribaux dès lors qu'ils *« ne sont pas incompatibles avec les droits fondamentaux définis par le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international »*.

Les États-Unis n'ont pas ratifié la Convention C169 de l'OIT, bien que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale leur ait recommandé d'en respecter les termes. Jusqu'ici, ils s'y sont refusés. D'ailleurs, de concert avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, les États-Unis ont fait obstacle à l'adoption par l'Assemblée générale des Nations unies, lors de sa 61^e session, de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

Les droits humains des femmes



Membres du personnel et bénévoles devant le centre Arctic Women in Crisis, à Barrow (Alaska). Il s'agit du seul centre d'accueil à 800 kilomètres à la ronde. Compte tenu de la pénurie de services adaptés à la culture des femmes autochtones de l'Alaska, ce foyer de huit lits héberge souvent jusqu'à vingt femmes ou jeunes filles. En 2006, Arctic Women in Crisis a aidé plus de 300 femmes et enfants. Le centre offre divers services qui vont de l'hébergement des victimes à la promotion des valeurs inuits, et dispense également des conseils aux pères sur la façon d'éduquer leurs fils dans un esprit de non-violence. © Adam Nadel

Les droits humains des femmes forment une partie inaliénable, intégrale et indivisible des droits humains universels. Ce principe fondamental a été confirmé dans le Programme d'action de Beijing adopté lors de la quatrième Conférence mondiale des Nations unies sur les femmes qui s'est tenue à Beijing, en Chine, en 1995. Les représentants de 189 pays se sont alors engagés à promouvoir et à protéger le plein exercice de tous les droits humains et de toutes les libertés fondamentales, pour chaque femme, tout au long de sa vie.

Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques énoncés dans le présent Pacte.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 3

Dans l'article 1 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la « *discrimination à l'égard des femmes* » est définie comme suit : « *toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, [...] sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel et civil ou dans tout autre domaine.* »

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, qui contrôle l'application des droits inscrits dans la Convention, a reconnu que la violence liée au genre commise contre les femmes était une forme de discrimination⁴¹. Les États-Unis, qui n'ont pas ratifié la Convention mais l'ont signée, ont donc l'obligation de s'abstenir d'agir d'une façon qui nuirait à l'objet et au but du traité.

Le Programme d'action de Beijing, dont les principes ont été unanimement réaffirmés en 2000 et 2005, reconnaît explicitement que les femmes autochtones se heurtent à des barrières particulières sur le chemin de la pleine égalité. Il exhorte les États à lutter contre toutes les formes de violence rencontrées par les femmes autochtones, et demande l'adoption d'une démarche holistique, qui implique la collaboration avec les systèmes judiciaires, juridiques, médicaux, sociaux et scolaires. Cependant, certaines femmes autochtones critiquent le Programme d'action de Beijing en soulignant qu'il insiste excessivement sur la discrimination liée au genre, au détriment du croisement entre différents aspects de l'identité culturelle des femmes autochtones⁴², le genre n'étant qu'un de ces aspects.

La Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme (Convention de Belém do Pará) traite explicitement de la question des violences faites aux femmes. Elle exige des États non seulement qu'ils condamnent, préviennent et sanctionnent la violence contre les femmes, mais également qu'ils prennent des mesures particulières pour s'attaquer aux racines du mal. La Convention de Belém do Pará est le traité interaméricain qui a été le plus largement ratifié. Deux membres seulement de l'Organisation des États américains n'ont pas procédé à cette ratification, dont les États-Unis⁴³.

Les discriminations multiples

La discrimination peut être directe – c'est le cas lorsqu'une personne ou un groupe est traité de façon moins favorable, ou préjudiciable – ou indirecte – si une loi ou pratique apparemment neutre a des effets disproportionnés sur un groupe donné, sans justification objective. L'interdiction de la discrimination indirecte exige des États qu'ils tiennent compte des différences pertinentes entre les groupes pour faire régner l'égalité dans la pratique.

Les femmes autochtones se heurtent à de multiples discriminations liées aux différents aspects de leur identité. Comme cela a été mentionné dans un rapport sur la violence contre les femmes autochtones produit par le Forum international des femmes autochtones (FIFA) en 2006, elles souffrent de discrimination non seulement en tant que femmes, mais également à titre d'autochtones. Or, ces deux éléments ne s'ajoutent pas simplement l'un à l'autre pour alourdir le fardeau de la discrimination ; ils se combinent et modifient la nature de la discrimination qui pèse sur les femmes autochtones⁴⁴. Il est donc essentiel que la notion de vie à l'abri de la violence, au sens qui lui est donné par les femmes autochtones elles-mêmes, guide et transforme, lorsqu'il y a lieu, le discours des droits humains.

⁴¹ Recommandation générale n° 19 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

⁴² Voir la Déclaration de Beijing des femmes autochtones, Forum des ONG, quatrième Conférence mondiale des Nations unies sur les femmes, Pékin, République populaire de Chine, septembre 1995.

⁴³ L'État cubain n'est pas admis au sein de l'Organisation des États américains.

⁴⁴ *Mairin Iwanka Raya; Indigenous women stand against violence, A Companion Report to the United Nations Secretary-General's Study on Violence Against Women*, International Indigenous Women's Forum, FIMI, 2006, pp. 32-33.

Dans l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, il est indiqué que « *chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation* ». La formulation est reprise dans l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Les droits économiques, sociaux et culturels

Les droits économiques, sociaux et culturels – à commencer par le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, y compris en matière de sexualité et de procréation – sont à prendre en considération quand il s'agit de protéger le droit, pour les femmes, de vivre à l'abri de la violence, et aussi pour lutter contre la violence faite aux femmes. Ces droits, qui figurent dans plusieurs normes et traités internationaux relatifs aux droits humains, sont exposés de manière particulièrement explicite dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, que les États-Unis ont signé mais pas ratifié.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a constaté que le chevauchement de plusieurs formes de discrimination pouvait nuire à l'accès aux services de santé, et il a demandé qu'une attention particulière soit prêtée aux besoins et aux droits des femmes autochtones dans le domaine de la santé⁴⁵. Comme le démontre ce rapport, les Amérindiennes et les femmes autochtones de l'Alaska ont beaucoup de mal à bénéficier de services de santé après avoir été victimes de violences sexuelles. Selon l'article 25 de la Convention C169 de l'OIT, les services de santé destinés aux peuples autochtones doivent autant que possible être organisés au niveau communautaire ; ils doivent plus précisément « *être planifiés et administrés en coopération avec les peuples intéressés et tenir compte de leurs conditions économiques, géographiques, sociales et culturelles, ainsi que de leurs méthodes de soins préventifs, pratiques de guérison et remèdes traditionnels* ». Dans le rapport qu'il a présenté en 2004 à l'Assemblée générale des Nations unies, Paul Hunt, le rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, s'est dit gravement préoccupé « *par les profondes disparités qui existent entre la santé des peuples autochtones et celle des non-autochtones dans de nombreux pays* ». Il a relevé plusieurs facteurs contribuant à ce phénomène, tels que « *la discrimination de la part de professionnels de la santé, lesquels ignorent les besoins particuliers des populations autochtones et n'ont pas reçu la formation voulue pour y répondre ; le manque de prestations sanitaires dans les langues autochtones ; [...] la violence, notamment sexuelle, contre les femmes autochtones*⁴⁶ ».

⁴⁵ Recommandation générale n° 24 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, qui présente le contenu des droits prévus dans les traités ratifiés par les États-Unis.

⁴⁶ Rapport présenté à l'Assemblée générale des Nations unies par le rapporteur spécial sur le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, sous le titre *Questions relatives aux droits de l'homme : questions relatives aux droits de l'homme, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, disponible sur <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/59/422> (consulté le 29 décembre 2006).



« L'Alaska devrait se révolter et refuser de rester le numéro un des agressions sexuelles et des viols. »
Cindy Pennington, ancienne policière et présidente de l'Alaska Native Women's Sexual Assault Committee. Ce comité, créé en 1999, compte parmi ses membres le service de police d'Anchorage, ainsi que des organisations autochtones de l'Alaska. Il met l'accent sur la sensibilisation du public et la prévention. En 2001, il a été primé par le département de la Justice des États-Unis pour services rendus aux victimes d'actes criminels. © Adam Nadel

Chapitre 3 : Les questions de compétence juridique

Des travailleuses sociales ont relaté à Amnesty International l'histoire de deux Amérindiennes agressées en 2005 dans l'État de l'Oklahoma. Elles avaient l'une et l'autre été violées par trois hommes non autochtones. Les crimes présentaient d'autres analogies : ces hommes, qui ont utilisé des préservatifs, ont bandé les yeux des victimes et leur ont fait prendre un bain. Comme les femmes avaient eu les yeux bandés, les travailleuses sociales pensaient qu'elles n'allaient pas pouvoir préciser si les viols avaient été perpétrés en territoire fédéral, tribal ou de l'État. Cela posait un problème : en effet, en raison de la répartition complexe des compétences juridictionnelles en Oklahoma, toute incertitude quant au lieu exact où s'est produit un crime peut empêcher la victime d'obtenir justice.

**Entretiens avec des travailleuses sociales (ayant demandé à conserver l'anonymat),
mai 2005**

Amnesty International a reçu un grand nombre d'informations qui montrent que les complications liées aux problèmes de compétence peuvent considérablement retarder ou prolonger la procédure d'enquête et de poursuites en cas de violences sexuelles.

Globalement, trois questions doivent être posées pour déterminer l'autorité compétente : la victime est-elle membre d'une tribu indienne reconnue ou non ? L'accusé est-il membre d'une tribu indienne reconnue par le gouvernement fédéral ou non ? Et l'infraction présumée a-t-elle eu lieu en territoire tribal ou non ? Or, bien souvent, il n'est pas facile d'y répondre. Ce sont pourtant ces éléments qui déterminent si l'enquête doit être menée par les services de police tribaux, fédéraux ou de l'État ; si l'affaire doit être suivie par un procureur tribal, un procureur de l'État (procureur de district) ou un procureur fédéral (procureur des États-Unis) ; et si le procès doit avoir lieu à l'échelon de la tribu, de l'État ou des États-Unis. Enfin, c'est aussi ce qui permet de dire quelles règles de droit doivent être appliquées : tribales, fédérales ou de l'État.

Les compétences de ces différentes autorités se chevauchent souvent, ce qui crée de la confusion et de l'incertitude. Il arrive fréquemment que deux autorités soient compétentes sur un même territoire. La situation qui en résulte est parfois si compliquée que personne n'intervient : les victimes ne bénéficient alors d'aucune protection juridique, ne reçoivent pas de réparation, et les auteurs des crimes restent impunis, en particulier lorsque ce sont des non-autochtones ayant agi en territoire tribal.

Les autorités tribales

Les traités historiques, la Constitution des États-Unis et la législation fédérale affirment l'existence de rapports politiques et juridiques particuliers entre les nations tribales reconnues à l'échelon fédéral et les États-Unis. La politique du gouvernement des États-Unis envers les peuples autochtones a souvent et considérablement évolué. Depuis les années 70, les États-Unis ont adopté une politique d'autodétermination des tribus.

Les autorités tribales exercent leur souveraineté politique et juridique en légiférant et en appliquant leurs lois sur les terres tribales par l'intermédiaire des services de police tribaux et des tribunaux tribaux. Dans l'exercice de ces fonctions, les autorités tribales jouent un rôle essentiel en veillant à ce que leurs citoyens puissent jouir de leurs droits humains. Elles ont aussi la responsabilité de faire en sorte que ces droits soient protégés. Toutefois, les restrictions juridiques imposées à leur compétence par les lois fédérales et, bien souvent, le contrôle qu'exercent des organismes fédéraux sur le financement des services qu'ils offrent, nuisent à leur capacité de défendre les droits de leurs citoyens. La loi impose au gouvernement fédéral des États-Unis, en vertu de son obligation fiduciaire, de veiller à la protection des droits et de l'intégrité physique et psychique des Amérindiens et des autochtones de l'Alaska ; il a reconnu explicitement qu'il devait de ce fait aider les autorités tribales à protéger la vie des femmes indiennes⁴⁷.

⁴⁷ Loi de 2005 contre la violence faite aux femmes, article 901, Conclusions.

C'est donc également à lui qu'incombe la responsabilité de la protection des droits humains, même dans les zones où les autorités tribales sont souveraines en matière de droit et de gouvernance.

Selon le directeur adjoint du BIA, environ 75 p. cent du maintien de l'ordre dans les terres indiennes est assuré directement par les nations tribales⁴⁸. Plus de 170 nations tribales ont leurs propres services de police ; il existe par ailleurs 37 services de police tribaux administrés par le BIA⁴⁹. Plus de 350 tribus possèdent leur propre appareil judiciaire⁵⁰. Ces systèmes tribaux sont d'une grande diversité, et nombre d'entre eux incorporent des aspects du droit coutumier et des pratiques juridiques traditionnelles.

Au fil des années, plusieurs lois fédérales et décisions rendues par la Cour suprême des États-Unis ont graduellement restreint la compétence tribale à l'égard des crimes commis en terres tribales. L'affaiblissement de l'autorité tribale s'est opéré progressivement, de diverses façons, mais il convient de mentionner trois lois et une décision qui ont eu des répercussions particulièrement importantes : la Major Crimes Act (Loi relative aux infractions graves), la Loi publique 280, l'Indian Civil Rights Act (Loi sur les droits civils des Indiens) et la décision rendue dans l'affaire *Oliphant c. Suquamish*.

- La **Loi relative aux infractions graves** (1885) a donné compétence aux autorités fédérales sur certaines infractions graves commises dans les terres indiennes, dont le viol et le meurtre⁵¹. L'une des méprises courantes consiste à croire qu'en vertu de cette loi, les autorités fédérales sont les seules à avoir compétence pour poursuivre les infractions graves⁵². Or, les autorités tribales exercent une compétence concurrente lorsque les infractions sont commises par des autochtones. Il n'en demeure pas moins que, dans la pratique, cette loi a eu pour effet de réduire le nombre d'infractions graves poursuivies et jugées par l'appareil judiciaire tribal.
- Les autorités de la plupart des États n'ont pas compétence pénale sur les autochtones dans les terres indiennes. Toutefois, la **Loi publique 280** (1953) a transféré aux autorités de certains États la compétence pénale des autorités fédérales pour toutes les infractions impliquant des autochtones dans les terres indiennes⁵³. Le Congrès des États-Unis a accordé à ces États – Californie, Minnesota, Nebraska, Oregon, Wisconsin, ainsi que l'Alaska lorsqu'il est devenu un État – une vaste compétence pénale et civile sur les terres indiennes. La Loi publique 280 a également permis à certains autres États – Arizona, Floride, Idaho, Iowa, Montana, Nevada, Dakota du Nord, Dakota du Sud, Utah et Washington – d'acquérir une telle compétence s'ils le souhaitaient ; quoique plusieurs d'entre eux aient initialement choisi de l'obtenir, la Floride est actuellement le seul État à avoir pleine compétence en vertu de la Loi publique 280⁵⁴. Lorsque la Loi publique 280 est appliquée, les autorités tribales et étatiques ont compétence concurrente sur les infractions commises en territoire indien par des Amérindiens ou des autochtones de l'Alaska. La Loi publique 280 est considérée par beaucoup d'autochtones comme un affront à la souveraineté tribale, notamment parce que les États peuvent à volonté exercer leur compétence ou y renoncer, alors que les peuples autochtones concernés ne jouissent pas d'un tel pouvoir. Par ailleurs, le Congrès n'a alloué aux États appliquant la

⁴⁸ Chris Chaney, directeur adjoint du BIA, 8 mars 2006.

⁴⁹ Bureau of Justice Statistics, Fact Sheet: Tribal Law Enforcement, 2000.

⁵⁰ Témoignage de Mary T. Wynne, juge en chef, tribus confédérées de la réserve de Colville, Nespelem, Washington, devant le Comité sénatorial des États-Unis pour les affaires indiennes (1998), disponible sur http://indian.senate.gov/1998hrgs/0407_mw.htm (consulté le 24 août 2006).

⁵¹ Loi du 3 mars 1885, § 8, codifiée selon la modification 18 U.S.C. § 1153.

⁵² "Decision of the Assistant Secretary- Indian Affairs Regarding the Major Crimes Act", 18 U.S.C. §1153, avril 1987 (dans les dossiers de la section étasunienne d'Amnesty International), "United States Department of the Interior regarding Washoe Tribal Council Resolution No. 83-W-32", document inclus dans la correspondance de Ross Swimmer, secrétaire adjoint aux Affaires indiennes, avril 1987.

⁵³ Pub. L. No. 83-280, 67 Stat. 588 (1953), codifié selon les modifications 18 U.S.C. § 1162, 28 U.S.C. § 1360, et 25 U.S.C. §§ 1321-26. Quoique certains États aient été exclus de l'application de la loi au départ, plusieurs tribus (dont toutes celles de l'État de New York et plusieurs tribus du nord-est et du Texas) relèvent de la compétence de l'État en matière pénale en application de lois spéciales adoptées par le Congrès hors du cadre de la Loi publique 280 (correspondance avec Carole Goldberg, professeur de droit, UCLA, 18 décembre 2006). D'autre part, dans les États visés par la Loi publique 280, certaines tribus déclarent qu'elles ont été soustraites à l'application de la loi.

⁵⁴ Correspondance avec Carole Goldberg, professeur de droit, UCLA, 18 décembre 2006.

Loi publique 280 aucune ressource supplémentaire pour financer les activités de maintien de l'ordre qu'ils avaient prises en charge. En revanche, le BIA a réduit les fonds des autorités tribales par suite du transfert de compétence. Il en résulte que ni les autorités tribales ni celles des États n'ont suffisamment de moyens pour s'acquitter de leurs obligations de maintien de l'ordre. D'où le sentiment d'une situation de non-droit dans certaines collectivités et, par ailleurs, des rapports difficiles entre les responsables tribaux et ceux de l'État⁵⁵.

Quoique la Loi publique 280 n'ait pas exclu les autochtones vivant dans les États concernés de la répartition de fonds versés aux termes de programmes fédéraux destinés aux peuples autochtones, le BIA aurait parfois utilisé ce texte de loi comme une excuse pour réduire ou annuler le financement de tout un éventail de programmes fédéraux dans les États concernés⁵⁶.

- La **Loi sur les droits civils des Indiens** (1968) plafonne la sanction que peut imposer un tribunal tribal pour une infraction donnée – y compris pour meurtre ou viol – à un an d'emprisonnement et à une amende de 5 000 dollars des États-Unis⁵⁷. Ce qui ressort de cette loi, c'est que, dans la pratique, les systèmes judiciaires tribaux n'ont les moyens de traiter que les infractions d'une faible gravité. Leurs pouvoirs de condamnation à une peine d'emprisonnement étant ainsi restreints, certains tribunaux tribaux n'ont guère la possibilité de poursuivre les infractions graves comme les actes de violence sexuelle.
- En 1978, la Cour suprême a statué que les tribunaux tribaux ne pouvaient pas exercer leur compétence pénale sur des citoyens non indiens des États-Unis⁵⁸. Cette décision, rendue dans l'affaire *Oliphant c. Suquamish*, prive en fait les autorités tribales du pouvoir de poursuivre les infractions commises en territoire tribal par des personnes non indiennes. Elle soulève des questions de souveraineté qui dépassent la visée du présent rapport. Elle bafoue de surcroît le droit des victimes de violences sexuelles à bénéficier d'une procédure équitable et à jouir d'une égale protection de la loi. Les distinctions en matière d'attribution de compétence fondées sur la race ou le groupe ethnique de l'accusé (par exemple la limitation juridictionnelle mentionnée ci-dessus) ont pour effet, dans de nombreux cas, de priver les victimes de l'accès à la justice, au mépris du droit international et des garanties prévues par la Constitution des États-Unis. (Les tribunaux tribaux sont les juridictions les plus appropriées pour les affaires qui surviennent en territoire tribal ; de plus, bien souvent, comme le constate le présent rapport, les autorités fédérales ou celles des États n'engagent pas de poursuites dans les affaires de violence sexuelle qui surviennent sur des terres tribales et sont exclusivement de leur ressort.) Cette situation est particulièrement préoccupante au vu du nombre d'agressions sexuelles commises contre des Amérindiennes par des hommes non indiens. De telles affaires sont du ressort des autorités fédérales ou de celles de l'État. Or, les lacunes qui existent de toute évidence dans le dispositif juridictionnel et dans le système de maintien de l'ordre semblent encourager des personnes non indiennes à mener dans les terres indiennes des activités criminelles diverses⁵⁹. Certes, la police tribale a la capacité, dans certains États, d'arrêter des suspects non indiens⁶⁰, et jouit aussi de l'autorité nécessaire pour interpellier des

⁵⁵ Voir, par exemple, "Public Law 280: Issues and Concerns for Victims of Crime in Indian Country", Ada Pecos Melton et Jerry Gardner, disponible sur <http://www.tribal-institute.org/articles/gardner1.htm> (consulté le 29 mars 2006).

⁵⁶ Voir Carole Goldberg, "Questions and Answers about Public Law 280", disponible sur <http://www.tribal-institute.org/articles/goldberg.htm> (consulté le 27 mars 2006).

⁵⁷ La Loi sur les droits civils des Indiens constituait le chapitre II de la Loi de 1968 relative aux droits civils, Pub. L. No. 96-88, 81 Stat. 787 (1968) ; elle est codifiée selon les modifications 25 U.S.C. §§ 1301-1303.

⁵⁸ *Oliphant v. Suquamish Indian Tribe*, 435 U.S. 191 (1978).

⁵⁹ "Through Indian Lands, Drugs' Shadowy Trail", *New York Times*, 19 février 2006.

⁶⁰ La police tribale peut, dans certains États, avoir les pleins pouvoirs en matière d'arrestation de personnes non autochtones. Par exemple, l'État de l'Arizona reconnaît la police tribale et a pris des dispositions juridiques pour lui conférer l'autorité étatique de maintien de la paix, dès lors qu'un agent de la police tribale a suivi une formation à l'école de police de l'État. À l'autre extrémité, la Californie ne reconnaît absolument pas les agents de la police tribale. Aux États-Unis, le pouvoir d'interpellation de la police tribale lorsque les suspects ne sont pas autochtones dépend souvent de l'état d'esprit du shérif du comté ou d'une autre autorité déléguant ses pouvoirs.

suspects non indiens dans les terres indiennes afin de les livrer aux autorités fédérales ou à celles de l'État, mais cette capacité est généralement ignorée des responsables tribaux, étatiques et fédéraux.

Exposé général des compétences

Vous trouverez ci-dessous un exposé récapitulatif des compétences pénales actuelles des autorités tribales, fédérales et des États en matière de violences sexuelles.

Police, procureurs et tribunaux tribaux

- La police et les procureurs tribaux peuvent mener une enquête et entreprendre des poursuites sur toute infraction commise par une personne indienne, y compris dans les terres indiennes.
- La police et les procureurs tribaux exercent leur compétence concurremment avec la police et les procureurs fédéraux (ou ceux de l'État, lorsque la Loi publique 280 est appliquée) sur les infractions graves commises par des Indiens en terres tribales.
- La police et les procureurs tribaux ne peuvent pas mener d'enquête⁶¹ ni entreprendre de poursuites sur des infractions commises par des personnes non autochtones en terres tribales.
- Les autorités tribales ne peuvent imposer aux délinquants une peine dépassant un an d'emprisonnement et 5 000 dollars des États-Unis d'amende par infraction.

Police et procureurs fédéraux

- La police et les procureurs fédéraux sont les seuls compétents pour mener une enquête⁶² et entreprendre des poursuites sur les infractions commises par des personnes non autochtones dans les terres indiennes (sauf lorsque la Loi publique 280 est appliquée).
- La police et les procureurs fédéraux exercent leur compétence concurremment avec la police et les procureurs tribaux quant à l'ouverture d'enquêtes et de poursuites sur des infractions graves commises par des autochtones dans les terres indiennes (sauf lorsque la Loi publique 280 est appliquée).

Police et procureurs des États

- Lorsque la Loi publique 280 est appliquée, la police et les procureurs de l'État sont les seuls compétents pour mener une enquête⁶³ et entreprendre des poursuites sur les infractions commises par des personnes non autochtones dans les terres tribales.
- Lorsque la Loi publique 280 est appliquée, la police et les procureurs de l'État exercent leur compétence concurremment avec la police et les procureurs tribaux quant à l'ouverture d'enquêtes et de poursuites sur des infractions commises par des autochtones dans les terres tribales.
- Lorsqu'une infraction est commise sur des terres appartenant à l'État, la police et les procureurs de l'État sont les seuls compétents pour mener une enquête et entreprendre des poursuites.

Standing Rock

Une femme de la réserve sioux de Standing Rock dont la fille a été victime de violences sexuelles a fait à Amnesty International le récit suivant : en rentrant chez elle, un jour de septembre 2005, elle a trouvé sa fille, alors âgée de seize ans, allongée sur le sol à moitié nue et inconsciente. Elle l'a emmenée à l'hôpital de Moberly, dans le Dakota du Sud, où un examen médico-légal relatif à l'agression sexuelle a été effectué. L'agresseur présumé s'est enfui à Rapid City, dans le Dakota du Sud, hors du territoire de compétence du service de police de Standing Rock (SRPD). Au début de 2006, il est revenu dans la

⁶¹ Les responsables tribaux de l'application des lois ont le pouvoir d'entreprendre des enquêtes sur des infractions commises par des personnes non autochtones en terres tribales lorsqu'ils en ont été chargés par un organisme fédéral ou étatique d'application des lois, ou lorsqu'ils ont passé des accords de coopération avec un tel organisme.

⁶² Les responsables tribaux de l'application des lois peuvent partager les pouvoirs d'enquête dans de telles affaires si cette compétence leur a été déléguée par les autorités fédérales.

⁶³ Les responsables tribaux de l'application des lois peuvent partager les pouvoirs d'enquête dans de telles affaires si les organismes tribaux et de l'État ont passé des accords de coopération.

réserve, où il a été maintenu en garde à vue par la police pendant dix jours ; mais la mère et la fille n'en ont pas été informées, et ne l'ont su que le jour où elles ont appelé le SRPD pour s'enquérir de l'évolution du dossier. Elles ont appris que le suspect devait comparaître devant un tribunal tribal, mais la mère a indiqué à Amnesty International qu'elle avait dû se rendre à Fort Yates en personne pour obtenir cette information. Elle a précisé à Amnesty International qu'elle espérait que l'affaire serait transmise aux autorités fédérales, car une peine plus longue serait alors imposée à l'agresseur. Elle a ajouté que, plusieurs mois après les faits, un agent du Federal Bureau of Investigation (FBI, Bureau fédéral d'enquêtes) et un enquêteur spécial du BIA s'étaient présentés chez elle à l'improviste. Comme sa fille était sortie, elle leur a expliqué où ils la trouveraient. Cependant, elle n'a plus jamais eu de leurs nouvelles. Les procureurs fédéraux ont finalement repris l'affaire et, en décembre 2006, l'auteur des faits a accepté une transaction donnant lieu à une réduction de peine. Au moment de la rédaction du présent rapport, il attendait que la sentence soit prononcée.

Entretien avec la mère d'une victime (ayant demandé à conserver l'anonymat)

Dans son Uniform Crime Report (enquête criminologique annuelle), le FBI définit le "forcible rape" (viol assorti d'usage de la force) comme un « rapport sexuel avec une femme par contrainte et contre son gré ». Cette définition est restrictive. Par exemple, elle ne couvre pas le viol perpétré contre le gré de la victime, mais sans employer la force physique, et ne s'applique qu'à la pénétration vaginale forcée par un pénis. Cette définition est nettement plus étroite que celles des normes internationales.

La réserve sioux de Standing Rock (également appelée réserve Lakota/Dakota de Standing Rock) est à cheval sur le Dakota du Nord et le Dakota du Sud et couvre une superficie approximative de 9 310 km²⁶⁴. Elle compte environ 9 000 habitants⁶⁵, dont à peu près 60 p. cent d'autochtones⁶⁶. Le conseil tribal de Standing Rock détient l'autorité tribale, tandis que le SRPD est administré par le BIA. La tribu sioux de Standing Rock possède un tribunal tribal, qui suit les plaintes au civil et au pénal.

Les actes de violence sexuelle atteignent un niveau élevé dans la réserve sioux de Standing Rock, dans un contexte de grande pauvreté et de forte criminalité. Sur l'ensemble des États-Unis, c'est dans le Dakota du Sud que l'on constate le plus fort taux de pauvreté des femmes autochtones : 45,3 p. cent d'entre elles vivent dans la pauvreté⁶⁷. Le taux de chômage atteint 71 p. cent⁶⁸ dans la réserve. La criminalité dans la réserve est souvent plus importante que dans les zones avoisinantes. D'après les données compilées par le FBI, le Dakota du Sud occupait en 2005 le quatrième rang parmi les États pour ce qui est des "forcible rapes", ou viols assortis d'usage de la force [aux États-Unis, ce terme juridique correspond à peu près aux infractions qualifiées de « viols » en droit français, le viol sur mineur(e) consentant(e), appelé "statutory rape", en étant dissocié].

Les Éléments des crimes de la Cour pénale internationale définissent le viol comme étant la violation physique de toute partie du corps au moyen d'un organe sexuel, ou de l'orifice anal ou génital avec tout objet ou toute autre partie du corps, dans des circonstances coercitives.

Les déclarations des femmes ayant subi des violences sexuelles, des militantes et des travailleuses sociales de la réserve sioux de Standing Rock indiquent que le nombre de violences sexuelles est

⁶⁴ Voir <http://www.mnisose.org/profiles/strock.htm>.

⁶⁵ US Department of Transportation, *Tribal Transportation: Standing Rock Sioux*, disponible sur www.fhwa.dot.gov/hep/tribaltrans/standingrock.htm (consulté le 8 mai 2006).

⁶⁶ The University of Kansas, Kansas Center for Community Economic Development Policy Research Institute, *Economic Trends Report: Standing Rock Counties*, septembre 2003.

⁶⁷ Institute for Women's Policy Research: *The Status of Women in the States*, disponible sur <http://www.iwpr.org/States2004/PDFs/National.pdf> (consulté le 30 novembre 2006).

⁶⁸ Voir Luke Middleton, *Economic Trends Report: Standing Rock Counties*, Kansas Center for Community Economic Development, Policy Research Institute, Technical Report Series, Report No. 72, septembre 2003, at 20, disponible sur <http://www.ipsr.ku.edu/resrep/pdf/r70.pdf> (consulté le 30 novembre 2006).

extrêmement élevé. Ainsi, Amnesty International a appris que cinq viols avaient été commis au cours d'une seule et même semaine en septembre 2005. De nombreuses personnes ont rapporté qu'elles avaient subi des violences sexuelles à diverses reprises durant leur vie et que ces actes avaient été commis par des agresseurs différents. Plusieurs viols en réunion ont aussi été signalés. Une militante, elle-même victime de violences sexuelles, a expliqué à Amnesty International que ces actes ne suscitent plus guère de trouble dans l'opinion publique. Fréquemment, les gens réagissent par des reproches qui visent la victime plutôt que l'agresseur.

« Le rejet est général... Les gens disent tout simplement “tu l'as bien cherché” ».

Ex-procureur (ayant demandé à conserver l'anonymat), février 2006

Les autorités tribales et fédérales exercent concurremment leur compétence sur toutes les terres de la réserve sioux de Standing Rock si l'auteur présumé de l'infraction est amérindien. Lorsque le suspect n'est pas indien, les représentants des autorités fédérales sont seuls compétents. Ni la police de l'État du Dakota du Nord ni celle du Dakota du Sud n'ont compétence en cas de violence sexuelle faite à des femmes autochtones de l'Amérique sur la réserve sioux de Standing Rock⁶⁹. La police d'État a par contre compétence sur les actes de violence sexuelle commis en terre tribale lorsque ni la victime ni l'agresseur ne sont indiens.

« Les délinquants non autochtones cherchent souvent à commettre des infractions sur le territoire d'une réserve, parce qu'ils savent qu'ils peuvent se livrer à des actes violents sans risquer grand-chose. »

Andrea Smith, chargée d'enseignement, Études autochtones, Université du Michigan⁷⁰

L'Oklahoma

« Quand on reçoit un appel au secours, le shérif dit : “Mais c'est en territoire indien.” Ensuite la police tribale arrive et dit le contraire. Alors ils se chamaillent et ne font pas le travail. Ça se passe comme ça très souvent. D'ailleurs, souvent, les affaires ne sont pas élucidées [...] c'est-à-dire qu'ils ne se munissent pas du kit permettant de recueillir les preuves médico-légales de viol, etc. »

Juskwa Burnett, travailleuse sociale œuvrant auprès des victimes amérindiennes de violences sexuelles, mai 2005

Avec environ 395 000 autochtones, l'Oklahoma est le deuxième État du pays pour ce qui est de l'importance de la population autochtone⁷¹. On y compte 39 instances gouvernementales tribales, dont 38 sont reconnues à l'échelon fédéral.

Selon le FBI, en 2005, l'Oklahoma était situé au 12^e rang des États en ce qui concerne le nombre de viols⁷². Les statistiques disponibles font ressortir un taux élevé de violence sexuelle contre les femmes autochtones en Oklahoma, mais il est possible que ces chiffres soient très inférieurs à la réalité. Une travailleuse sociale a indiqué à Amnesty International, sur la base de son expérience personnelle, que, sur 77 femmes autochtones victimes d'agressions sexuelles ou de violences domestiques, trois femmes seulement avaient signalé leur agression à la police.

⁶⁹ Le Dakota du Sud a tenté d'accepter une autorité partielle sur les terres indiennes aux termes de la Loi publique 280, mais la Cour suprême du Dakota du Sud a affirmé que l'État n'était pas compétent aux termes de la Loi publique 280. *State v. Cummings*, 2004 SD 56 (2004).

⁷⁰ Jodi Rave, “South Dakota Tribal-City Police Department a National Model for Handling Domestic Abuse”, *The Missoulian*, 24 septembre 2006.

⁷¹ US Census Bureau: http://www.census.gov/Press-Release/www/releases/archives/facts_for_features/001492.html (consulté le 30 novembre 2006).

⁷² FBI Uniform Crime Report, Crime in the United States 2005, disponible sur www.fbi.gov/ucr/ucr.htm (consulté le 4 janvier 2007).

Les complexités juridictionnelles de l'Oklahoma sont les séquelles de la réinstallation forcée de peuples autochtones en Oklahoma et de l'attribution ultérieure de terres tribales. Aujourd'hui, les terres qui appartenaient initialement aux tribus sont réparties entre de nombreuses entités, dont des autorités tribales, des particuliers autochtones et non autochtones, le gouvernement de l'État et le gouvernement fédéral. Bien souvent, les terres tribales ne sont pas contiguës ; elles sont entremêlées de terres appartenant à l'État. L'Oklahoma compte 77 comtés, et plus de 60 d'entre eux comprennent des zones de terres indiennes. Compte tenu du morcellement de l'État, bon nombre de personnes, tant autochtones que non autochtones, passent d'un ressort juridictionnel à un autre plusieurs fois par jour.

Les problèmes de compétence sont un sujet de préoccupation permanent dans tout l'État, car les policiers qui s'occupent d'une affaire doivent commencer par déterminer si l'infraction a été commise sur un territoire tribal, relevant de l'État ou fédéral. Mais, dans l'Oklahoma, ce n'est pas toujours au premier abord que l'on connaît la nature d'un territoire donné ; il faut parfois s'armer de patience.

« Si c'est une parcelle de terrain en zone rurale, il faut quelquefois des semaines ou des mois pour déterminer s'il s'agit d'une terre indienne ou non ; les enquêteurs ne peuvent généralement pas trancher, ils doivent recourir à des avocats, explorer les archives cadastrales, et examiner les titres de propriété. »

Procureur fédéral adjoint (ayant demandé à conserver l'anonymat)

La confusion est encore plus grande lorsqu'une infraction a lieu sur une terre qui appartient à une tribu, mais qui est située sur le territoire de l'État. Selon le récit fait par un procureur à Amnesty International, la police de la Ville a refusé de réagir à la violation d'une mesure de protection commise dans un ensemble d'habitations tribal situé sur des terres appartenant à l'État, en arguant que ce n'était pas de son ressort, car les faits s'étaient produits sur un terrain appartenant à des autochtones. Le procureur a souligné qu'il s'agissait d'une question juridique complexe : selon lui, la police de la Ville aurait dû réagir, mais les responsables du maintien de l'ordre ne le savaient probablement pas et n'avaient peut-être pas été en mesure de se renseigner immédiatement à ce sujet.

L'Alaska

L'Alaska est, de loin, l'État le plus vaste du pays. Mais il n'existe que deux États moins peuplés que l'Alaska⁷³. Près de 19 p. cent des personnes qui vivent sur son territoire se considèrent comme des autochtones de l'Alaska, à part entière ou non. Un peu plus de 60 p. cent des autochtones de l'Alaska vivent dans des régions rurales⁷⁴, souvent dans des petits villages situés loin des agglomérations.

Selon les statistiques du département de la Justice des États-Unis, c'est en Alaska que l'incidence de viols est la plus forte du pays. Le nombre de violences sexuelles infligées aux femmes autochtones de l'Alaska est élevé, tant en zone urbaine que dans les régions rurales. Ainsi, de 2000 à 2003, les autochtones de l'Alaska vivant à Anchorage avaient 9,7 fois plus de risques d'être victimes d'une agression sexuelle que les autres habitants de la ville⁷⁵. Un professionnel de la santé chargé d'autopsier des victimes de viol et de meurtre a rapporté à Amnesty International en 2005 que, sur les 41 cas confirmés en Alaska depuis 1991, 32 étaient des femmes autochtones de l'Alaska.

Les organes chargés de faire respecter la loi dans l'État manquent gravement de ressources. En Alaska, en milieu rural, les distances sont immenses, si bien qu'on ne trouve pas toujours un agent de la force publique à proximité ; les gens qui vivent dans des villages à l'écart, et en particulier les femmes, n'ont pas nécessairement les moyens de se rendre dans une ville disposant d'un service de police pour

⁷³ Voir, sur le site du Bureau du recensement des États-Unis, le document disponible sur <http://www.census.gov/population/cen2000/phc-t2/tab01.pdf> (consulté le 30 novembre 2006).

⁷⁴ Ce chiffre ne comprend pas les personnes qui, à leurs propres yeux, ne sont pas des autochtones à part entière.

⁷⁵ Andre Rosay, *Descriptive Analysis of Sexual Assaults in Anchorage, Alaska: 2002/2003 Update Final Report to the Anchorage Police Department*, Justice Center, University of Alaska Anchorage, février 2006, disponible sur <http://justice.uaa.alaska.edu/research/2000/0107sxassaultupdate/0107-02sexualassault.pdf> (consulté le 30 novembre 2006).

signaler une infraction. En l'absence d'antenne de police, les autorités sont souvent lentes à intervenir lorsque des actes de violence sexuelle sont signalés. Parfois, d'ailleurs, elles n'interviennent pas du tout.



Aucune présence policière n'est assurée dans au moins un tiers des villages autochtones de l'Alaska qui ne sont pas desservis par la route. © Adam Nadel

« Il ne fait aucun doute qu'une solution du conflit opposant l'État et les autorités tribales sur les questions de compétence, associée à un accroissement de la coopération, de la coordination et de la collaboration des tribunaux et organismes tribaux et de l'État, améliorerait considérablement les conditions de vie dans les régions rurales de l'Alaska et serait profitable à tous les habitants de cet État. »

Rapport initial et recommandations de l'Alaska Rural Justice and Law Enforcement Commission (Commission pour la justice et l'application des lois dans les régions rurales de l'Alaska), 2006

La question de l'autorité juridictionnelle a été au cœur de nombreux débats en Alaska. Au début du 20^e siècle, les conseils de village élus assumaient les fonctions de maintien de l'ordre et de la paix dans les villages autochtones de l'Alaska. En 1959, au moment où l'Alaska est devenu l'un des États du

pays, pratiquement tous les conseils de village, semble-t-il, participaient activement au maintien de l'ordre et au règlement des litiges. En accédant au statut d'État, l'Alaska a été inclus parmi les États visés par la Loi publique 280, ce qui a conféré à l'État (plutôt qu'aux autorités fédérales) une compétence pénale concurrente avec celle des tribus quant aux actes commis par et contre des autochtones de l'Alaska sur les territoires tribaux dans la majeure partie de l'Alaska. Toutefois, les représentants de l'État ont défendu l'idée que l'accession au statut d'État avait éteint le pouvoir d'application des lois pénales des villages autochtones de l'Alaska, et ils semblent avoir menacé les conseils de poursuites pénales s'ils tentaient de faire respecter les lois de leur village⁷⁶.

Des problèmes rattachés au mode de désignation des terres tribales viennent aussi compliquer la situation. Une série de lois fédérales et de décisions rendues par la Cour suprême de l'État et celle des États-Unis relativement à la définition et au statut des terres tribales ont créé une confusion considérable et suscité un débat sur le droit des peuples autochtones de l'Alaska à administrer des services de police et un système judiciaire tribaux. Certes, l'État de l'Alaska reconnaît aux autorités tribales une certaine compétence concurrente dans les affaires civiles, mais il répugne à accorder une compétence pénale aux tribus.

Il justifie sa position en expliquant que les tribus ne disposent pas d'un territoire propre qui fournirait des limites physiques à leur compétence pénale. La controverse découle des modalités très particulières de règlement des revendications territoriales des autochtones en Alaska. En vertu de l'Alaska Native Claims Settlement Act (ANCSA, Loi sur le règlement des revendications des autochtones de l'Alaska) adoptée par le Congrès des États-Unis en 1971, les revendications des autochtones sur la majeure partie de l'Alaska ont été éteintes en échange du titre de propriété qui leur a été octroyé sur environ 11 p. cent du territoire de l'Alaska, ainsi que d'une contrepartie financière. Le territoire visé par l'ANCSA n'est pas détenu en fiducie ni placé sous la protection des autorités fédérales ; il est détenu par des sociétés autochtones alaskiennes créées aux termes de la Loi. Après l'adoption de l'ANCSA, la question de savoir si les terres visées par le titre de propriété constituaient des terres indiennes a fait l'objet d'un vif débat. En 1998, la Cour suprême a jugé que les terres de l'ANCSA ne faisaient pas partie des terres indiennes. Il est important de noter qu'elle a également précisé que l'ANCSA ne visait pas à éteindre la souveraineté tribale, mais qu'elle avait laissé les tribus de l'Alaska « *souveraines, quoique sans domaine territorial*⁷⁷ ». Or, la compétence pénale est normalement assortie d'un élément territorial.

Bien qu'elles ne traitent pas à proprement parler de la compétence pénale, les décisions rendues récemment par la Cour supérieure de l'Alaska témoignent d'une tendance à reconnaître la compétence tribale. Par exemple, dans des litiges en matière de garde d'enfant, on a considéré que cette compétence dérivait de la reconnaissance fédérale et de l'appartenance à une tribu, sans relation avec un élément territorial⁷⁸. La Cour a également estimé que les tribunaux de l'État devaient généralement déférer au jugement des tribunaux tribaux, en vertu du principe selon lequel les tribunaux d'une juridiction doivent mettre en application les lois et décisions de justice d'une autre. En 2003, la Cour supérieure de l'Alaska a par ailleurs confirmé le pouvoir d'une tribu de prendre un arrêté d'interdiction de séjour à l'égard d'une personne ayant des antécédents de violence contre des membres de la tribu, en exigeant des responsables étatiques de l'application des lois qu'ils fassent appliquer l'arrêt⁷⁹.

Indépendamment du débat en cours, il convient de noter qu'en adoptant la Loi publique 280, l'intention du gouvernement fédéral n'a jamais été d'annuler la compétence des tribus en matière d'infractions pénales. Par ailleurs, plus de 200 entités autochtones de l'Alaska restent des instances gouvernementales reconnues à l'échelon fédéral⁸⁰. On peut donc arguer que les tribus autochtones de

⁷⁶ Complaint for Declaratory and Injunctive Relief, *Alaska Inter-Tribal Council et al., v State et al.*, 25 octobre 1999

⁷⁷ Voir *Alaska v. Native Village of Venetie Tribal Government*, 522 U.S. 520 (1998).

⁷⁸ Le tribunal a estimé que la Loi publique 280 ne donnait pas compétence aux tribunaux de l'État, même si elle étendait l'application de la législation de l'État aux terres indiennes. Toutefois, les tribunaux de l'Alaska pouvaient exercer concurremment leur compétence puisqu'il n'y avait pas de terre indienne dont l'État pouvait être exclu.

⁷⁹ Voir *Native Village of Perryville v. John Tague*, No. 3AN-00-12245 (Cour supérieure de l'Alaska. 19 novembre 2003).

⁸⁰ 25 C.F.R. §83.2 (1994).

l'Alaska ont le pouvoir juridictionnel de créer leurs propres services de police et leur propre appareil judiciaire, à l'instar de toutes les autres tribus reconnues par les autorités fédérales aux États-Unis.

« Le gouvernement des États-Unis ne protège pas suffisamment les femmes autochtones de l'Alaska. Comment les hauts responsables de l'Alaska peuvent-ils accepter une telle situation ? C'est honteux ! »

Juana Majel-Dixon, secrétaire du National Congress of American Indians (Congrès national des Amérindiens), conférence de l'Alaska Native Women's Coalition, mai 2005

La coopération interorganisations

Certains organes tribaux, étatiques et fédéraux chargés de faire respecter la loi règlent cet imbroglio juridictionnel au moyen d'ententes de coopération. Ces dernières peuvent prendre la forme de mandats mutuels, qui permettent aux autorités de s'occuper d'infractions qui auraient autrement échappé à leur compétence. Par exemple, lorsque des organismes tribaux et de l'État passent de tels accords, certains agents de police tribaux peuvent intervenir en cas d'infraction commise sur les terres appartenant à l'État, même lorsque l'auteur n'est pas indien, tandis que certains agents de police de l'État peuvent intervenir lorsqu'un Amérindien commet une infraction en territoire tribal. Lorsque les organismes tribaux s'entendent ainsi avec le gouvernement fédéral, certains agents tribaux peuvent exercer une compétence fédérale sur les personnes non indiennes qui commettent des infractions en territoire tribal.

À Standing Rock, le SRPD et des organismes de l'État ont envisagé un mode de coopération fondé sur l'établissement de mandats mutuels donnant aux agents du SRPD le droit d'interpeller des personnes et de les maintenir en garde à vue pour des infractions commises en territoire de l'État, et permettant aux agents de police de l'État d'interpeller des personnes eu égard à des infractions commises par des Amérindiens en territoire tribal. Les accords de coopération de ce genre permettent d'améliorer la réactivité aux actes de violence signalés en augmentant le nombre d'agents capables d'intervenir, ce qui est important lorsque les organes chargés de faire respecter la loi disposent de peu d'agents.

En **Oklahoma**, la coopération s'établit principalement entre les responsables de l'application des lois à l'échelon tribal et à celui de l'État. Ces responsables estiment que la mise en place de mandats mutuels a atténué les problèmes sur le plan juridictionnel, et accru leur aptitude à aider toutes les victimes. Mais les divers organismes de l'Oklahoma ne sont pas tous aussi disposés ou aptes à conclure de telles ententes. Ainsi, alors que la nation choctaw aurait conclu 38 accords, bon nombre d'organismes tribaux, fédéraux et de l'État n'en ont passé aucun.

Les organismes désireux d'établir des mandats mutuels ont été gênés jusqu'ici par les complications du processus. Soucieux de résoudre le problème, en 2006, le BIA, l'Oklahoma Association of Chiefs of Police (Association des chefs de la police de l'Oklahoma) et certains organes tribaux de maintien de l'ordre ont rédigé une convention facilitant considérablement la tâche des organes de maintien de l'ordre souhaitant instaurer des mandats mutuels. Plusieurs projets d'accord ont été déposés depuis son entrée en vigueur.

En **Alaska**, la Commission pour la justice et l'application des lois dans les régions rurales de l'Alaska a également recommandé la délégation mutuelle des pouvoirs de maintien de l'ordre. Autrement dit, les tribus pourraient négocier individuellement avec des autorités de l'État un accord de coopération et de collaboration entre les deux organes chargés de faire respecter la loi.

Il existe une deuxième sorte d'entente, portant sur les cas dans lesquels l'auteur d'une infraction cherche à échapper aux poursuites en s'enfuyant dans un autre territoire de compétence. Les criminels s'échappent dans les deux sens – fuyant les terres tribales ou cherchant à les gagner. Pour réduire la possibilité qu'ils parviennent à échapper à la justice, les autorités tribales et de l'État peuvent conclure des accords d'extradition, dans le cadre desquels chaque partie autorise l'autre partie à remettre les suspects en fuite aux autorités compétentes sur le territoire où l'infraction s'est produite.

« Il n'y a environ qu'un kilomètre et demi entre la ville et le pont. Or, une fois qu'ils ont traversé le pont [vers la réserve sioux de Standing Rock], nous ne pouvons plus faire

grand-chose... Parfois, il est arrivé que la personne s'arrête de l'autre côté du pont et nous rie au nez. Mais nous ne pouvions rien faire. »

Duane Mohr, shérif de Walworth County, *The Rapid City Journal*, 21 décembre 2005

Amnesty International constate qu'il n'est pas toujours possible de conclure des accords de coopération et a été informée de cas de refus de coopération, voire d'hostilité entre certains organismes. Par exemple, pour atteindre certains secteurs du territoire tribal, les agents tribaux de la Cabazon Band of Mission Indians (Bande des Indiens des missions de Cabazon) à Riverside, en Californie, doivent traverser des terres appartenant à l'État. Or, les responsables du maintien de l'ordre en Californie ont stoppé à de nombreuses reprises des agents tribaux venus intervenir dans ces secteurs en réponse à des appels, car ils se déplaçaient hors du territoire de la réserve dans un véhicule au gyrophare allumé. En 2004, la cour fédérale d'appel du neuvième circuit a déclaré qu'ils n'étaient plus autorisés à les interpellier ainsi⁸¹.

Les tenants et les aboutissants de ces ententes de coopération interorganismes varient considérablement ; certaines sont critiquées au motif qu'elles érodent en pratique l'autorité tribale. Amnesty International a également été informée que certains services de police des États refusaient de passer de tels accords. Il faut pourtant admettre que, lorsqu'ils sont conclus sur la base du respect mutuel, les accords de coopération ont la capacité d'aplanir les incertitudes sur le plan de la juridiction et d'améliorer l'accès à la justice des victimes de violence sexuelle.

⁸¹ *Cabazon Band of Mission Indians v. Smith*, 388 F.3d 691 (9th Cir., 2004).



La réserve sioux de Standing Rock
Souvent, un très faible effectif de policiers doit assurer ses fonctions dans de vastes territoires
et prendre des décisions difficiles sur les interventions prioritaires lorsque des infractions
sont signalées.© Adam Nadel

Chapitre 4 : Les problèmes relatifs au maintien de l'ordre

« C'est comme si la réserve était devenue une zone de non-droit. »

Propos tenus lors d'une table ronde à la réserve sioux de Standing Rock (anonymat préservé à la demande de l'intervenant), le 22 février 2006

Le flou entourant la question de la répartition des compétences entre les différentes autorités constitue un des plus gros problèmes se posant aux responsables du maintien de l'ordre lorsqu'il s'agit de répondre au signalement d'une agression sexuelle perpétrée contre une femme autochtone. Amnesty International a dégagé plusieurs autres facteurs ayant également des répercussions importantes sur la manière dont la police intervient dans ces affaires. Au nombre de ceux-ci figurent le manque de moyens des services chargés du maintien de l'ordre sur les territoires tribaux et certaines réactions inadaptées trahissant des lacunes dans la formation des policiers aux différents échelons (fédéral, étatique et tribal).

Retards et inaction

En octobre 2005, dans le village de Nunam Iqua, en Alaska, un autochtone a été pris d'un accès de fureur, a frappé sa femme avec un fusil et tenté d'ouvrir le feu sur elle, puis a asséné un coup sur la tête d'un ami avec la crosse d'une autre arme à feu. Il s'est ensuite barricadé dans une maison avec quatre enfants. Comme il n'y avait pas de forces de police dans le village, des habitants ont signalé ces violences par un appel aux State Troopers (agents de la police de l'État) de Bethel, à environ 240 kilomètres de là, à 5 h 30 du matin. Comme l'avion des policiers était en réparation, ils ont dû en affréter un autre pour se rendre jusqu'au village et sont arrivés sur place vers 10 heures du matin. Selon le récit d'un de ces agents, quand ils sont arrivés sur les lieux, plus de quatre heures après l'appel, l'homme avait violé une autochtone âgée de treize ans. À côté d'elle, sur le lit, un nourrisson pleurait ; le frère de la jeune fille, cinq ans, et son cousin, sept ans, avaient assisté à toute la scène. Après le viol, l'homme a fait feu avec son fusil, manquant, semble-t-il, la jeune fille de quelques centimètres. Il a été inculpé de 19 infractions, dont trois tentatives de meurtre, une agression sexuelle avec circonstances aggravantes et un viol sur mineure avec circonstances aggravantes. En septembre 2006, il a été reconnu coupable et condamné à une peine de vingt-sept ans d'emprisonnement, dont neuf avec sursis.

**D'après l'article intitulé "Village Man Arrested After Eight-Hour Rampage",
Anchorage Daily News, 25 octobre 2005**

Selon certaines statistiques, les moyens accordés au maintien de l'ordre sur les terres indiennes et dans les villages autochtones d'Alaska par le gouvernement fédéral et les autorités des États sont nettement inférieurs à ceux dont bénéficient les communes non autochtones de taille similaire. D'après le département américain de la Justice, les données disponibles indiquent que les fonds alloués aux tribus pour le maintien de l'ordre ne représentent qu'entre 55 et 75 p. cent de ceux qui vont aux communes rurales non autochtones⁸². Souvent, des policiers en très petit nombre doivent couvrir de vastes territoires, et doivent trancher de véritables dilemmes lorsqu'ils sont contraints d'accorder la priorité à telle affaire qui leur est signalée plutôt qu'à telle autre. Des femmes autochtones ont affirmé à Amnesty International que les policiers ne donnaient pas la priorité aux signalements de violences sexuelles.

⁸² Wakeling, S., Jorgensen, M., Michaelson, S., Begay, M., *Policing on American Indian Reservations: A Report to the National Institute of Justice*, département de la Justice, Institut national de la justice, page vii, juillet 2001, disponible à l'adresse suivante : <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188095.pdf>

Les départements américains de la Justice et de l'Intérieur ont tous deux concédé que le maintien de l'ordre sur les terres indiennes était insuffisant et ont déterminé que la faiblesse des crédits accordés à la police était une des causes centrales du problème⁸³. Ces dernières années, le Congrès a augmenté les dotations aux agents du FBI travaillant sur les terres indiennes, ainsi qu'aux services de maintien de l'ordre du BIA et aux organes tribaux chargés de l'application des lois. Cela est toutefois encore loin de suffire.

Plusieurs personnes interrogées par Amnesty International ont déploré que le FBI manque à sa mission consistant à enquêter sur les cas de violence sexuelle contre des Amérindiennes. Les recherches effectuées par Amnesty International indiquent que l'intervention du FBI dans les enquêtes relatives à ces infractions est rare ; même lorsque le FBI s'intéresse à une affaire, il est fréquent que de longs attermoissements retardent l'ouverture d'une enquête. Dans certains cas, semble-t-il, il arrive que les autorités fédérales ne s'intéressent pas aux affaires qui font l'objet d'une enquête ouverte par la police tribale. Des agents d'un organe de maintien de l'ordre à l'échelon tribal ont expliqué à Amnesty International qu'ils étaient, pour cette raison, réticents à intervenir sur les lieux d'une infraction grave et à s'occuper de garder en l'état d'éventuels éléments de preuve⁸⁴.

Dans les trois zones étudiées, Amnesty International a reçu des informations concordantes donnant à penser que la police tardait fortement à réagir aux signalements de violences sexuelles concernant des femmes autochtones. Les moyens dont disposent les différents organes influent grandement sur leur capacité à réagir dans les meilleurs délais et à mettre les ressources requises au service de ces dossiers. De nombreux organes de maintien de l'ordre au niveau tribal, tout comme d'autres services destinés aux populations autochtones, sont par ailleurs à la merci de décisions budgétaires à court terme, annuelles par exemple. Cette situation a un effet négatif sur le service de base que la police est censée assurer et sur la planification stratégique à long terme visant à répondre aux besoins les plus élémentaires.

En février 2006, le Standing Rock Police Department (SRPD, service de police de Standing Rock) comptait deux enquêteurs et six ou sept agents chargés de patrouiller une zone d'une superficie de plus de 9 300 km². Un de ces policiers a précisé à Amnesty International que le personnel était vraiment insuffisant, au point qu'en général deux agents seulement étaient en service pendant la journée – l'un dans le Dakota du Nord et l'autre dans le Dakota du Sud – et deux ou trois dans la soirée. Il arrivait même, occasionnellement, qu'un seul policier soit de service pour l'ensemble de la réserve. Les femmes de la réserve signalant avoir été victimes de violences sexuelles doivent souvent attendre des heures, voire des jours, avant d'être contactées par le SRPD, si du moins ce service répond à leur demande. Les autorités fédérales ont décidé d'augmenter les dotations annuelles au SRPD, ainsi qu'aux forces de police de 24 autres nations tribales. En 2006, la brigade de Standing Rock a ainsi perçu son premier versement annuel de 250 000 dollars des États-Unis supplémentaires. Selon le chef de la police de Standing Rock, ces fonds seront consacrés en majorité à pourvoir les postes vacants.

En Oklahoma, les ressources affectées au maintien de l'ordre au sein des différentes populations autochtones varient considérablement, selon la taille et la richesse des nations tribales concernées, et aussi le montant des dotations fédérales. Ainsi, l'une des nations tribales dispose d'un effectif de 14-15 policiers, tandis que d'autres ne seraient dotées que de deux ou trois policiers. Les autres organes susceptibles de traiter les affaires de violence sexuelle concernant des Amérindiennes sur les territoires tribaux en Oklahoma – c'est-à-dire le BIA et le FBI – semblent également être en butte à des difficultés budgétaires. Un procureur fédéral a déclaré à Amnesty International que les effectifs du FBI étaient « *trop dispersés pour être suffisants depuis le 11 septembre* ».

⁸³ Commission américaine des droits civils, *A Quiet Crisis: Federal Funding and Unmet Needs in Indian Country*, juillet 2003

⁸⁴ D'après les consignes du Département américain de la Justice, le parquet fédéral est encouragé et autorisé à accepter les rapports d'enquête directement transmis par la police tribale ou relevant du BIA. *United States Attorneys Criminal Resource Manual, Titre 9, 675*, consultable à l'adresse suivante: http://www.usdoj.gov/usao/eousa/foia_reading_room/usam/title9/crm00675.htm. Voir également M. Wesley Clark, "Enforcing Criminal Law on Native American Lands", *FBI Law Enforcement Bulletin*, avril 2005.

Aucune présence policière n'est assurée dans au moins un tiers des villages autochtones de l'Alaska qui ne sont pas desservis par la route.

Il existe en **Alaska** de grandes disparités entre la protection policière dans les zones urbaines et dans les régions rurales. Dans cet État, les grands espaces, ainsi que le faible nombre de policiers postés dans les zones rurales et la rudesse du climat constituent des obstacles majeurs à une réaction rapide de la police aux infractions qui lui sont signalées, notamment les cas de violence sexuelle.

Les organes chargés du maintien de l'ordre en Alaska sont divers, depuis les services de police municipaux aux effectifs assez importants, que l'on trouve dans les grandes villes comme Anchorage, jusqu'aux State Troopers (police de l'État), qui assurent le maintien de l'ordre dans les zones rurales isolées, en passant par les forces à caractère tribal chargées de la sécurité publique dans les petits villages, dont les effectifs se limitent souvent à un ou deux agents.

Dans la ville d'Anchorage, ce sont les services de police municipaux qui sont chargés du maintien de l'ordre. Ces services admettent que le nombre de viols et d'agressions sexuelles à Anchorage est élevé, et que les femmes autochtones d'Alaska sont touchées de façon disproportionnée. Walter Monegan, le chef de la police, a déclaré à Amnesty International qu'à la suite de la parution, en 2003, d'une étude faisant état du grand nombre de violences sexuelles visant les femmes autochtones d'Alaska, les services de police d'Anchorage ont pris des mesures pour renforcer leur action visant à prévenir ces délits. Ils ont notamment créé une unité d'enquête sur la délinquance et la criminalité, constituée de quatre policiers en civil patrouillant les zones décrites comme particulièrement dangereuses par l'étude, qui sont parfois celles où les femmes autochtones d'Alaska courent le plus de risques. Les femmes autochtones d'Anchorage continuent cependant à être la cible de nombreux actes de violence sexuelle, ce qui montre qu'il reste beaucoup à faire.

Il existe de grandes différences, dans les régions rurales de l'Alaska, entre la protection policière accordée aux villages accessibles par la route et celle dont bénéficient les villages non desservis par le réseau routier, qui sont en majorité des communes autochtones d'Alaska. Quand les autorités de l'État ont cherché à restreindre l'exercice du pouvoir tribal et l'application de la justice traditionnelle pour maintenir l'ordre dans les villages, elles n'ont pas pour autant compensé cette perte par l'intervention de la police de l'État. De nombreux villages ne reçoivent par conséquent aucune protection de la part des services chargés de l'application des lois.

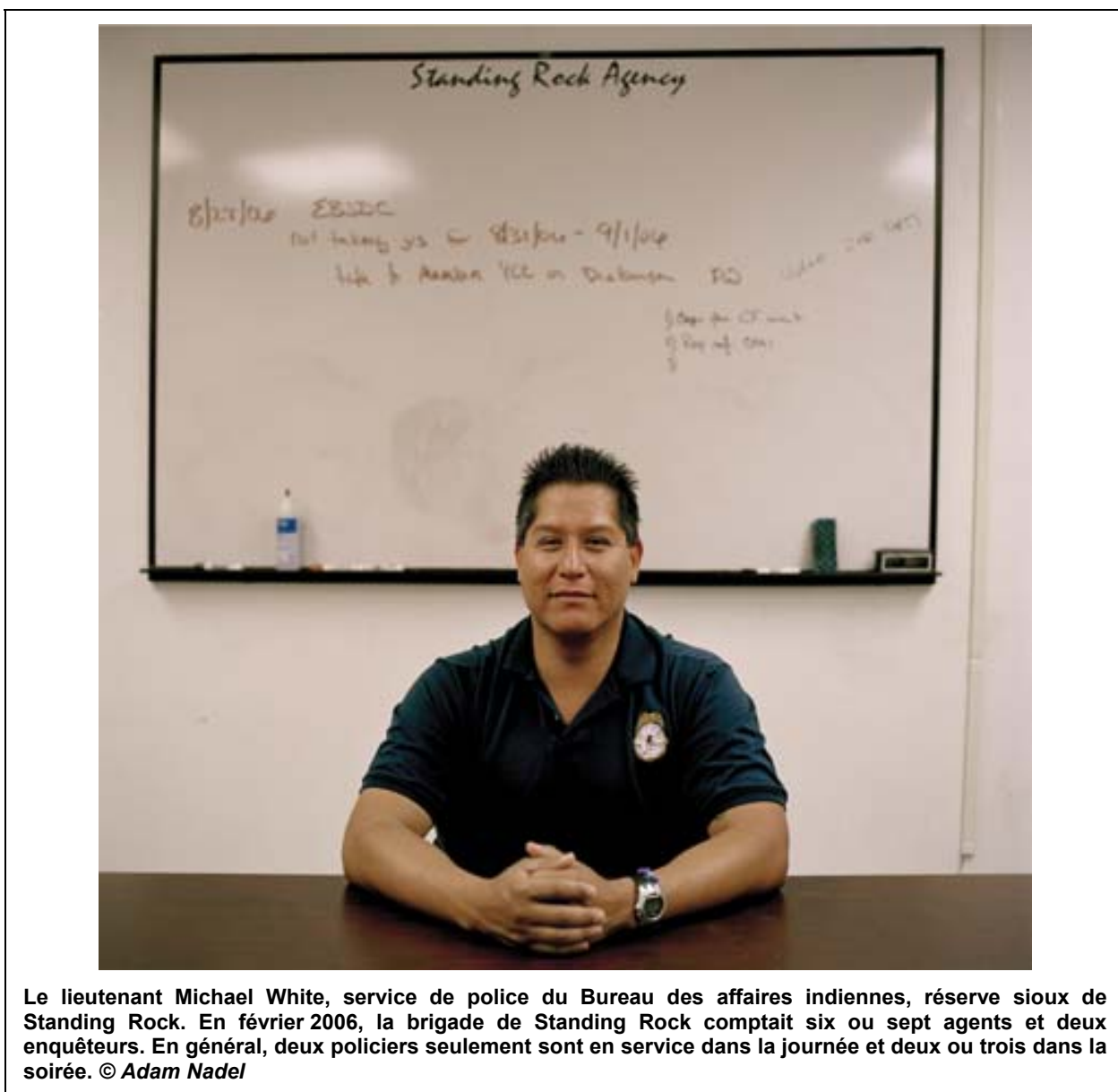
« Les personnes qui restent dans leur village après avoir signalé une infraction doivent attendre que les policiers de l'État de l'Alaska s'embarquent dans un avion ou un hélicoptère depuis l'agglomération la plus proche pour faire un trajet pouvant prendre des heures, voire des jours en cas de tempête de neige ou de brouillard. La lenteur du processus conduit souvent les victimes à retirer leur appel à l'aide. Parmi les autres problèmes posés par ces retards figure le fait que certaines lésions caractéristiques ont le temps de cicatriser ou que les auteurs des faits ont le temps de détruire des éléments de preuve importants. »

**Jeannette J. Lee, "Fleeing Violence Can be Difficult in Bush",
Associated Press, novembre 2005**

En zone rurale, le maintien de l'ordre n'est parfois assuré ni par la police locale, ni par la police de la ville la plus proche ; les villageois se trouvant dans ce cas de figure peuvent bénéficier des services des 240 State Troopers de l'État. Un nombre restreint de ces agents de la police de l'État se rendent dans les villages de l'État tout entier, dont 64 p. cent sont uniquement accessibles par avion, bateau ou moto des neiges⁸⁵. En ce qui concerne les localités les plus difficiles d'accès, les State Troopers ne réagissent généralement qu'aux infractions les plus graves. Ils peuvent mettre entre un jour et six semaines pour donner suite, lorsqu'ils le font, aux signalements d'infraction, actes de violence sexuelle y compris, signalés dans les villages.

⁸⁵ Comité consultatif sur l'Alaska auprès de la Commission américaine des droits civils, *Racism's Frontier: The Untold Story of Discrimination and Division in Alaska*, avril 2002.

Les décisions relatives à la prise en charge d'un cas (ou à sa non-prise en charge) et à la manière de procéder semblent être laissées en grande partie à l'appréciation des policiers sollicités. Selon certaines informations, les enquêtes menées par les State Troopers sur les cas de violence sexuelle portés à leur connaissance sont souvent superficielles et parfois effectuées par téléphone.



Le lieutenant Michael White, service de police du Bureau des affaires indiennes, réserve sioux de Standing Rock. En février 2006, la brigade de Standing Rock comptait six ou sept agents et deux enquêteurs. En général, deux policiers seulement sont en service dans la journée et deux ou trois dans la soirée. © Adam Nadel

« [Ces policiers] accordent plus d'importance aux originaux qu'aux femmes autochtones de l'Alaska. »

**Eleanor David, ancienne coprésidente de la Coalition
des femmes autochtones d'Alaska, mai 2005**

Des travailleurs sociaux actifs auprès des autochtones ont comparé la réaction des State Troopers dans une affaire, portée à leur connaissance en 2004, de chasse à l'original hors saison – affaire qui avait suscité l'envoi de trois policiers dans un village du nord-ouest de l'Alaska pour mener l'enquête – avec ce qui s'est passé en 2003 lorsque le viol d'une autochtone âgée de quinze ans a été signalé. Des policiers de l'État avaient alors contacté la tante de la jeune fille, mais auraient décidé de ne pas prendre l'avion jusqu'au village pour y mener une enquête.

« La plupart [des policiers chargés du maintien de l'ordre dans les villages] sont mal équipés. Un grand nombre d'entre eux doivent utiliser leur domicile comme bureau, ainsi que comme lieu de détention pour les prévenus, et doivent marcher ou courir jusqu'au lieu du crime parce qu'ils ne disposent pas des véhicules essentiels à leur tâche que seraient une moto des neiges, un quatre-quatre ou un bateau, ainsi que d'équipements tels que les kits permettant de recueillir les éléments de preuve dans les cas de viol⁸⁶. »

Étant donné les retards accumulés par les State Troopers lorsqu'ils doivent donner suite à un signalement, les policiers chargés du maintien de l'ordre dans les villages – Village Public Safety Officers (VPSO) et Village Police Officers (VPO) – sont souvent les premiers à agir face à ces cas, dont les affaires de violence sexuelle. Les VPSO sont relativement peu nombreux et ont d'autres responsabilités que le maintien de l'ordre ; ils peuvent ainsi assumer les fonctions de capitaine de port. Bien qu'ils puissent être les premiers ou les seuls agents de la force publique à réagir, ils ne sont pas habilités à décerner de mandat d'arrêt, ni à enquêter sur les infractions graves, par exemple les viols, sans l'aval de la police de l'État. Ni les VPSO ni les VPO ne sont certifiés par le conseil des pratiques policières pour l'État de l'Alaska, parce qu'ils ne remplissent pas les conditions requises en termes de formation et de compétences. Les VPSO et les VPO reçoivent une formation beaucoup moins approfondie que les State Troopers⁸⁷. Les autorités ont reconnu que ces policiers sont moins rompus que leurs collègues aux affaires de violence sexuelle, car la prise en charge de cas de ce type ne fait pas partie de leurs attributions⁸⁸.

Plus de 80 p. cent des habitants de l'Alaska ne bénéficiant pas de la protection de policiers formés et certifiés sont des autochtones⁸⁹. Le programme Village Public Safety Officers a par conséquent fait l'objet de critiques, qui le qualifient de force de police à part, hétéroclite et inadaptée⁹⁰. Une plainte déposée en 1999 par le conseil intertribal d'Alaska a ainsi regretté que l'« absence de formation à l'application des lois limite gravement l'autorité qu'ils peuvent ou souhaitent exercer, notamment en ce qui concerne les arrestations, l'enregistrement des plaintes, et les enquêtes sur les infractions signalées ; tout cela concourt à la situation suivante : les villages isolés sont privés d'une protection policière digne de ce nom⁹¹. »

La Commission judiciaire rurale d'Alaska, créée par le Congrès en 2004, est chargée de faire le bilan du rôle joué en Alaska par les organes exerçant une compétence policière et juridique aux différents niveaux (fédéral, étatique, local, tribal) en matière civile et pénale. En 2006, elle a émis plusieurs recommandations, invitant en particulier l'État de l'Alaska à financer le dispositif VPSO à hauteur des besoins, à lui affecter le personnel nécessaire et à dispenser à ses membres la formation voulue, et demandant que des fonds fédéraux soient débloqués pour le maintien de l'ordre au niveau tribal⁹². En leur qualité d'entités reconnues par le pouvoir fédéral, les villages autochtones d'Alaska peuvent solliciter certaines sources de financement auxquelles l'État n'a pas accès, dévolues au maintien de l'ordre et aux mécanismes judiciaires au niveau tribal. Cependant, Amnesty International constate avec inquiétude que certains représentants de l'État de l'Alaska essaient de restreindre l'accès des tribus à ces sources de financement fédérales pour ce qui est des opérations de maintien de l'ordre, ce qui réduirait la capacité de celles-ci à protéger leurs citoyens. Un projet de loi présenté en 2004 proposait ainsi de réorienter vers les caisses de l'État de l'Alaska les fonds du département américain de la

⁸⁶ Complaint for Declaratory and Injunctive Relief, dans l'affaire *Alaska Inter-Tribal Council et al., v. State et al.*, 25 octobre 1999.

⁸⁷ Les policiers d'État reçoivent mille cent trente heures de formation ; les VPSO en reçoivent deux cents, et les VPO seulement quarante-huit.

⁸⁸ Entretien d'Amnesty International avec Katie Tepas, du Département de la Sécurité publique, 26 mai 2005.

⁸⁹ Environ 165 municipalités mal desservies par le réseau routier sont dépourvues de policiers certifiés ; 136 d'entre elles sont des villages autochtones d'Alaska. Complaint for Declaratory and Injunctive Relief, affaire *Alaska Inter-Tribal Council et al., v. State et al.*, 25 octobre 1999.

⁹⁰ Comité consultatif sur l'Alaska auprès de la Commission américaine des droits civils, *Racism's Frontier: The Untold Story of Discrimination and Division in Alaska*, avril 2002.

⁹¹ Complaint for Declaratory and Injunctive Relief, affaire *Alaska Inter-Tribal Council et al., v. State et al.*, 25 octobre 1999.

⁹² *Initial Report and Recommendations of the Alaska Rural Justice and Law Enforcement Commission* 2006.

Justice destinés à financer le maintien de l'ordre et les systèmes judiciaires tribaux en Alaska, proposition visant concrètement à priver la police et la justice tribales de ces ressources⁹³.

Un maintien de l'ordre insuffisant et inadapté

Amnesty International a reçu à plusieurs reprises des informations mettant en évidence des réactions inadaptées de la part de la police dans les cas de plaintes pour violence sexuelle.

Une prise en charge policière tenant compte du genre de la victime serait un facteur important qui permettrait d'encourager les femmes ayant subi des violences sexuelles à signaler leur cas. Il faudrait notamment, dans la mesure du possible, permettre aux victimes de s'entretenir avec un agent de police de sexe féminin. Cependant, dans les trois zones étudiées par Amnesty International, le nombre de femmes dans les forces de l'ordre au niveau tribal, étatique ou fédéral était faible, voire nul.

« Les policiers continuent à rendre les femmes responsables. Ils disent : “Pourquoi était-elle là ? Pourquoi a-t-elle bu ?” »

Une travailleuse sociale œuvrant auprès de victimes amérindiennes de la violence sexuelle, mai 2005

Amnesty International est particulièrement préoccupée par les informations selon lesquelles certaines victimes feraient l'objet de traitements discriminatoires, car elles seraient soupçonnées *a priori* d'avoir bu de l'alcool avant l'agression qu'elles ont subie. Ces attitudes qui banalisent des stéréotypes négatifs sont particulièrement inquiétantes : elles perpétuent en effet l'idée que les femmes autochtones consomment de l'alcool en quantité excessive. Il ressortait des cas portés à la connaissance d'Amnesty International que, bien souvent, les policiers supposaient sans même y réfléchir que les femmes autochtones victimes d'agressions sexuelles s'étaient enivrées auparavant. Pour citer les propos tenus à Amnesty International par une femme autochtone de l'Alaska ayant subi un viol, si une femme soupçonnée d'avoir bu signale qu'elle a été victime de violences sexuelles, « *la police ne donnera pas suite, à moins qu'elle ne soit hospitalisée ou morte.* »

Les recherches menées par l'organisation ont mis en évidence une absence de dialogue préoccupante entre les forces de l'ordre, à tous les niveaux, et les victimes. Dans plusieurs cas, les victimes n'ont été tenues informées ni de l'évolution de l'enquête, ni des résultats des examens médico-légaux consécutifs à l'agression, ni de l'éventuelle arrestation de l'auteur présumé (ou de l'incapacité à l'arrêter), ni de l'état d'avancement de l'affaire au niveau de la justice tribale, fédérale ou étatique.

Des procureurs, au niveau des États et au niveau des tribus, ont expliqué à Amnesty International que la police tribale ou étatique leur transmet souvent des dossiers incomplets. Lorsque le rapport concernant une affaire n'est pas bien préparé, il est parfois impossible d'engager des poursuites. Selon un procureur tribal qui s'est entretenu avec Amnesty International, les forces de police dépendant du BIA soumettent souvent des rapports qui ne contiennent même pas les informations les plus élémentaires, telles que le nom ou l'adresse de la victime ou des témoins.

Il arrive que les suspects restent libres de leurs mouvements pendant des semaines ou des mois après qu'un mandat d'arrêt a été décerné. La faiblesse des ressources et l'absence de coopération entre les différentes autorités exacerbent souvent le problème. Selon les informations reçues par Amnesty International, une moyenne de 600 à 700 mandats d'amener décernés par les tribunaux tribaux contre des personnes inculpées d'infractions pénales attendent d'être exécutés pour la seule réserve sioux de Standing Rock. L'incapacité à appréhender des suspects dans le cadre des affaires de violence sexuelle expose les victimes au danger, en particulier lorsque l'auteur présumé est une connaissance ou leur compagnon, et qu'il existe un risque de représailles.

Une Amérindienne vivant à la réserve sioux de Standing Rock a raconté à Amnesty International qu'en septembre 2005, son compagnon l'avait violée et battue avec une telle brutalité qu'elle avait dû être hospitalisée. Il a été remis en liberté sous caution, et

⁹³ (S. 1585, 108th Cong. § 109 (2004))

un mandat d'arrêt a été délivré par la suite car il ne s'était pas présenté au tribunal. Les services de police de Standing Rock n'ont pourtant pas procédé à son arrestation. Un matin, en se réveillant, elle l'a trouvé debout près d'elle, en train de la regarder.

Entretien (la personne a demandé à conserver l'anonymat), février 2006

Les mesures de sûreté interdisant à une personne qui a commis des violences d'approcher sa victime peuvent constituer un bon moyen de protéger les femmes cherchant à se mettre à l'abri à la violence. La loi fédérale sur la violence contre les femmes dispose que chaque autorité des États-Unis, à tous les niveaux, doit accorder « *pleine foi et crédit* » aux mesures de sûreté requises par d'autres autorités du pays. Cela signifie qu'une mesure ordonnée par un tribunal tribal doit être appliquée par la police de l'État, et vice versa. Comme, au cours de leurs activités quotidiennes, les femmes qui ont subi des violences sexuelles peuvent franchir plusieurs fois les limites entre les zones où s'exercent différentes compétences, cette loi permet de veiller à ce qu'elles bénéficient d'une protection partout. Amnesty International a cependant reçu de nombreuses informations selon lesquelles des organes étatiques responsables du maintien de l'ordre ont refusé d'appliquer des mesures de sûreté émises par un tribunal tribal.

Des militantes, des professionnelles chargées du soutien aux victimes et des femmes ayant subi des violences sexuelles ont déclaré à Amnesty International que les policiers de l'État et les policiers tribaux manquent parfois à leur devoir d'impartialité dans les affaires de violence sexuelle.

La confidentialité est d'une importance capitale, en raison de l'opprobre lié à la violence sexuelle et du risque de nouvelles violences, en particulier si l'agresseur est toujours libre de ses mouvements après le signalement du cas. Selon certaines sources, cependant, le respect de la vie privée des victimes de violences sexuelles a parfois été mis en péril. De nombreux habitants de la réserve sioux de Standing Rock captent, semble-t-il, la fréquence radio utilisée par la police pour ses communications. Amnesty International a appris que, malgré cela, les policiers de Standing Rock ne communiquaient pas systématiquement par messages codés lors de leurs échanges radio et qu'ils mentionnaient l'identité des victimes.

La formation

« Il serait bon que les policiers non amérindiens soient formés au travail auprès des Amérindiens et comprennent leurs normes culturelles, en apprenant, par exemple, qu'on n'est pas censé regarder ses aînés droit dans les yeux. Les policiers sont suspicieux lorsque les Amérindiens ne les regardent pas dans les yeux, car ils ne connaissent pas cette règle. Il faudrait que le Bureau des affaires indiennes mette en place des normes prévoyant une formation au respect des spécificités culturelles. »

Une travailleuse sociale œuvrant auprès de victimes amérindiennes de la violence sexuelle (ayant demandé à conserver l'anonymat), mai 2005

La plupart des agents des forces de l'ordre, au niveau fédéral, tribal et étatique, reçoivent une formation de base relative aux investigations sur les lieux du crime et aux techniques générales d'entretien avec les victimes, les témoins et les suspects. Les agents du FBI et les policiers travaillant sur les terres indiennes sont tenus de suivre une formation de base de vingt-deux semaines⁹⁴. Le BIA propose un programme de formation de base d'une durée de seize semaines, conçu pour les agents du BIA lui-même et pour les agents de la force publique au niveau tribal. La plupart de ces derniers sont formés à l'École de police indienne du BIA, mais les membres de la police tribale ont également la possibilité de suivre une formation de base dispensée par un État ou une nation tribale. La formation de base reçue par les agents de la police de l'État varie d'un État à l'autre. Bien que les policiers fédéraux, étatiques et tribaux puissent se voir offrir la possibilité de suivre une formation continue sur l'attitude à avoir dans les affaires de violence sexuelle, ces cours ne sont généralement pas obligatoires.

⁹⁴ Entretien d'Amnesty International avec Ezell Grigsby, agent spécial s'occupant de l'encadrement, unité chargée des territoires amérindiens, FBI, 8 mars 2006.



Barrow (Alaska).

En Alaska, le faible nombre de policiers en poste dans les zones rurales ainsi que les grands espaces et la rudesse du climat constituent des obstacles majeurs à une réaction policière rapide dans les affaires de violence sexuelle. © Adam Nadel

Amnesty International s'inquiète de ce que les programmes de formation des policiers fédéraux, étatiques et tribaux n'abordent peut-être pas de façon adaptée ou suffisamment approfondie l'attitude à avoir dans les cas de viols ou d'autres types de violences sexuelles, les questions liées à la répartition des compétences et la connaissance des normes et pratiques culturelles. De ce fait, il arrive souvent que les policiers ne réagissent pas efficacement et ne possèdent pas la qualification nécessaire pour traiter les cas de violence sexuelle. Certaines sources font ainsi état de questions dépourvues de tact et déplacées posées par certains policiers. Un agent spécial du BIA a confié à Amnesty International qu'il interrogeait les femmes qui faisaient un signalement de viol sur leur vie sexuelle, leur demandant entre autres « *combien de partenaires sexuels elles ont eu.* » Ce policier a affirmé procéder de la sorte dans le but d'aider les victimes à se préparer à l'épreuve du procès. L'organisation craint quant à elle que ces méthodes ne dissuadent les victimes de porter plainte.

Les responsables de l'application des lois en **Oklahoma** sont plongés dans un véritable labyrinthe juridictionnel, tant il est difficile de démêler ce qui ressortit aux autorités tribales, étatiques ou fédérales. Malgré la détermination complexe des compétences des différentes autorités, la formation

dispensée aux policiers de l'État par le conseil chargé de l'éducation et de la formation à l'application des lois fait « à peine référence » à la question⁹⁵.

L'absence de sensibilisation aux éléments culturels peut également empêcher la police de nouer un dialogue efficace et respectueux avec les populations autochtones. Il est nécessaire que tous les policiers reçoivent une formation qui leur permette d'agir en tenant compte des différences entre tribus, ce qui pourrait modifier la façon dont les forces de l'ordre s'adressent aux victimes, aux témoins et aux suspects. Cela peut notamment prendre la forme d'une conscience plus forte des éventuelles barrières linguistiques.

Certaines informations communiquées à Amnesty International indiquent que les services de police de taille réduite, disposant de faibles ressources, ont beaucoup de difficulté à se passer même temporairement de leurs éléments, pour les laisser suivre des stages de formation. Un agent des services de police de Standing Rock a expliqué qu'aucune formation aux entretiens avec les victimes de violences sexuelles n'est proposée, à moins qu'une autre organisation ne dispense ou ne finance les cours. Étant donné le nombre limité d'agents à Standing Rock, a-t-il ajouté, les services de police ne sont pas en mesure de fournir une formation à tout le monde⁹⁶.



Louisa Kakianaq Riley, collaboratrice de l'organisation Arctic Women in Crisis, en compagnie d'un membre de sa famille. Dans tout l'Alaska, les hôpitaux et centres de santé souffrent du manque d'infirmières formées à l'examen des victimes d'agressions sexuelles (SANE). © Adam Nadel

⁹⁵ Entretien d'Amnesty International avec Jeanie Nelson, directrice du Conseil de l'État de l'Oklahoma sur l'éducation et la formation à l'application des lois, 26 septembre 2005.

⁹⁶ Entretien d'Amnesty International avec Gerald White, agent spécial, brigade de police de Standing Rock, 24 février 2006.

Chapitre 5 : les examens médico-légaux

Une travailleuse sociale, appelée à l'hôpital en 2004 pour y assister une autochtone qui avait été battue et violée en réunion, a déclaré à Amnesty International : « La violence de la situation était choquante... [cette femme] était en état de choc et en pleine confusion. Elle ne savait pas quoi faire et pleurait. Elle voulait appeler sa sœur, sa famille... [Le personnel de l'hôpital], dont pas un seul membre n'était amérindien, [...] n'arrivait pas à la convaincre de s'asseoir ou de faire quoi que ce soit... [Ils] ne voyaient en elle qu'une Indienne hostile et ne voulaient pas la toucher ; il n'y avait aucune empathie. »

Entretien (la personne a demandé à conserver l'anonymat), 22 février 2006

Le prélèvement d'éléments médico-légaux est une composante importante de toute enquête de police dans les affaires de violence sexuelle. Les examens médico-légaux peuvent fournir des éléments cruciaux pour l'aboutissement de poursuites. Les éléments de preuve sont recueillis par le biais d'un examen médico-légal spécifique aux cas d'agression sexuelle, parfois au moyen d'un ensemble d'instruments désigné par les termes *sexual assault evidence kit* (kit pour le prélèvement d'éléments de preuve dans les cas d'agression sexuelle) ou *rape kit* (kit viol). L'examen, réalisé par un professionnel de la santé, consiste à recueillir des éléments matériels et à observer les éventuelles lésions. Les échantillons prélevés peuvent inclure des frottis vaginaux, anaux et oraux, ainsi que des fragments d'ongles, de vêtements et de cheveux.

« Tous les efforts doivent être déployés pour que des soins soient proposés et des éléments de preuve recueillis (si la patiente donne son accord), que la victime ait ou non décidé de porter son cas à la connaissance de la police au moment de l'examen. »

Protocole national sur les examens médico-légaux dans les cas d'agression sexuelle (États-Unis⁹⁷)

Toutes les victimes de violences sexuelles doivent se voir proposer un examen médico-légal, qu'elles aient ou non décidé de signaler le cas à la police. Dans son protocole national sur les examens médico-légaux dans les cas d'agression sexuelle, le département américain de la Justice recommande que les victimes soient autorisées à subir cet examen, qu'elles aient procédé à un signalement de l'agression en bonne et due forme ou pas. Le Congrès américain a, dans le passé, cherché à régler le problème des frais imputés aux victimes de la violence sexuelle pour des examens médico-légaux, en disposant que les États sont tenus, pour recevoir les fonds fédéraux correspondants, de certifier que les victimes n'auront pas à acquitter ces coûts, et de désigner une entité chargée de régler la facture.

Les pratiques actuelles doivent être modifiées, afin que les examens médico-légaux puissent être réalisés dans les réserves ou à proximité, ce qui évitera aux femmes de faire des centaines de kilomètres pour se rendre dans un centre médical totalement inconnu d'elles, où elles risquent de ne pas recevoir un soutien attentif à leur appartenance culturelle.

Les responsables de l'application des lois

Les policiers jouent un rôle déterminant, car il dépend d'eux que les femmes signalant des actes de violence sexuelle puissent bénéficier dans les meilleurs délais d'un examen médico-légal spécifique à ce type d'agression.

Les responsables de l'application des lois sont les premiers à réagir lorsqu'une infraction est signalée. Ils doivent donc veiller à ce que les femmes victimes d'une agression puissent se rendre dans un hôpital ou une clinique pour faire examiner leurs blessures et subir un examen médico-légal. Les agents des forces de l'ordre étant les premiers à devoir réagir au signalement d'une infraction, il faut qu'ils veillent à ce que les femmes victimes d'une agression puissent se rendre dans un hôpital ou une clinique, où la gravité de leurs blessures pourra être évaluée et un examen médico-légal réalisé. Cette

⁹⁷ Voir www.ncjrs.gov/pdffiles1/ovw/206554.pdf, consulté le 4 janvier 2007.

disposition est particulièrement importante dans les régions où les femmes doivent effectuer de longs trajets pour se rendre dans un établissement médical, et n'ont pas toujours la possibilité d'y aller par leurs propres moyens. Ceci est tout particulièrement important dans les régions où ces femmes doivent effectuer de longs trajets pour se rendre dans un établissement médical, et n'ont pas toujours la possibilité d'y aller par leurs propres moyens. Selon une étude menée en 2005 sur les centres médicaux dépendant de l'Indian Health Service (IHS, Service de santé des Indiens) dans certaines zones où les établissements médicaux ne proposent pas de services d'urgence pour les victimes de viol, il arrive que ces femmes soient contraintes de faire un très long trajet (jusqu'à 250 kilomètres aller et retour) afin de se rendre dans un centre médical pratiquant ce type d'examen médico-légal. Certaines informations transmises à Amnesty International font état d'une certaine confusion et de désaccords concernant le destinataire de la facture pour l'examen et les frais de transport : l'IHS, les autres prestataires de santé, les services de police ou les victimes elles-mêmes.

Jami Rozell, une Cherokee vivant à Tahlequah (Oklahoma), a raconté à Amnesty International qu'elle s'était décidée à porter plainte cinq mois après avoir été violée. Les faits avaient eu lieu en 2003 sur un territoire relevant de l'État. Après avoir assisté à une audience préliminaire, elle a appris que le dossier médico-légal constitué après le viol, qui contenait les constatations d'une infirmière spécialisée dans les examens consécutifs aux agressions sexuelles, des photographies et les habits que Jami Rozell portait lors de l'agression, avait été détruit. Les services de police lui ont expliqué qu'on faisait régulièrement le ménage du local où étaient entreposées les pièces à conviction ; comme elle n'avait pas porté plainte au moment des faits, son dossier avait été éliminé à l'occasion d'un de ces nettoyages. Le ministère public lui a conseillé de renoncer aux poursuites, faute d'éléments de preuve.

Dans les cas d'agression sexuelle, les médecins ou infirmiers ayant procédé à l'examen médico-légal transmettent aux forces de l'ordre les éléments recueillis. Celles-ci ont la responsabilité de conserver les éléments prélevés, et de les envoyer à un laboratoire pour qu'ils y soient traités et analysés. Amnesty International a reçu à plusieurs reprises des informations selon lesquelles des erreurs avaient été commises à ce stade de la procédure (stockage inadapté, perte et destruction des éléments de preuve avant qu'une analyse médico-légale ait lieu). Subir un examen dans les jours suivants un viol est souvent une épreuve très pénible pour ces femmes. Toute manipulation incorrecte, perte ou destruction d'éléments de preuve, en particulier quand il a pu être extrêmement difficile psychologiquement ou physiquement pour la victime de les fournir, est inacceptable.

Les services de santé

Une jeune autochtone d'Alaska a déclaré à Amnesty International que l'examen médico-légal qu'elle avait subi après avoir été victime d'une agression sexuelle avait été effectué par un jeune médecin blanc de sexe masculin, alors qu'elle avait demandé à être examinée par une femme. Ce médecin lui aurait confié qu'il n'avait jamais réalisé ce type d'examen auparavant et lui aurait demandé s'il s'agissait de son premier viol.

Entretien (la personne a demandé à conserver l'anonymat), 24 mai 2005

Il est essentiel que les établissements de santé disposent du personnel, des ressources et du savoir-faire nécessaires pour procéder à un prélèvement précis, respectueux et confidentiel des éléments de preuve dans les cas de violence sexuelle, et pour la conservation en sûreté de ces éléments jusqu'à ce qu'ils soient remis aux représentants des pouvoirs publics. Les professionnels de la santé ont également un rôle de premier plan à jouer puisque ce sont eux qui prodiguent aux victimes de la violence sexuelle tous les soins médicaux supplémentaires dont elles peuvent avoir besoin, en particulier ceux nécessités par leurs éventuelles blessures et les infections sexuellement transmissibles qu'elles ont pu contracter, et qui sont habilités à leur prescrire une contraception d'urgence.

Les établissements rattachés à l'IHS sont les principaux lieux (voire, dans certaines zones, les seuls) où les Amérindiens et les autochtones de l'Alaska peuvent recevoir des soins. Selon les informations

données à Amnesty International, de nombreux établissements de l'IHS n'ont pas de protocole bien établi pour les soins aux victimes de violences sexuelles et ne pratiquent pas systématiquement d'examen médico-légal sur ces victimes. Des responsables de l'IHS ont indiqué à Amnesty International que l'organisme avait mis des protocoles détaillés en ligne⁹⁸. Ces protocoles ne sont cependant pas obligatoires, et une étude de 2005 sur les établissements de santé a révélé que 30 p. cent des centres étudiés ne disposaient pas de protocole pour les soins d'urgence dans les cas de violence sexuelle. Parmi les établissements qui ont déclaré être dotés d'un protocole, 56 p. cent ont précisé que celui-ci était affiché dans les locaux et que les membres du personnel pouvaient le consulter⁹⁹.

Selon le manuel en ligne de l'IHS, la politique de cet organisme en cas de viol est de fournir « *uniquement des soins et traitements de nature médicale*¹⁰⁰. » Cette formulation fait craindre que les victimes ne puissent pas bénéficier d'examens médico-légaux complets à la suite de violences sexuelles, si le prélèvement d'éléments de preuve n'est pas considéré comme une procédure « *de nature médicale* ».

Les établissements de l'IHS pâtiennent d'un grave sous-financement et d'une pénurie de ressources et de personnel¹⁰¹. De ce fait, il est plus difficile pour les femmes victimes d'une agression sexuelle d'obtenir un examen médico-légal réalisé en bonne et due forme et dans un climat de respect. Une étude menée sur les établissements de l'IHS a montré que 44 p. cent d'entre eux n'avaient pas de personnel formé aux soins d'urgence requis dans les cas de violences sexuelles¹⁰².

Les centres hospitaliers de l'IHS situés sur le territoire de la réserve sioux de Standing Rock, dont l'hôpital de Fort Yates, seraient sous-dotés, si bien que le personnel éprouve de grandes difficultés à satisfaire les demandes de soins. Les femmes qui ont subi un viol à la réserve de Standing Rock sont parfois forcées de faire un trajet de plus d'une heure pour se rendre à l'hôpital de l'IHS à Fort Yates. Lorsqu'elles arrivent enfin, elles ont parfois affaire à un personnel qui n'est pas formé aux procédures d'examen médico-légal. En 2006, cet hôpital employait une femme médecin qui se chargeait de la plupart des examens. D'après un professionnel de la santé qui exerce dans l'établissement de l'IHS à Fort Yates, « *la plupart des médecins de sexe masculin estiment ne pas avoir la formation nécessaire, et ne veulent pas être convoqués au tribunal. C'est pourquoi ils envoient les victimes de viol se faire examiner à Bismarck.* » Selon ce praticien, seul un tiers des femmes que l'hôpital de Fort Yates oriente vers l'établissement de Bismarck, à près de 130 kilomètres de là, finissent par être examinées. Aux dires d'une travailleuse sociale, certaines femmes ne font pas le trajet jusqu'à Bismarck ; quant à celles qui s'y rendent, après avoir subi de longues attentes, elles finissent parfois par rentrer chez elles sans que l'examen ait été pratiqué.

Il n'existe pas de données nationales sur le nombre d'hôpitaux de l'IHS ayant mis en place des cycles de formation pour les SANE. Cependant, certains représentants des autorités ont précisé à Amnesty International que ce chiffre était inférieur à 10.

Les Sexual Assault Nurse Examiners (SANE, infirmières spécialisées dans les examens consécutifs aux agressions sexuelles) sont des professionnelles diplômées ayant des connaissances approfondies et une expérience clinique des examens médico-légaux sur les victimes de violences sexuelles ; il s'agit d'une branche nouvelle du métier d'infirmière, et les effectifs de ces spécialistes sont variables d'un établissement à l'autre. Malgré l'importance de cette fonction et la reconnaissance dont elle bénéficie aux États-Unis depuis quelques années, le déploiement des SANE n'est pas une priorité pour l'IHS.

⁹⁸ Voir <http://www.ihs.gov/MedicalPrograms/MCH/V/DV09.cfm>, consulté le 30 novembre 2006.

⁹⁹ Native American Women's Health Education Resource Centre, *Indigenous Women's Reproductive Justice: A Survey of Sexual Assault Policies and Protocols within Indian Health Service Emergency Rooms*, 6 janvier 2005.

¹⁰⁰ Indian Health Service, *Indian Health Manual*, 3^e partie – “Professional Services”, 3-13.8 “Sexual Abuse”, disponible à l'adresse suivante: <http://www.ihs.gov/PublicInfo/Publications/IHSManual/>, consulté le 11 juillet 2006.

¹⁰¹ Voir à ce sujet : Congrès national des Amérindiens. *Testimony of the National Congress of American Indians on FY2003 Appropriations for the Indian Health Service*, 5 avril 2002, <http://www.ncai.org/ncai/advocacy/otherissue/docs/IHS03.pdf>, consulté le 30 novembre 2005.

¹⁰² Native American Women's Health Education Resource Centre, *Indigenous Women's Reproductive Justice: A Survey of Sexual Assault Policies and Protocols within Indian Health Service Emergency Rooms*, 6 janvier 2005.



Victime d'un viol, J. avait subi un examen médico-légal, mais les policiers lui ont appris que les éléments de preuve qui en résultaient avaient été détruits. Dans ces conditions, le procureur de district lui a conseillé d'abandonner les poursuites après l'audience préliminaire. © Adam Nadel

Les recherches menées par Amnesty International indiquent qu'il n'existe aucun dispositif de ce type dans les établissements de l'IHS en **Oklahoma**. Les hôpitaux et cliniques de l'IHS en **Alaska** connaissent quant à eux une grave pénurie de SANE et un taux élevé de rotation du personnel soignant. Selon une militante, on assiste dans ces établissements à un « *défilé incessant d'infirmières et de médecins* » ; alors que les militants et prestataires de services locaux proposent au personnel médical des formations relatives aux violences sexuelles ou à la culture des autochtones, ils sont, dit-elle, sans cesse sollicités pour assurer la formation de nouveaux médecins et infirmières¹⁰³.

La personne réalisant un examen médico-légal à la suite d'une agression sexuelle peut être appelée ultérieurement à témoigner en justice lors d'un procès. En raison du taux élevé de rotation du personnel, dont beaucoup de membres ont des contrats de courte durée, il peut être difficile de retrouver la personne ayant effectué l'examen lorsqu'il s'agit de produire des témoins. Selon les indications données par une infirmière à Amnesty International, la nécessité de porter témoignage au tribunal, dans un environnement qui peut se montrer hostile, est une des raisons qui incitent certaines SANE à abandonner ce métier.

L'IHS doit certainement, dans cette situation, chercher à améliorer le soutien apporté au personnel chargé de remplir cette importante fonction.

¹⁰³ Louisa Kakianaq Riley, membre du comité directeur de l'Alaska Native Women's Coalition et d'Arctic Women In Crisis, Barrow, 7 décembre 2005.

Qui doit assurer le financement ?

« Nous devons nous mettre à financer [les examens médico-légaux en cas de violences sexuelles]. Lorsque les gens sauront que les agresseurs auront à répondre de leurs actes, ils seront plus nombreux à faire un signalement ».

**Un représentant des autorités de l'État de l'Alaska
(ayant demandé à conserver l'anonymat), mai 2005**

Selon les directives nationales en la matière, les victimes ne sont pas censées payer les examens médico-légaux dans les cas d'agression sexuelle. Cependant, il arrive parfois qu'on leur demande de régler le prix de l'examen, ou celui du trajet jusqu'à un établissement de santé.

Les prestations de l'IHS sont gratuites, mais il arrive que les femmes amérindiennes et autochtones de l'Alaska soient contraintes de se faire examiner dans un hôpital hors IHS, et doivent payer la facture. L'IHS est doté d'un système de remboursement, mais son fonctionnement est complexe et les victimes ne sont pas toujours au courant. Dans certains cas l'IHS aurait omis ou refusé de rembourser les frais occasionnés par un examen réalisé dans un établissement indépendant. Ce problème peut avoir des conséquences très gênantes. Les victimes de violences sexuelles vivant dans la partie sud de la **réserve sioux de Standing Rock** sont beaucoup plus près de l'hôpital régional de Moberly que de Fort Yates mais, comme le premier n'appartient pas à l'IHS, elles peuvent se voir demander de payer. À l'idée de faire un long trajet ou de déboursier de l'argent, des femmes traumatisées par des violences sexuelles toutes récentes risquent d'hésiter fortement à solliciter des soins médicaux et un examen médico-légal.

En **Alaska**, il arrive que les femmes autochtones vivant dans des zones rurales soient forcées de prendre l'avion pour se rendre à l'hôpital ou au centre de santé, ce qui est coûteux. Bien que les services de police au niveau local et au niveau de l'État soient censés couvrir ces frais, ils ne disposent pas toujours de fonds suffisants. Selon une infirmière spécialisée dans les examens médico-légaux, le budget annuel d'un poste de police employant deux agents ne permet même pas d'envoyer une seule victime à Anchorage pour un examen. Des militants et des travailleurs sociaux ont assuré que des femmes originaires de zones rurales en Alaska ont parfois dû avancer l'intégralité des frais de transport. Outre les frais occasionnés par le transport, se pose aussi le problème du paiement de l'examen proprement dit. Bien que cette responsabilité incombe en principe à l'organe chargé de l'application des lois auquel la victime s'est adressée – soit la police municipale, soit la police de l'État –, des défenseurs des femmes autochtones de l'Alaska ayant fait l'objet d'une agression sexuelle ont indiqué que la police s'abstient souvent de payer les examens des victimes résidant dans des zones rurales ; dans certains cas, des femmes dans cette situation ont dû déboursier entre 700 et 800 dollars des États-Unis pour l'examen.

En vertu de la législation de l'État de l'Oklahoma, il est nécessaire de signaler à la police que l'on a été violée pour bénéficier d'un examen médico-légal gratuit, ce qui est contraire aux recommandations du département américain de la Justice. Dans cet État, les femmes doivent en outre signaler le viol dans les soixante-douze heures afin de remplir les conditions fixées par le programme de réparation aux victimes d'infractions. Les examens sont alors financés par un comité de réparation aux victimes d'infractions, une fois que la victime a déposé une demande en ce sens et qu'un procureur ou assistant du procureur a donné son feu vert. Par ailleurs, en vertu du code administratif de l'Oklahoma, les victimes sont tenues de signer, préalablement à l'examen, un formulaire de demande officielle d'examen consécutif à une agression sexuelle, fourni par le comité.

Amnesty International estime que les frais des examens médico-légaux consécutifs à une agression sexuelle doivent être à la charge des organes chargés du maintien de l'ordre, puisque les éléments de preuve ainsi recueillis jouent un rôle essentiel dans les enquêtes sur les affaires de violence sexuelle. Dans aucun cas une victime ne devrait avoir à acquitter ces frais elle-même.



L'affaire relative au viol subi par C. a été classée sans suite, cette femme ne s'étant pas présentée à une audience préliminaire ; or, semble-t-il, elle se trouvait devant la salle d'audience et attendait qu'on lui demande d'y entrer. La réouverture du procès, demandée par des membres de la tribu de la victime, a jusqu'à présent été refusée par le procureur de district. © Adam Nadel

Chapitre 6 : Les obstacles aux poursuites pénales

« Pour un prédateur sexuel, l'absence de poursuites engagées en matière de crimes sexuels contre les Amérindiennes est une invitation à s'en prendre à de nouvelles victimes en ayant toutes les chances d'être impuni. »

David Lisak, professeur associé de psychologie, université du Massachusetts,
29 septembre 2003

Les violences sexuelles perpétrées contre des femmes amérindiennes ou autochtones de l'Alaska relèvent de la compétence des autorités fédérales, de celles des autorités tribales ou de celles de l'État, ou encore de l'ensemble de ces niveaux de juridiction. Tout dépend du lieu de l'agression et de l'identité de l'auteur présumé des violences, à savoir s'il s'agit d'un Amérindien, d'un autochtone de l'Alaska ou d'une autre catégorie. La confusion autour de l'autorité judiciaire compétente entraîne souvent des retards dans la procédure. Dans certains cas, les auteurs de violences sexuelles à l'encontre de femmes autochtones échappent même complètement à la justice.

Autorités judiciaires compétentes en cas de violences sexuelles contre des femmes amérindiennes ou autochtones de l'Alaska

Lieu de l'agression	Suspect	Autorités compétentes
Terres indiennes	Non amérindien ou non autochtone de l'Alaska	Fédérales
Terres indiennes	Amérindien ou autochtone de l'Alaska	Tribales et/ou fédérales
Terres indiennes où s'applique la Loi publique 280 ou villages autochtones de l'Alaska	Non amérindien ou non autochtone de l'Alaska	État
Terres indiennes où s'applique la Loi publique 280 ou villages autochtones de l'Alaska	Amérindien ou autochtone de l'Alaska	Tribales et/ou État
Territoires relevant de l'État	Non amérindien ou non autochtone de l'Alaska	État
Territoires relevant de l'État	Amérindien ou autochtone de l'Alaska	État

Faute d'une collecte centralisée et exhaustive des informations par les organes fédéraux, étatiques et tribaux, il est impossible de disposer de données précises sur le taux de poursuites engagées dans les affaires de violences sexuelles contre des femmes autochtones. Les victimes, les travailleuses sociales, les militant(e)s et les pouvoirs publics soulignaient toutefois le faible nombre de poursuites engagées par les tribunaux fédéraux, tribaux et étatiques pour ces crimes. Une professionnelle de la santé a ainsi déclaré à Amnesty International que, lorsqu'elle effectue des examens médico-légaux après une agression sexuelle, ni la police ni le ministère public ne reprend contact avec elle dans 90 p. cent des cas, alors qu'elle est experte auprès des tribunaux. D'après un procureur du Dakota du Sud, l'attribution de compétence juridictionnelle en cas de crime commis à l'intérieur ou à proximité d'une réserve du Dakota du Sud se fait selon des critères si flous et si complexes que certains crimes *« passent à travers les mailles du filet¹⁰⁴ »*.

¹⁰⁴ Steve Miller, "Reservation Borders Frustrate Some Prosecutors, Law Enforcement Agencies and Crime Victims", *The Rapid City Journal*, 12 décembre 2005, disponible sur : <http://www.rapidcityjournal.com/articles/2005/12/21/news/local/news01.txt>, consulté le 30 novembre 2006.

« Dans l'Oklahoma, les poursuites judiciaires pour agressions sexuelles passent toujours après tout le reste. »

**Jennifer McLaughlin, spécialiste des cas d'agressions sexuelles au sein de l'Oklahoma
Coalition Against Domestic Violence and Sexual Assault (Coalition de l'Oklahoma
contre la violence domestique et les agressions sexuelles), septembre 2005**

En Oklahoma, du fait de la confusion entourant la répartition des compétences juridictionnelles, il n'est pas toujours évident de savoir si une affaire relève du ministère public fédéral, du procureur de l'État ou des autorités tribales. Les jugements fédéraux de crimes survenus sur des territoires tribaux commencent, semble-t-il, souvent par une question procédurale, afin de déterminer quelle est la juridiction compétente. Pour compliquer la situation et retarder encore davantage les procédures, il arrive que les tribunaux mettent des années à établir si les territoires concernés constituent des territoires tribaux.

Les tribunaux tribaux

« Le gouvernement fédéral a une responsabilité importante dans l'application des lois sur la plupart des terres indiennes, mais les systèmes de justice tribale constituent fondamentalement les institutions les mieux adaptées pour le maintien de l'ordre dans les communautés tribales. En effet, il s'agit d'institutions locales, proches de la population. Si ces institutions bénéficient de ressources et de formation adaptées, elles sont les plus à même de prévenir les crimes et de maintenir l'ordre public. Dans le cadre de sa responsabilité fiduciaire envers les nations indiennes, le gouvernement fédéral ne doit pas seulement déployer des agents de la force publique sur les terres indiennes, mais aussi améliorer les systèmes judiciaires tribaux. »

Janet Reno, ancienne ministre de la Justice des États-Unis¹⁰⁵

Les tribunaux tribaux se voient imposer par les autorités fédérales un certain nombre de restrictions qui limitent leur capacité à rendre justice aux victimes de violences sexuelles amérindiennes ou autochtones de l'Alaska. La législation fédérale les empêche ainsi d'engager des poursuites contre des délinquants non amérindiens ou non autochtones de l'Alaska, mais aussi de prononcer des peines privatives de liberté d'une durée supérieure à une année par infraction commise. Il conviendrait que le Congrès américain reconnaisse la compétence concurrente des autorités tribales (les tribunaux tribaux et/ou étatiques ou fédéraux pourraient dès lors juger les suspects), que l'accusé soit ou non d'identité autochtone. Le Congrès devrait également modifier la Loi sur les droits civils des Indiens, afin de reconnaître aux tribunaux tribaux le pouvoir de prononcer des sanctions proportionnelles aux crimes jugés.

Les moyens alloués aux tribunaux tribaux par les autorités fédérales sont insuffisants. En 2003, la Commission des droits civils des États-Unis a déclaré que ces tribunaux souffraient depuis plusieurs décennies d'un financement trop faible. Le manque de moyens perturbe de nombreux aspects du fonctionnement des tribunaux tribaux, notamment leur capacité à engager des poursuites dans des délais raisonnables et à recruter des coordonnateurs pour les témoins et les victimes.

De nombreuses tribus disposent d'une législation pénale et notamment d'un code, mais ces textes ne couvrent pas toujours tous les infractions sexuelles ou, suivant en cela l'exemple du Federal Bureau of Investigation (FBI, Bureau fédéral d'enquêtes), ne les définissent pas d'une façon conforme au droit international relatif aux droits humains. Certaines législations, par exemple, n'interdisent pas de manière explicite le viol conjugal, ou exigent des victimes qu'elles apportent la preuve d'un recours à la force physique afin de démontrer l'absence de consentement. Ces textes ont souvent été créés sur le modèle de lois adoptées par les États entre le début et le milieu du vingtième siècle et ne correspondent pas nécessairement aux cultures et aux mœurs tribales. Aujourd'hui, si certains codes

¹⁰⁵ A Federal Commitment to Tribal Justice Systems Judicature, Volume 79, Number 3, nov - déc 1995, disponible sur : <http://www.tribal-institute.org/articles/reno.htm>

tribaux ont été modifiés afin de couvrir toutes les formes de violences sexuelles et, par conséquent, de respecter les droits des femmes et les dispositions du droit international relatif aux droits humains, ce n'est pas le cas de toutes ces législations. Dans certains cas, les autorités tribales ne disposent pas de ressources suffisantes pour réviser leurs codes. Parfois, elles ne les ont pas modifiés car elles estimaient que le droit fédéral les empêcherait de toute manière d'exercer leur compétence en cas de crimes graves, notamment de viols.

D'après les informations recueillies, les procureurs tribaux refusent dans certains cas d'engager des poursuites après un crime sexuel, car ils s'attendent à ce que les procureurs fédéraux s'en chargent. Les recherches effectuées par Amnesty International révèlent, toutefois, que les autorités fédérales s'abstiennent souvent d'agir lorsque des violences sexuelles ont été perpétrées contre des femmes amérindiennes. Même si certains procureurs tribaux décident, par la suite, de reprendre une affaire dont les autorités fédérales n'ont pas souhaité s'occuper, ces revirements ralentissent la procédure, les retards pouvant atteindre une année, voire davantage. Au bout du compte, il s'ensuit souvent que les coupables présumés ne font l'objet d'aucune poursuite, par aucune juridiction.

À titre d'exemple, le tribunal tribal et la cour d'appel de la tribu sioux de Standing Rock, qui jugent les affaires civiles et pénales, manquent semble-t-il cruellement de moyens. Les affaires de violences sexuelles sont jugées en vertu de la loi sur le viol de la tribu de Standing Rock. Certains aspects de ce texte ne sont pas conformes aux normes relatives aux droits humains. La loi donne notamment une définition restrictive du viol, qui n'inclut pas la pénétration avec les doigts ou un objet et limite la durée de l'incarcération à six mois en cas de viol. Ce code pénal inclut toutefois une disposition dite "*rape shield*" (loi relative à la protection des victimes de viol), qui empêche la défense d'invoquer le comportement sexuel passé de la victime lors d'un procès pour viol.

Malgré les restrictions imposées au niveau fédéral, il arrive néanmoins que les tribunaux tribaux engagent des poursuites pour violences sexuelles. En 2002, les agents du département de la Sécurité publique de la nation navajo ont ainsi ouvert une information judiciaire dans 99 affaires de viol ayant donné lieu à 58 inculpations¹⁰⁶. Les tribunaux tribaux ne sont actuellement pas en mesure de prononcer des peines d'une durée supérieure à une année d'emprisonnement par infraction perpétrée, mais certaines instances peuvent toutefois inculper de plusieurs infractions des auteurs présumés de violences, ce qui, en cas de condamnation, permet d'infliger plusieurs peines cumulées. Certains tribunaux tribaux utilisent aussi des sanctions pénales d'une autre nature que l'incarcération, notamment la restitution, les travaux d'intérêts généraux et la libération assortie d'une mise à l'épreuve. D'autres prononcent des mesures de sûreté afin de protéger les victimes de violences domestiques ou sexuelles.

Au niveau fédéral

En mai 2004, un homme a violé une Amérindienne de seize ans à Grand Forks, dans le Dakota du Nord. La mère de la jeune fille a déclaré à Amnesty International que l'homme n'avait pas été arrêté à la suite de ce viol, alors qu'un mandat d'arrêt avait été décerné à son encontre et qu'il avait été incarcéré à plusieurs reprises dans le passé pour différents motifs. La jeune fille ayant reçu au printemps 2006 des appels téléphoniques du suspect, sa mère assure avoir alors demandé à maintes reprises au procureur de l'État de faire avancer la procédure concernant cette affaire. À la suite d'appels répétés de la mère de la victime à la police, l'auteur présumé du viol a finalement été arrêté fin 2006. Après négociation de la peine avec les procureurs, il a été condamné à cinq années d'emprisonnement, dont trois avec sursis, suivies de cinq années de libération conditionnelle. La mère de la victime a raconté à Amnesty International qu'elle avait hésité à signaler les faits aux autorités parce qu'elle se rappelait ce qu'elle avait vécu en 1993, après le viol de sa fille aînée, alors âgée de quatorze ans, dans la réserve Blackfeet du Montana. Refusant de se charger de l'affaire, la police tribale lui avait alors suggéré de prendre contact avec le FBI à Great Falls, à 200 km de là. Des agents du FBI se sont

¹⁰⁶ L'appareil judiciaire navajo traite environ 90 000 affaires par an. Voir Honorable Robert Yazzie, "Navajo Nation Courts", sur <http://www.lapahie.com/Courts.cfm>, consulté le 26 avril 2006.

ensuite entretenus plusieurs fois avec la jeune fille, mais la mère a eu le sentiment qu'ils ne prenaient pas l'affaire au sérieux ; ils n'ont jamais convoqué le suspect à des fins d'interrogatoire et ont laissé plus d'un mois s'écouler avant d'effectuer une perquisition à son domicile. Lorsque cette femme les a questionnés, les agents du FBI lui ont répondu : « Cette affaire n'est pas pour nous une priorité. »

**Témoignage recueilli par Amnesty International en 2006
(l'anonymat des témoins a été préservé)**

Les enquêtes d'Amnesty International semblent indiquer que les autorités fédérales n'engagent pas suffisamment de poursuites en cas de violences sexuelles contre des femmes autochtones. Entre le 1^{er} octobre 2002 et le 30 septembre 2003, les procureurs fédéraux ont refusé, dans 60,3 p. cent des cas, d'engager une action à la suite de plaintes déposées pour violences sexuelles. Sur les 475 affaires dont ces magistrats ont déclaré qu'elles ne relevaient pas de leur compétence, seules 27 ont fait l'objet d'une procédure devant d'autres juridictions¹⁰⁷. Comme il n'existe pas de données distinctes sur les violences sexuelles commises en terres indiennes, ces chiffres incluent les affaires impliquant aussi bien des victimes autochtones que non amérindiennes. Ils permettent néanmoins de savoir approximativement dans quelle mesure les infractions restent impunies. Autre élément significatif : de 2000 à 2003, le Bureau des affaires indiennes figurait systématiquement parmi les organes d'enquête affichant le pourcentage le plus élevé d'affaires refusées par les procureurs fédéraux¹⁰⁸. Il est toutefois impossible de déterminer le nombre d'affaires déposées par le Bureau des affaires indiennes concernant des violences sexuelles.

Le Bureau exécutif des procureurs des États-Unis a communiqué à Amnesty International une liste de faits de violence sexuelle commis en terres indiennes et pour lesquelles des poursuites ont été engagées au cours des dernières années. Sur les 84 affaires soumises, seules 20 concernaient des femmes adultes. Les autres portaient pour la plupart sur des mineures¹⁰⁹. Parmi les affaires répertoriées, des poursuites pour violences sexuelles à l'égard de femmes amérindiennes n'ont été engagées que dans huit districts sur 93, et seuls l'Arizona et le Dakota du Sud avaient intenté plus de deux actions. Aucune affaire de violences sexuelles à l'égard d'adultes n'a donné lieu à des poursuites à l'échelle fédérale à Standing Rock ni en Oklahoma.

Les procureurs fédéraux semblent appliquer des critères excessivement stricts lorsqu'ils sélectionnent les affaires à poursuivre. D'après le Bureau exécutif des procureurs des États-Unis, depuis 2000, le taux de condamnation dans les actions pénales engagées par des procureurs fédéraux est supérieur à 90 p. cent¹¹⁰. Les choix opérés par les procureurs devraient prendre en compte le fond des affaires, mais Amnesty International craint que le Bureau exécutif des procureurs des États-Unis n'ait créé un contexte décourageant ces magistrats d'engager une procédure dans les cas qui présentent certaines difficultés.

Les procureurs ont toute latitude pour choisir les affaires à suivre, et les décisions de ne pas engager de poursuites sont rarement reconsidérées. Certaines nations tribales ont cherché à examiner plus précisément les affaires pour lesquelles les autorités fédérales décident de ne pas tenter d'action. Ainsi, le code pénal de la tribu shoshone paiute prévoit de remédier à l'absence de poursuites au niveau fédéral par l'ouverture d'une action par ses propres procureurs¹¹¹. Les statistiques du gouvernement fédéral

¹⁰⁷ Compendium de statistiques de la justice fédérale du Bureau des statistiques de la justice, département américain de la Justice, 2003, disponible sur : <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/cfjs03.pdf>, consulté le 26 avril 2006.

¹⁰⁸ Compendium de statistiques de la justice fédérale du Bureau des statistiques de la justice, département américain de la Justice, 2003, disponible sur : <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/cfjs03.pdf> at 33, consulté le 30 novembre 2006.

¹⁰⁹ Huit concernaient des victimes de sexe masculin, des victimes non autochtones ou d'âge non précisé.

¹¹⁰ Lettre adressée à Amnesty International à la suite de son enquête menée auprès des procureurs fédéraux et du Bureau exécutif des procureurs des États-Unis, département américain de la Justice, 24 février 2006.

¹¹¹ Code pénal de la tribu shoshone paiute, Chapitre 7, Infractions pénales, Section 1, disponible sur <http://www.narf.org/nill/Codes/ftmdecode/ftmcdtoc.htm>, consulté le 30 novembre 2006.

révèlent que les crimes perpétrés en terres indiennes font rarement l'objet de poursuites à l'échelle fédérale¹¹², et le département de l'Intérieur a admis que cette situation était problématique¹¹³.

Au niveau fédéral, les infractions perpétrées dans la **réserve sioux de Standing Rock** peuvent faire l'objet de poursuites engagées par des procureurs fédéraux opérant à Aberdeen ou à Bismarck. Un agent des services de police de Standing Rock a déclaré à Amnesty International que la grande majorité des affaires étaient renvoyées devant les autorités fédérales. Toutefois, comme nous l'avons vu ci-dessus, les recherches effectuées laissent penser que ces procureurs refusent de traiter de nombreux cas de violences sexuelles. Un représentant tribal de l'**Oklahoma** a déclaré qu'« *un crime devait atteindre une certaine gravité* » avant qu'une action en justice ne soit intentée au niveau fédéral. Selon un procureur fédéral adjoint, les décisions de ne pas saisir la justice sont rares dans les affaires de violences sexuelles, mais interviennent plus aisément en l'absence de preuves matérielles. Toutefois, ceux qui s'efforcent d'agir sur les violences sexuelles et les autres atteintes subies par les Amérindiens en Oklahoma expriment bien souvent le sentiment que ces affaires donnent rarement lieu à des poursuites et que les procureurs fédéraux sont peu enclins à les accepter, sauf si une déclaration de culpabilité s'avère presque garantie.

Au niveau de l'État

Une autochtone a fait à Amnesty International le récit des violences que lui avait infligées un ancien petit ami en 2001. Cet homme s'est rendu à la police et a reconnu l'avoir violée à trois reprises et l'avoir contrainte à une fellation. Comme la victime avait moins de dix-huit ans au moment des faits, il s'agissait d'une atteinte sexuelle sur mineur, laquelle constituait un viol en vertu de la législation de l'État. L'agresseur a toutefois été autorisé à plaider coupable de faits moins graves que les motifs d'inculpation initiaux et a été condamné à une peine de trois ans d'incarcération dont il n'aurait purgé qu'une année et trois mois. À la suite du viol, la jeune femme s'est livrée, semble-t-il, à des comportements de plus en plus autodestructeurs. Sa mère a expliqué à Amnesty International qu'elle avait supplié, en vain, les autorités de l'État de lui assurer un soutien psychologique. Elle a précisé que sa fille avait purgé une peine d'emprisonnement plus longue pour avoir volé et détruit le véhicule d'un proche que son agresseur à la suite du viol.

Témoignage recueilli par Amnesty International en 2005 (certains détails ont été omis)

En **Alaska**, poursuivre en justice les auteurs de viols et d'agressions sexuelles contre des femmes autochtones relève de la compétence des procureurs de l'État et non de celle des procureurs fédéraux. Certains procureurs sont spécialement formés pour diligenter les poursuites en matière de crimes sexuels. Chargé des poursuites pour viol et agression sexuelle, le département de la Justice n'établit pas de statistiques sur le nombre d'affaires de violences sexuelles n'ayant pas fait l'objet de poursuites¹¹⁴. Toutefois, selon des éléments transmis à Amnesty International, à Anchorage, aucune poursuite judiciaire n'est engagée dans environ 90 p. cent des affaires qui donnent lieu à un examen médico-légal pour agression sexuelle¹¹⁵.

En général, ce sont des tribunaux de l'État, situés loin des villages, qui sont saisis de ces affaires. Pour les autochtones de l'Alaska ayant subi un viol ou une agression sexuelle, la distance à franchir pour rejoindre le siège de la juridiction étatique constitue un obstacle à la communication avec les procureurs. De surcroît, selon les informations recueillies par Amnesty International, les tribunaux de l'État ne sont pas toujours bien armés pour agir dans les cas de violences sexuelles à l'égard de femmes

¹¹² Compendium de statistiques de la justice fédérale du Bureau des statistiques de la justice, département américain de la Justice, <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/cfjs0302.pdf>

¹¹³ Lettre de Ross Swimmer, secrétaire adjoint des Affaires indiennes du département américain de l'Intérieur, avril 1987.

¹¹⁴ Entretien d'Amnesty International avec Theresa Foster, adjointe du responsable du système judiciaire de l'Alaska, Fairbanks, 19 décembre 2005

¹¹⁵ Entretien avec les organismes de santé de l'Alaska (identités préservées), 27 mai 2005.

autochtones de l'Alaska, en raison de la barrière de la langue ainsi que de problèmes de compétence culturelle.

Au niveau de l'État, les crimes sexuels perpétrés dans les zones frontalières de la réserve sioux de Standing Rock peuvent relever de la compétence du ministère public des comtés voisins du Dakota du Nord ou du Sud. Selon de nombreux Amérindiens de la réserve sioux de Standing Rock, d'une manière générale, les affaires impliquant des victimes amérindiennes et des auteurs non autochtones ne suscitent pas un grand déploiement d'efforts de la part des tribunaux étatiques des deux Dakota (Nord et Sud). Un procureur de district d'un comté voisin a déclaré à Amnesty International que, dans le Dakota du Sud, l'insuffisance des fonds alloués pouvait jouer sur le nombre de poursuites engagées. Par ailleurs, selon toute apparence, les procureurs des États ne reçoivent quasiment aucune formation sur l'instruction d'affaires de violences sexuelles, ni sur les spécificités culturelles.

Les pratiques discriminatoires dans les poursuites engagées au niveau fédéral ou étatique

Une femme amérindienne a déclaré à Amnesty International avoir été violée par une femme et un homme blancs, en août 2004, sur des terres appartenant à l'État. Après avoir bu une boisson sans alcool en compagnie du couple, elle s'est sentie « *bizarre* », a eu mal à la tête et a éprouvé une forte envie de dormir. On l'a conduite dans la chambre d'un motel, où elle a perdu connaissance. Quand elle est revenue à elle, elle était nue, et la pièce était plongée dans l'obscurité. Au cours de l'heure qui a suivi, toujours selon son récit, la femme l'a plaquée contre le sol tandis que l'homme la violait par voie vaginale et anale, puis l'homme l'a immobilisée pendant que la femme lui introduisait une bouteille de bière dans le vagin. Les deux suspects ont été inculpés de viol et un procureur de comté a été chargé de l'affaire. La coordonnatrice des victimes et des témoins a observé que la victime était « *très émotive* » et qu'il avait été « *nécessaire de la rassurer à maintes reprises sur le fait qu'elle n'était pour rien dans les violences subies* ». La coordonnatrice a poursuivi en indiquant : « *je n'ai pas eu l'impression que ses réticences étaient dues à la peur ou au traumatisme, comme dans certaines affaires dont j'ai été chargée par le passé* », concluant « *qu'elle était peut-être en état d'ébriété* ». La victime a précisé à Amnesty International qu'elle ne buvait pas d'alcool mais qu'elle ne parlait pas anglais couramment, d'où peut-être certaines difficultés de communication.

Un non-lieu a été prononcé à l'issue de l'audience préliminaire. D'après le ministère public, la victime ne s'est pas présentée au tribunal le jour de l'audience. Mais cette femme a précisé à Amnesty International qu'elle se trouvait en fait sur les lieux, et qu'elle attendait dans le couloir. Lorsque le juge a demandé au procureur s'il souhaitait un ajournement du procès en raison de cette absence, il a refusé, semble-t-il à la suite d'une conversation avec la coordonnatrice des victimes et des témoins qui avait, une nouvelle fois, fait observer que la victime était, à son avis, « *en état d'ivresse* » au cours de leur entretien téléphonique. Les services du ministère public ont formellement démenti avoir été informés de l'identité amérindienne de la victime et assurent que la décision de ne pas poursuivre l'affaire n'a pas pu être liée à des stéréotypes négatifs. D'après le rapport de police, les deux suspects décrivaient pourtant la victime comme ayant la peau « *mate* », et les conclusions du rapport médico-légal la présentaient comme une Amérindienne.

Le procureur de district a rejeté les demandes émanant des services sociaux tribaux, qui sollicitaient l'ouverture de nouvelles poursuites. La victime a affirmé qu'après classement de son affaire, la coordonnatrice des victimes avait refusé de prendre ses appels : « *Je ne demande que la justice* », a-t-elle déclaré.

Les recherches d'Amnesty International indiquent que les victimes autochtones de violences sexuelles sont confrontées à des préjugés, ainsi qu'à des pratiques discriminatoires, à tous les stades des enquêtes et des poursuites menées au niveau fédéral et à l'échelle des États. L'organisation craint que ces préjugés n'influencent la décision de poursuivre ou non une affaire, la manière dont les procureurs

présentent la victime lors du procès, les modalités de choix des jurés et la formulation de leurs décisions. Le fait que les Amérindiens et les autochtones de l'Alaska soient représentés parmi les jurés constitue un autre élément pouvant influencer sur la possibilité pour la victime de voir la justice rendue. D'après les informations recueillies, les Amérindiens ne sont pas suffisamment représentés lors de la sélection des groupes de jurés à l'échelle fédérale¹¹⁶. Plusieurs actions en justice ont été engagées dans le Dakota du Nord et du Sud afin de contester l'équité du processus de sélection des jurés.

En Alaska, d'après les informations recueillies par Amnesty International, la consommation d'alcool par une victime de violences sexuelles peut avoir une influence non négligeable lors du procès, les jurés se montrant souvent plus compréhensifs à l'égard d'un délinquant ayant consommé de l'alcool qu'envers une victime dans cette situation.

Amnesty International a été informée du cas d'une femme amérindienne qui, en 2003, a accepté de se faire reconduire chez elle en voiture par deux hommes blancs qui l'ont violée et battue avant de la jeter d'un pont. Atteinte de graves blessures, elle a survécu. Pour reprendre les termes d'une personne travaillant auprès des victimes de violences sexuelles, « les gens racontent que cette femme l'avait bien cherché parce qu'elle faisait de l'auto-stop tard le soir ». L'affaire a donné lieu à un procès devant un tribunal de l'État, mais les jurés ne sont pas parvenus à trancher sur la culpabilité des suspects. Interrogé sur ces difficultés, l'un des jurés a répondu : « Ce n'était qu'une Indienne alcoolique parmi tant d'autres. » En raison de l'incapacité des jurés à se prononcer, un nouveau procès a eu lieu. À l'issue de cette seconde procédure, le principal coupable, qui avait semble-t-il déjà violé au moins quatre autres femmes, a été condamné à soixante années de réclusion, et son complice s'est vu infliger une peine de dix ans d'emprisonnement¹¹⁷.

Une communication insuffisante

« Une femme [amérindienne] avec qui j'ai travaillé m'a dit qu'elle avait signalé son agression sexuelle deux ans plus tôt et qu'elle ignorait si une enquête avait été menée ou si des poursuites avaient été engagées. Je me suis renseigné et j'ai découvert qu'aucun procès n'allait avoir lieu et que personne n'avait prévenu cette femme. »

**Une travailleuse sociale œuvrant auprès de victimes amérindiennes
de la violence sexuelle, janvier 2006**

Amnesty International a recueilli un certain nombre d'informations selon lesquelles les procureurs, à tous les échelons, omettent de tenir les victimes régulièrement informées de l'évolution de leur affaire. Il arrive souvent qu'elles ne sachent pas si celle-ci aboutira ou non à un procès. Ainsi, une femme victime de viol dans sa famille et d'autres violences a déclaré à Amnesty International que son agresseur avait été emprisonné à l'issue de poursuites menées au niveau tribal ; elle ignorait cependant le motif de la condamnation et la durée de la peine. Elle a indiqué n'avoir appris que l'homme était incarcéré que grâce à un appel téléphonique d'un ami qui se trouvait au tribunal : *« Il se peut que l'affaire [du viol] soit jugée devant un tribunal fédéral, mais personne ne m'a tenue au courant. »*

Pour une victime, ne pas être informée de l'évolution de son dossier ajoute encore à la souffrance et à l'angoisse. La communication entre procureurs fédéraux et tribaux et représentants de la loi est importante, en particulier lorsque les procureurs fédéraux déclarent qu'une affaire ne relève pas de leur compétence. En 1996, le département américain de la Justice a admis l'existence de difficultés de communication entre procureurs fédéraux et peuples amérindiens et autochtones de l'Alaska ; les

¹¹⁶ Voir Kevin K. Washburn, "American Indians, Crime and the Law", 104 Mich. L. Rev. 709, 752-755, 2006.

¹¹⁷ D'après des entretiens réalisés auprès d'Anne Lowrance et de Renee Brewer en mai 2005, et avec un procureur de district (certains détails ne sont pas divulgués), et d'après "Trial Starts in Rape Case", *The Daily Oklahoman*, 16 septembre 2004.

fonctionnaires tribaux déploraient vivement, par ailleurs, le fait que les autorités tribales n'étaient pas informées des décisions prises en matière de poursuites judiciaires¹¹⁸.

Les équipes d'intervention en cas d'agression sexuelle

Les Sexual Assault Response Teams (SART, équipes d'intervention en cas d'agression sexuelle) se composent d'agents de la force publique, d'**infirmières formées à l'examen des victimes d'agressions sexuelles**, de personnes travaillant auprès des victimes (travailleuses sociales) ainsi que de procureurs. Elles ont pour objectif global de faire en sorte que les violences sexuelles soient plus souvent signalées et condamnées, mais aussi d'apporter un soutien aux victimes grâce à des réponses éclairées et adaptées. Au cours d'une récente étude menée à travers l'ensemble des États-Unis auprès des équipes d'intervention en cas d'agression sexuelle, le National Sexual Violence Resource Center (Centre national de ressources concernant les violences sexuelles) a observé que 17 des 258 personnes qui ont répondu à l'enquête œuvraient auprès de populations tribales¹¹⁹.

À l'heure actuelle, aucune équipe de ce type n'intervient dans la **réserve sioux de Standing Rock**, ni à proximité de celle-ci. D'après certaines informations, les relations et la collaboration entre les personnes dispensant des soins et les services de police se sont améliorées dans certaines régions, mais les enquêtes d'Amnesty International révèlent un manque de coordination entre les différents organes, ainsi qu'une mauvaise communication avec les victimes.

On manque de précisions sur le champ d'action des SART en **Oklahoma**. Aucun des services de police interrogés par Amnesty International dans cet État ne disposait d'une ligne de conduite officielle sur les relations avec les personnes dispensant des services en faveur des victimes.

L'**Alaska** a adopté, sur l'ensemble de son territoire, un protocole relatif aux équipes d'intervention en cas d'agression sexuelle, et il existe aujourd'hui dans cet État neuf programmes SART¹²⁰. Selon les éléments recueillis par Amnesty International, l'une des principales difficultés rencontrées dans ce contexte consiste à recruter du personnel qualifié pour ce type de postes et à le conserver.

¹¹⁸ Département de la Justice, Criminal Justice in Indian Country, Audit Report 96-16 (9/96), disponible sur : <http://www.usdoj.gov/oig/reports/plus/a9616/index.htm>.

¹¹⁹ National Sexual Violence Resource Center, *Report on the National Needs Assessment of Sexual Assault Response Teams*, 1^{er} mars 2006, disponible sur : <http://www.nsvrc.org/resources/strategies/OVC%20Approved%20Needs%20Assessment%20Report.pdf>, consulté le 23 juin 2006.

¹²⁰ Des programmes relatifs aux équipes d'intervention en cas d'agression sexuelle ont été mis en place à Anchorage, Bethel, Dillingham, Fairbanks, Homer, Kenai, Kodiak, Kotzebue et Nome.



Georgia Littleshield, directrice de Pretty Bird Woman House, réserve de Standing Rock. Ce programme ne dispose pas encore d'un centre d'accueil ni de financements permettant d'assurer directement des services pour les femmes victimes, mais il les aide à bénéficier d'actions de soutien organisées en dehors de la réserve. © Adam Nadel



**« J'ai demandé aux esprits des ancêtres ce que je pouvais faire pour mobiliser les 39 tribus dans la lutte contre les agressions sexuelles sur les terres indiennes de l'Oklahoma, et la vision de l'utilisation des logos m'est venue en rêve... »
Pauline K. Musgrove, directrice de Spirits of Hope**

Chapitre 7 : Les services d'aide aux victimes

« Elle était terrorisée et m'agrippait la main. Elle se sentait terriblement humiliée. Elle s'accrochait à moi comme si elle allait se noyer. »

Travailleuse sociale (ayant demandé à conserver l'anonymat) évoquant les réactions d'une femme amérindienne victime d'un viol lors d'un examen médico-légal dans un hôpital de l'État, en février 2006

Les violences sexuelles peuvent avoir des conséquences graves sur la santé d'une femme, en particulier sur sa santé sexuelle et reproductive, ainsi que sur le bien-être et la sécurité de sa famille et de son entourage. Les victimes ont droit au meilleur état de santé possible, et il ne s'agit pas uniquement de remédier à la souffrance physique immédiate.

Des soins suivis, dont des services d'aide adaptés aux spécificités culturelles (comme le recours aux guérisseurs traditionnels, les groupes d'entraide ou le soutien de l'entourage et l'aide psychologique), sont indispensables pour soulager le traumatisme des victimes. Un soutien de longue durée s'avère également essentiel pour que les victimes réussissent à s'y retrouver dans les méandres de l'appareil judiciaire.

L'accès aux services de santé

Les enquêtes menées par Amnesty International révèlent une insuffisance des services assurés aux victimes de violences sexuelles : dépistage et traitement prophylactique des infections sexuellement transmissibles (notamment par le VIH), tests de grossesse, contraception d'urgence et services d'aide respectueux des différences culturelles. Ainsi, les organismes assurant les soins médicaux négligent souvent la contraception d'urgence ; le département américain de la Justice a élaboré un Protocole national des examens médico-légaux pour les victimes de violences sexuelles qui ne mentionne pas de manière claire la nécessité de fournir cette contraception. Certes, conformément à la législation fédérale, les directives de l'Indian Health Service (IHS, Service de santé des Indiens) prévoient une contraception d'urgence, ainsi que la possibilité d'avorter en cas de viol et d'inceste. Toutefois, le Native American Women's Health Resource Center (Centre de ressources pour la santé des femmes amérindiennes) a relevé que l'IHS ne fournissait pas toujours de moyens de contraception d'urgence aux victimes de viol et ne respectait pas systématiquement ses orientations officielles en matière d'avortement.

En 2005, plus de 200 organisations médicales, personnalités religieuses, militants en faveur de la santé des femmes et prestataires de soins ont demandé au département américain de la Justice de modifier ses directives concernant les soins à apporter aux victimes de viol, car la contraception d'urgence n'y figurait pas.

British Medical Journal, 15 janvier 2005 www.bmj.com/cgi/content/full/330/7483/112

« L'incapacité du Congrès à fournir les ressources nécessaires à la création et à la gestion d'un système de santé efficace à destination des Amérindiens s'inscrit dans la longue tradition [des États-Unis] de non-respect des engagements envers les Amérindiens. »

Commission américaine des droits civils, *Broken Promises : Evaluating the Native American Health Care System*, septembre 2004

Un rapport rendu en 2003 par la Commission américaine des droits civils constatait que les dépenses fédérales affectées à l'IHS pour dispenser des services de santé aux Amérindiens étaient nettement inférieures aux dépenses effectuées au profit de tous les autres groupes. Selon ce document, à l'échelle nationale, les dépenses de santé par habitant aux États-Unis allaient s'élever en moyenne à 5 775 dollars cette année-là ; le montant que l'IHS allait déboursier était en moyenne de 1 900 dollars par personne, tous soins médicaux confondus. L'étude précisait :

« Cette disparité dans les dépenses est d'autant plus criante que de nombreux Amérindiens souffrent d'un état de santé précaire. Elle constitue un affront direct à l'obligation juridique et morale faite à la nation d'améliorer l'état de santé des Amérindiens. »

Commission américaine des droits civils, *A Quiet Crisis : Federal Funding and Unmet Needs in Indian Country*, juillet 2003

Le General Accounting Office (GAO, organisme qui recueille des éléments chiffrés pour le gouvernement fédéral) et la Commission américaine des droits civils ont prouvé, documents à l'appui, les difficultés notables rencontrées lorsqu'on cherche à bénéficier des prestations de l'IHS. Ils constataient notamment une insuffisance des services assurés, un manque d'effectifs, une rotation élevée du personnel et l'existence de postes non pourvus¹²¹. Les infrastructures du Service ont en moyenne quarante ans et sont souvent exiguës et dégradées. Par ailleurs, les victimes de violences sexuelles ont également dénoncé la difficulté à se tourner vers des services d'urgence respectueux des spécificités culturelles.

D'après certaines informations, le personnel médical n'intervenait pas de manière adaptée en termes d'exigences culturelles et de respect du genre, lorsqu'il s'occupait de victimes autochtones de violences sexuelles. Cet aspect risque de dissuader certaines femmes de solliciter des soins médicaux et d'entraîner un malaise ou une détresse supplémentaire chez celles qui demandent ces soins. D'après la Commission américaine des droits civils, « *il est à craindre que l'absence de sensibilisation aux spécificités culturelles manifestée par les personnels médicaux et le manque de reconnaissance des pratiques traditionnelles de guérison et de la médecine traditionnelle ne constituent des obstacles pour les personnes nécessitant des soins*¹²² ».

« Les services de santé doivent être autant que possible organisés au niveau communautaire. Ces services doivent être planifiés et administrés en coopération avec les peuples intéressés et tenir compte de leurs conditions économiques, géographiques, sociales et culturelles, ainsi que de leurs méthodes de soins préventifs, pratiques de guérison et remèdes traditionnels. »

British Medical Journal, 15 janvier 2005 Article 25-2 de la Convention relative aux peuples indigènes et tribaux C169

Plus de 50 p. cent des Amérindiens et des peuples autochtones de l'Alaska vivent dans des zones urbaines des États-Unis. D'après une étude de l'Institut de santé des Indiens en zone urbaine (qui dépend de l'Agence indienne pour la santé de Seattle), ceux qui vivent en zone urbaine souffrent d'un état de santé plus précaire que le reste de la population américaine¹²³. La plupart des femmes autochtones habitant en secteur urbain, loin des réserves, n'ont pas accès aux infrastructures de l'IHS. Ce service apporte une aide financière afin de régler certains soins médicaux dispensés dans des centres autres que les siens. Quelques villes ont, d'autre part, tiré parti du modeste pourcentage de prestations de l'IHS disponibles dans des zones urbaines. La qualité et l'orientation culturelle des soins dispensés dans les centres de l'IHS suscitent quelques préoccupations, mais les infrastructures locales ou étatiques risquent encore davantage de ne pas être adaptées aux différences culturelles et de ne pas connaître les pratiques médicales traditionnelles.

Les actions de soutien organisées par les autochtones

Amnesty International a reçu des éléments qui donnent à penser que certains centres d'accueil n'apporteraient pas le soutien nécessaire, compte tenu des spécificités culturelles. Par exemple, un

¹²¹ D'après les responsables de l'IHS, le taux d'emplois vacants s'élevait à environ 10 p. cent pour les médecins et à 14 p. cent pour les infirmières.

¹²² Commission américaine des droits civils, *Broken Promises: Evaluating the Native American Health Care System*, 2004.

¹²³ Institut de santé des Indiens en zone urbaine, "New Report Shows Impact of Health Disparities on Urban American Indians and Alaska Natives", disponible sur : <http://www.uihi.org/news/newsrelease.asp>, consulté le 27 mai 2006.

centre d'accueil desservant plusieurs réserves exige, semble-t-il, une déclaration signée émanant de l'IHS selon laquelle les femmes amérindiennes et leurs enfants ne présentent pas de poux et sont « propres » à leur arrivée au centre. Une Amérindienne qui avait subi des violences a déclaré avoir dû se soumettre à un dépistage de la présence de poux effectué par l'IHS avant d'être admise au centre, qui n'exigeait pas ce genre d'examen auprès des résidentes non autochtones. Quelque 70 p. cent des femmes qui font appel à ce centre sont des Amérindiennes. Une travailleuse sociale a précisé à Amnesty International que les femmes qu'elle avait elle-même adressées au centre avaient été perturbées par la manière dont elles s'étaient senties traitées : « Les femmes demandaient de l'aide une fois, puis ne revenaient plus jamais au centre. »

Les initiatives émanant de femmes amérindiennes et autochtones de l'Alaska sont nécessaires pour assurer la protection et le soutien à long terme des femmes autochtones ayant subi des violences sexuelles. Le manque de financement constitue toutefois un problème généralisé. Les dispositifs gérés par des femmes autochtones fonctionnent souvent à l'aide d'une combinaison de fonds fournis à l'échelle fédérale, étatique et tribale, ainsi que grâce à des dons de particuliers. Les financements de ce type sont toutefois souvent limités. Créé il y a déjà longtemps dans le delta du Yukon, en Alaska, le centre d'accueil pour femmes d'Emmonak est le seul centre géré par des autochtones de l'Alaska et desservant des villages. En 2005, l'État de l'Alaska a cessé de financer le centre.

La formation de 16 coalitions tribales luttant contre les violences domestiques et sexuelles à travers les États-Unis constitue une avancée notable, car elle fait progresser la possibilité de dispenser aux femmes amérindiennes et autochtones de l'Alaska des services respectueux de leurs cultures. Les activités concrètes des coalitions sont multiples, mais incluent souvent une formation des autorités tribales, des représentants de la loi, des procureurs, des professionnels de santé, des personnes travaillant auprès des victimes et des militants, tous issus des groupes tribaux. À l'échelle nationale, des organisations comme Sacred Circle et Clan Star donnent aux organisations et aux centres d'accueil des femmes autochtones des directives nationales en matière d'encadrement et d'actions.

Les seize coalitions sont : Alaska Native Women's Coalition (Coalition des femmes autochtones de l'Alaska), American Indians Against Abuse (Amérindiens contre les violences), Arizona Native American Coalition Against Family Violence (Coalition des Amérindiens d'Arizona contre les violences familiales), Coalition to Stop Violence Against Native Women (Coalition de lutte contre les violences faites aux femmes autochtones), Community Resource Alliance (Alliance de ressources des peuples), Great Basin Native Women's Coalition Against Domestic Violence (Coalition des femmes amérindiennes du Grand Bassin contre les violences domestiques), Indian Country Coalition Against Domestic Violence and Sexual Assault (Coalition des terres indiennes contre les violences domestiques et les agressions sexuelles), Centre de soins familiaux Kene Me-wu, Minnesota Indian Women's Sexual Assault Coalition (Coalition des femmes amérindiennes du Minnesota contre les agressions sexuelles), Niwongwh xw E :na :wh Stop the Violence Coalition (Coalition Non à la violence Niwongwh xw E :na :wh), Oklahoma Native American Domestic Violence Coalition (Coalition des Amérindiens de l'Oklahoma contre les violences domestiques), Sicangu Coalition Against Sexual Violence (Coalition Sicangu contre les violences sexuelles), Southwest Indigenous Women's Coalition (Coalition des femmes autochtones du Sud-Ouest), Strong Hearted Women's Coalition (Coalition des femmes solides), We, Asdzani Coalition (Coalition We, Asdzani), Yupik Women's Coalition (Coalition des femmes Yupik).

En 2005, l'organisation non gouvernementale South Dakota Coalition against Domestic Violence and Sexual Assault (Coalition du Dakota du Sud contre les violences domestiques et les agressions sexuelles) a contribué à la création de Pretty Bird Woman House, un programme relatif aux violences domestiques mis en place sur la **réserve sioux de Standing Rock**. Le programme, qui doit son nom à Ivy Archambault (Pretty Bird Woman), une femme de Standing Rock violée et assassinée en 2001, ne dispose pas encore d'un centre d'accueil ni de financements permettant d'assurer directement des services pour les femmes victimes, mais il les aide à bénéficier d'actions de soutien organisées en dehors de la réserve.

Face à la fréquence des violences contre les femmes dans la réserve sioux de Standing Rock, celle-ci doit impérativement disposer de son propre centre d'accueil. Pour les femmes de la partie sud de la réserve ou à proximité, il existe deux centres d'accueil : le Sacred Heart Shelter dans la réserve de la

rivière Cheyenne et le Bridges Against Domestic Violence (BADV), situé à Mobridge, dans le Dakota du Sud. Ces centres sont fréquentés par des femmes qui, pour 85 p. cent d'entre elles, sont Amérindiennes et viennent principalement de la réserve sioux de Standing Rock. En mars 2005, le BADV a organisé une conférence intitulée « *Décidez de mettre un terme aux violences sexuelles.* » D'après certaines informations, à l'issue de la conférence, les femmes de la réserve semblaient croire davantage à la nécessité de signaler les violences subies. Amnesty International estime que la sensibilisation et la formation du grand public, notamment à travers les démarches entreprises par le BADV, jouent un rôle important pour créer un contexte dans lequel les victimes se sentent à même de dénoncer les violences sexuelles subies.

« Dans la culture de cette femme, on ne se touche pas facilement. Je l'ai regardée pendant qu'une assistante sociale lui donnait des petites tapes dans le dos, et j'ai vu qu'elle était de plus en plus nerveuse et gênée. »

Juskwa Burnett, personne travaillant auprès des victimes amérindiennes de violences sexuelles, mai 2005

En **Oklahoma**, les femmes amérindiennes bénéficient d'un accès variable aux services d'assistance selon le lieu où elles se trouvent dans l'État. Il n'existe manifestement aucun organisme dispensant, au niveau tribal, des services destinés tout particulièrement aux victimes de violences sexuelles. Un certain nombre de groupes tribaux adoptent néanmoins des programmes de réponse aux violences domestiques et familiales, qui peuvent fournir certains services adaptés aux victimes d'agressions sexuelles. La plupart de ces programmes sont toutefois trop modestes pour que soient lancées des actions de sensibilisation et de prévention. Le manque de financement constitue un profond motif de préoccupation. Un programme mis en œuvre dans le nord de l'Oklahoma et bénéficiant à environ 150 femmes amérindiennes chaque année a, semble-t-il, été supprimé, faute du renouvellement de ses subventions par les autorités fédérales.

En 1999, face à la pénurie d'actions en faveur des femmes amérindiennes, des militants et professionnels travaillant auprès des victimes ont formé l'Oklahoma Native American Domestic Violence Coalition (Coalition des Amérindiens de l'Oklahoma contre les violences domestiques), aujourd'hui rebaptisée Coalition Spirits of Hope. Financée par les autorités fédérales, cette organisation collabore avec les services tribaux, forme des militants et du personnel de soutien dans l'ensemble de l'État, et intervient également auprès de tribus spécifiques, afin d'améliorer les services disponibles. Elle mène des actions de sensibilisation et de formation sur le traitement des violences sexuelles auprès des pouvoirs publics, des personnels médicaux et des représentants du système judiciaire. De nombreuses personnes non autochtones assurant des services d'aide aux victimes auraient sollicité des formations sur le respect des pratiques culturelles.

« En Alaska, nous habitons très loin les uns des autres. Nous nous trouvons en dehors du réseau routier : notre autoroute à nous, c'est la rivière. Il est essentiel de disposer de programmes de ce type dans les villages, car de nombreuses personnes autochtones n'aiment pas quitter leur foyer. »

Lenora Hootch, directrice du Centre d'accueil pour femmes d'Emmonak, Service des victimes de crimes, département américain de la Justice, *Promising Practices in Indian Country*, 2004

En **Alaska**, les services d'aide et centres d'accueil destinés aux femmes autochtones de l'Alaska sont répartis de façon inégale à travers l'État, et ces formes de soutien font particulièrement défaut dans les villages ruraux. Il est souvent difficile de disposer de services tenant compte des spécificités culturelles. Un certain nombre d'organisations ont déclaré rencontrer des difficultés à maintenir leurs services en raison de réductions budgétaires. De surcroît, la procédure permettant de bénéficier d'un financement fédéral s'avère compliquée. La Loi relative à la violence contre les femmes (2005) devrait permettre de développer ce mode de financement et de simplifier les demandes de fonds, mais il est encore trop tôt pour en mesurer les effets.

La loi relative à la violence contre les femmes

Le travail mené sur le terrain par les autorités tribales ainsi que les militants et organisations amérindiens et autochtones de l'Alaska – dont Sacred Circle, Clan Star, le Groupe de travail sur les violences contre les femmes du Congrès national des Amérindiens et Mending the Sacred Hoop – a incité les autorités fédérales à adopter d'importantes mesures pour faire face aux violences sexuelles à l'encontre des femmes amérindiennes et autochtones de l'Alaska.

La principale initiative fédérale a sans doute été le renouvellement, en 2005, de la Loi relative à la violence contre les femmes. Ce texte, adopté une première fois par le Congrès en 1994, regroupe des programmes de financement, des initiatives et des actions destinées à améliorer les réponses apportées par la justice pénale et par la société au problème des violences, notamment à caractère sexuel, commises contre les femmes aux États-Unis¹²⁴. Cette nouvelle version étoffée de la Loi comporte, pour la première fois, un chapitre tribal spécifique (chapitre IX) visant à accroître la sécurité et la justice pour les femmes amérindiennes et autochtones de l'Alaska. Ce chapitre comporte des dispositions prévoyant des sessions annuelles de consultation entre le département américain de la Justice et les autorités tribales, à la répartition des fonds tribaux¹²⁵, l'autorisation pour les organes indiens chargés du maintien de l'ordre d'accéder aux bases de données nationales sur la criminalité, ainsi que la création d'un registre tribal national des délinquants sexuels incluant les mesures de sûreté prononcées par les tribus indiennes. Il confie, par ailleurs, au ministre de la Justice le soin de mener une enquête nationale, afin d'étudier les violences contre les femmes amérindiennes et autochtones de l'Alaska et d'évaluer l'efficacité des mesures prises à l'échelon local, tribal, étatique et fédéral. Le département de la Santé et des services sociaux est lui aussi prié de lancer une étude portant sur le nombre d'affaires comportant des violences contre des femmes amérindiennes et autochtones de l'Alaska, ainsi que sur le coût des soins médicaux dispensés dans ce contexte.

La version révisée de la Loi relative à la violence contre les femmes exige que 10 p. cent des fonds alloués par le programme de subventions STOP (Services, Training, Officers and Prosecutors, c'est-à-dire services, formation, agents et procureurs) soient réservés à des programmes tribaux. Dix pour cent supplémentaires du financement des services destinés aux victimes de violences sexuelles sont réservés aux coalitions à l'échelon étatique, territorial ou tribal¹²⁶. Les démarches que les nations tribales doivent faire pour demander un financement seront simplifiées. En outre, la version 2005 de la Loi prévoit des sanctions plus lourdes au niveau fédéral pour les auteurs de violences domestiques récidivistes, déjà condamnés au moins deux fois par des tribunaux tribaux.

Ces mesures méritent d'être saluées ; mais, en janvier 2007, le président George W. Bush n'avait toujours pas sollicité de financement pour les nouvelles dispositions de la Loi relative à la violence contre les femmes. L'insuffisance de moyens risque, par conséquent, de diminuer de manière notable la portée de ce texte. Pareille conséquence serait caractéristique des actions entreprises à l'échelle fédérale afin de lutter contre les violences sexuelles subies par les femmes amérindiennes et autochtones de l'Alaska. Ces mesures pâtissent en effet souvent d'un niveau de financement irrégulier et de l'absence de solutions uniformes et exhaustives.

¹²⁴ Pour plus d'informations sur la Loi relative à la violence contre les femmes, voir le texte du Groupe national de travail de lutte contre les violences sexuelles et domestiques contre les femmes disponible sur <http://www.vawa2005.org/>, consulté le 30 novembre 2006.

¹²⁵ La première consultation intergouvernementale de ce type s'est déroulée le 19 septembre 2006 ; il s'agissait de la toute première consultation intergouvernementale destinée à étudier la sécurité des femmes amérindiennes. Jodi Rave, "Tribal Leaders Making Strides to Protect Women", *The Missoulian*, 1^{er} octobre 2006.

¹²⁶ La Loi relative à la violence contre les femmes prévoit une dotation de 50 millions de dollars américains par an (de 2007 à 2011) pour les services d'aide aux victimes, qui sera allouée par le département de la Justice. Les fonds de ce programme de subvention seront destinés à financer les services directs d'aide aux victimes de crimes sexuels ainsi que les coalitions tribales venant en aide aux victimes de violences sexuelles. Loi relative à la violence contre les femmes, chapitre 2, Droit public n°109-162, (2005).

Chapitre 8 : Recommandations

Le présent rapport s'attache à mettre en évidence le lien direct existant entre le nombre élevé d'actes de violence sexuelle visant les femmes autochtones aux États-Unis et l'incapacité des autorités à traduire en justice les auteurs présumés de ces agressions. Le rapport cite certaines des causes de cette impunité et propose des mesures dont l'adoption est nécessaire si l'on souhaite rendre justice aux victimes.

Compte tenu des liens juridiques qui existent entre les instances fédérales des États-Unis et les nations tribales (responsabilité fiduciaire), le gouvernement américain se trouve dans l'obligation légale de sauvegarder les droits et le bien-être des peuples amérindiens et autochtones de l'Alaska. Le gouvernement fédéral doit s'acquitter de cette responsabilité en supprimant les obstacles à la justice créés par la complexité de la répartition des rôles entre les différentes autorités et la confusion qui en découle, ainsi qu'en mettant un terme à l'affaiblissement de l'autorité tribale et au sous-financement chronique dont souffrent les organes chargés du maintien de l'ordre et le système judiciaire au niveau tribal. Pour lutter contre la violence sexuelle à l'égard des femmes amérindiennes et autochtones d'Alaska, il faut une démarche cohérente tenant compte de tous les enjeux. Cela implique de mettre en cause les traitements discriminatoires infligés à certaines personnes en raison de leur genre ou de leur identité autochtone dans la société en général et dans les institutions chargées de défendre et de rendre la justice.

Amnesty International demande aux autorités de s'acquitter de leur obligation d'enquêter sur ces violations, de poursuivre les auteurs présumés et de punir ceux qui sont déclarés coupables, mais aussi de promouvoir les droits fondamentaux des femmes autochtones. Ce faisant, l'organisation s'inspire de l'action pionnière des femmes amérindiennes et autochtones d'Alaska, qui ont fait valoir leur droit à la justice et au respect.

Élaborer des plans d'actions globaux pour mettre fin à la violence contre les femmes autochtones

- 1 Le gouvernement fédéral et les autorités des États doivent consulter les nations autochtones, et en particulier les femmes appartenant à celles-ci, et collaborer avec elles afin de mettre en place des plans d'action visant à faire cesser les violences contre les femmes autochtones.
- 2 Il faut que les autorités tribales, étatiques et fédérales, après avoir consulté les peuples autochtones, élaborent une marche à suivre pour rassembler des données complètes et précises sur la violence sexuelle touchant les femmes autochtones. Ces données devront : préciser l'appartenance éventuelle aux peuples autochtones tant des victimes que des auteurs ; nommer les lieux où les faits ont eu lieu ; indiquer le nombre d'affaires soumises au parquet, le nombre d'affaires considérées irrecevables par le parquet et les raisons motivant ces refus.
- 3 Toutes les autorités concernées – prestataires de soins de santé, forces de l'ordre, ministère public et services de soutien aux victimes de la violence sexuelle – doivent contribuer à la création et à la mise en service d'équipes d'intervention en cas d'agression sexuelle.
- 4 Le ministère public doit engager des poursuites vigoureuses dans les cas de violence sexuelle contre les femmes autochtones, et disposer de ressources suffisantes pour que ces affaires soient traitées avec la diligence qu'elles méritent, et réglées sans retards indus. Tout refus d'ouvrir des poursuites, ainsi que les motivations de ce refus, doivent être communiqués sans délai à la victime et à tout procureur doté de la compétence nécessaire.
- 5 Le gouvernement fédéral doit prendre certaines mesures – dont l'affectation des ressources nécessaires – rendant possible l'application totale du renouvellement, datant de 2005, de la Loi relative à la violence contre les femmes, en particulier en ce qui concerne le chapitre IX (volet tribal).

En finir avec les discriminations basées sur le statut autochtone ou le genre

- 6 Le gouvernement fédéral et les autorités des États doivent prendre les mesures qui s'imposent, après consultation des peuples amérindiens et autochtones d'Alaska et en collaboration avec elles, afin de combattre les préjugés et d'éliminer les stéréotypes concernant les peuples autochtones, ainsi que les traitements discriminatoires que celles-ci subissent.
- 7 L'ensemble des autorités doit faire en sorte que les questions de genre soient totalement intégrées à tous les programmes d'action visant à lutter contre les discriminations subies par les peuples autochtones, et que des mesures soient prises afin de remédier aux répercussions de ces discriminations sur les femmes issues de ces populations.
- 8 Les autorités fédérales doivent s'associer aux organisations américaines de défense des femmes autochtones afin de travailler sur la question de la violence liée au genre chez les peuples autochtones, et pour élaborer des stratégies de lutte contre cette violence qui soient spécifiques à ces populations, dans le but de garantir un plus grand respect et une défense plus rigoureuse des droits des femmes amérindiennes et autochtones d'Alaska.
- 9 Le gouvernement fédéral et les autorités des États, après consultation des gouvernements autochtones tribaux et en collaboration avec ceux-ci, doivent renforcer et développer les programmes d'éducation publique reconnaissant et abordant les sujets de la spoliation, de la marginalisation et de l'assimilation forcée des peuples autochtones, mais aussi des liens politiques et juridiques uniques les unissant au gouvernement des États-Unis d'Amérique.

Veiller à ce que l'obligation de rendre des comptes soit respectée

- 10 Tous les services chargés du maintien de l'ordre, les procureurs, les instances judiciaires et les prestataires de soins de santé doivent élaborer des stratégies et des protocoles consultables par le public. Ils doivent établir des systèmes de responsabilisation, y compris des mécanismes de doléances transparents, permettant aux femmes autochtones ayant subi des violences sexuelles de porter plainte lorsqu'elles subissent des comportements déplacés au sein des institutions. Il faut que ces services publient des statistiques détaillées sur les plaintes reçues, indiquant la nature des doléances, ainsi que le genre et le statut autochtone ou non des plaignants.
- 11 Il faut instituer des organismes indépendants et représentatifs dont le rôle sera de veiller à ce que les plaintes donnent lieu à des enquêtes rigoureuses. Les policiers dont une enquête révélera qu'ils ont failli à leur mission en ne donnant pas suite au signalement d'actes de violence sexuelle ou qu'ils ont mené des investigations partiales ou insuffisantes, devront être tenus de rendre des comptes et feront l'objet de sanctions adaptées, disciplinaires ou autres.
- 12 L'ensemble des services de police, le ministère public et les tribunaux doivent adopter des consignes claires, à diffuser largement, concernant les procédures permettant de trancher les conflits d'intérêt.

Augmenter les dotations fédérales

- 13 Le gouvernement fédéral doit faire en sorte que les démarches à faire pour obtenir des crédits fédéraux ne soient pas indûment tortueuses, et que la mise à disposition de services de base aux victimes de la violence sexuelle ne soit pas compromise ou retardée par les conditions découlant du cycle des dotations fédérales.
- 14 Le gouvernement fédéral doit augmenter de façon permanente tous les financements permettant une amélioration de la présence policière sur les terres indiennes et dans les villages autochtones d'Alaska, y compris dans les États concernés par la Loi publique 280.
- 15 Le gouvernement fédéral doit augmenter de façon permanente les fonds alloués à l'Indian Health Service (Service de santé des Indiens) afin que celui-ci puisse améliorer et développer ses installations et les services proposés, et aussi accroître les effectifs du personnel permanent dans les zones urbaines et rurales, afin de garantir des soins répondant aux besoins.

En finir avec l'impunité dont jouissent les agresseurs

- 16 Les organes chargés du maintien de l'ordre doivent mettre en place des modalités efficaces de réponse aux signalements de violences sexuelles, pour que les victimes, leurs proches et les témoins puissent faire leur déposition sans avoir à craindre de représailles, que ces personnes soient sûres d'être prises au sérieux et qu'elles n'aient pas de doute quant au comportement exemplaire et impartial des autorités. Les autorités chargées de mener les enquêtes et d'engager des poursuites doivent tenir compte des difficultés particulières auxquelles sont exposées les femmes autochtones présumées victimes de violences sexuelles lorsqu'elles décident de porter plainte.
- 17 Les organes chargés du maintien de l'ordre doivent réaffirmer dans leurs règlements et leurs pratiques que tous les policiers sont habilités à donner suite aux signalements de violences sexuelles, de viol notamment, dans les zones se trouvant sous leur contrôle, et à appréhender les auteurs présumés afin de les livrer aux autorités concernées aux fins d'enquête et d'éventuelles poursuites. En particulier, lorsque des violences sexuelles sont perpétrées sur les terres indiennes et dans les villages autochtones d'Alaska, il convient de reconnaître aux représentants des forces de l'ordre au niveau tribal l'autorité nécessaire pour arrêter tous les suspects, autochtones ou non.
- 18 Tous les organes chargés du maintien de l'ordre doivent coopérer avec les autres services de police des alentours, et compter en retour sur leur coopération, dans un climat de respect mutuel et d'authentique collaboration, afin de protéger les victimes et les personnes exposées au risque de viol et autres violences sexuelles, et de traduire les agresseurs présumés en justice.
- 19 Quel que soit l'état d'avancement de l'enquête, des poursuites et du procès éventuels, les autorités doivent veiller à ce que des services de traduction et d'interprétariat soient mis à la disposition de ceux qui peuvent en avoir besoin.
- 20 Dans les États où la compétence pénale concernant les territoires tribaux a été transférée du gouvernement fédéral à celles de l'État (notamment dans les États concernés par la Loi publique 280), le Congrès doit faire en sorte que les autorités tribales puissent, au même titre que les autorités étatiques, obtenir que cette compétence soit restituée au gouvernement fédéral.

Pour un maintien de l'ordre adapté et efficace

- 21 Le gouvernement fédéral et les autorités des États doivent prendre des mesures d'urgence afin que les forces de police des terres indiennes et des villages autochtones de l'Alaska disposent de ressources suffisantes. Il convient de se pencher tout particulièrement sur le renforcement de la présence policière dans les zones rurales au sein desquelles les infrastructures de transport et de communication sont déficientes.
- 22 Les autorités fédérales doivent faire en sorte que les forces de police tribales puissent obtenir des crédits fédéraux qui leur permettront de recruter, de former, d'équiper et de conserver suffisamment de policiers pour être en mesure d'assurer une présence en adéquation avec les besoins des peuples autochtones qu'elles sont censées servir.
- 23 Les autorités – au niveau fédéral, étatique et tribal – doivent faire le nécessaire pour que les hommes et les femmes soient bien représentés dans les services de maintien de l'ordre, la présence d'autochtones étant également assurée ; il faut aussi, dans la mesure du possible, que les tableaux de roulement et les déploiements soient organisés de telle sorte que des policières soient disponibles dans toutes les zones, la plupart du temps.
- 24 Tous les représentants des forces de l'ordre doivent faire en sorte que les signalements de violences sexuelles soient suivis d'une réponse diligente, que les mesures qui s'imposent soient prises afin de protéger les victimes de nouvelles violations, et que des enquêtes rigoureuses soient menées.
- 25 Tous les organes chargés du maintien de l'ordre doivent travailler en étroite collaboration avec les organisations de défense des femmes autochtones, afin d'élaborer et d'appliquer des

- protocoles d'enquête efficaces adaptés aux cas de violence sexuelle, et permettant notamment de donner satisfaction aux victimes qui demandent à faire leur déposition devant une policière.
- 26 Tous les organes chargés du maintien de l'ordre doivent veiller à ce que les policiers rédigent des rapports complets et approfondis sur les investigations menées, et les transmettent au parquet.
 - 27 Les organes chargés du maintien de l'ordre doivent définir et appliquer des consignes et pratiques claires garantissant que toutes les victimes sont informées, régulièrement et sans délai, notamment : de la transmission d'un cas au parquet afin que celui-ci engage les poursuites ; de l'instance du ministère public prenant l'affaire en charge ; et des raisons d'une éventuelle décision de ne pas engager de poursuites.
 - 28 Les services de police, au niveau fédéral, étatique et tribal, doivent obtenir des moyens et bénéficier de conseils permettant de donner à tous leurs représentants une connaissance et un respect de la culture, des valeurs et de l'histoire des autochtones locaux, ce qui les aidera à mieux comprendre les peuples qu'ils servent et à établir avec eux une relation de confiance. Les programmes d'éducation aux droits humains destinés aux policiers et aux autres fonctionnaires doivent inclure une formation sur la violence sexuelle contre les femmes, s'appuyant sur le vécu des femmes autochtones. À cet effet, les cours de sensibilisation des policiers aux normes et pratiques culturelles doivent être soumis à une évaluation indépendante, et conçus en collaboration avec les peuples autochtones. Toute formation doit également mettre en évidence le lien entre le maintien de l'ordre et l'application des normes internationales relatives aux droits humains.

Favoriser l'accès aux examens médico-légaux dans les cas d'agression sexuelle

- 29 Toute femme signalant avoir subi une agression sexuelle auprès d'un professionnel de la santé ou d'un policier doit se voir proposer dans les meilleurs délais un examen médico-légal adapté, spécifique à ce type de violences, gratuit pour la victime, qu'elle ait décidé ou non à ce moment-là d'entamer des démarches débouchant sur une enquête policière et sur une transmission de l'affaire au ministère public.
- 30 Les prestataires de soins de santé et les organes chargés du maintien de l'ordre doivent veiller à ce que toutes les femmes affirmant avoir été victimes de violences sexuelles puissent effectuer le trajet jusqu'à un centre de l'Indian Health Service ou tout autre établissement de santé suffisamment équipé, où elles pourront faire l'objet d'un examen médico-légal spécifique aux agressions sexuelles, et recevoir tous les soins médicaux que leur état peut nécessiter. Les frais occasionnés par le transport jusqu'au centre médical ne doivent pas être à la charge de la victime.
- 31 Les examens médico-légaux spécifiques aux cas d'agression sexuelle doivent être réalisés dans les meilleurs délais par des professionnels de santé compétents en la matière, dans le respect des besoins et souhaits exprimés par la victime. Par exemple, toute requête visant à ce que l'examen soit effectué par une femme doit être satisfaite. Par ailleurs, il ne faut pas que le coût de cet examen soit imputé à la victime.
- 32 Les organes chargés du maintien de l'ordre et les prestataires de soins de santé doivent élaborer et mettre en œuvre des procédures adaptées pour la manipulation et le stockage des éléments de preuve recueillis au cours des examens médico-légaux réalisés à la suite d'une agression sexuelle. Tous ces éléments doivent être conservés dans des conditions préservant leur intégrité, que la victime ait décidé ou non de porter son cas à la connaissance de la police.
- 33 En aucun cas les éléments ainsi recueillis ne doivent être détruits avant que le délai de prescription n'expire ou sans le consentement formel et éclairé de la victime.

Pour des services de soutien aux victimes

- 34 Toutes les instances gouvernementales doivent appuyer et garantir le financement adéquat de services d'aide, dont des centres d'accueil. Tous les centres d'accueil et structures de soutien aux victimes de viol doivent apporter aux femmes autochtones une aide non discriminatoire, respectant leur culture et ménageant leur sensibilité, et veiller à ce que leur personnel soit formé pour les aider tout en observant ces conditions.
- 35 L'Indian Health Service et les autres prestataires de soins de santé doivent mettre en place, en faveur des victimes de la violence sexuelle, des dispositifs tenant compte du genre et de l'appartenance culturelle de ces femmes (en leur garantissant par exemple un accès à des services et équipements liés à la santé sexuelle et reproductive), organisés et gérés en collaboration avec les peuples autochtones, et prenant en considération leurs normes sociales et culturelles ainsi que les soins préventifs, pratiques curatives et remèdes traditionnels, et les conditions économiques et géographiques.
- 36 L'Indian Health Service et les autres prestataires de soins de santé doivent adopter des consignes et protocoles normalisés sur la prise en charge des cas de violence sexuelle, dont le texte doit être mis à la disposition du public et affiché dans les établissements de santé au vu de tous. Ces consignes et protocoles doivent : imposer au personnel de fournir des explications complètes et détaillées sur la marche à suivre pour bénéficier de mesures telles que la contraception d'urgence, ou les examens et soins relatifs aux infections sexuellement transmissibles ; mettre l'accent sur le respect de la confidentialité.
- 37 Les effectifs de l'Indian Health Service et des autres prestataires de soins de santé, en particulier l'ensemble des infirmiers, des médecins et du personnel de service, doivent suivre des formations relatives : aux protocoles en vigueur pour la prise en charge des cas d'agression sexuelle, en particulier en ce qui concerne le dépistage et l'identification de ces violences ; et au développement de savoir-faire respectueux de la culture des victimes, visant à aider ces praticiens à traiter ces patientes avec le tact requis.
- 38 L'Indian Health Service et les autres prestataires de soins de santé doivent veiller à ce que les femmes autochtones ayant connu la violence sexuelle ou étant exposées à un risque dans ce domaine reçoivent des informations sur les services d'aide disponibles – foyers, accompagnement psychologique ou soutien prodigué par d'anciennes victimes – et sur la marche à suivre pour en bénéficier.
- 39 L'Indian Health Service et les autres prestataires de soins de santé doivent créer de façon prioritaire des cycles de formation au métier de Sexual Assault Nurse Examiner (SANE, infirmières spécialisées dans les examens consécutifs aux agressions sexuelles), et explorer de nouvelles voies pour remédier à la pénurie de SANE qualifiées et pour fidéliser celles qui sont en fonction.

Faire le nécessaire au niveau du système judiciaire et du parquet pour que justice soit rendue

- 40 Le Congrès américain doit reconnaître la compétence concurrente des autorités tribales pour toutes les infractions commises sur les territoires tribaux, que l'accusé soit autochtone ou non, notamment en annulant sur le plan législatif la décision rendue par la Cour suprême américaine dans l'affaire *Oliphant c. Suquamish*.
- 41 Le Congrès américain doit modifier la Loi sur les droits civils des Indiens afin de reconnaître aux juridictions tribales le pouvoir de prononcer des sanctions proportionnelles aux infractions, selon un mode de fixation de la peine conforme aux normes internationales d'équité des procès.
- 42 Le gouvernement des États-Unis doit, en collaboration avec des juristes autochtones, veiller à ce que les systèmes judiciaires nationaux prennent en considération les droits fondamentaux des peuples autochtones, et en particulier des femmes appartenant à ces peuples, et pour incorporer

- des pratiques judiciaires autochtones traditionnelles aux systèmes judiciaires nationaux lorsque sont jugées les violations imputées à des Amérindiens et des autochtones d'Alaska.
- 43 Les autorités fédérales doivent mettre à la disposition des autorités tribales les fonds et ressources nécessaires afin que celles-ci puissent instituer et conserver un système judiciaire et juridique tribal conforme aux normes internationales en matière de droits humains, en particulier en ce qui concerne le droit à un recours judiciaire, à un traitement non discriminatoire et à un procès équitable, tout en prenant en considération les normes culturelles et sociales en vigueur au sein de ces peuples.
- 44 Les différents parquets doivent poursuivre avec dynamisme les affaires de violence sexuelle à l'égard de femmes autochtones, et bénéficier de ressources suffisantes pour que ces cas soient traités avec la diligence qu'ils méritent et réglés dans un délai raisonnable.
- 45 Les différents parquets doivent adopter une ligne de conduite et des pratiques claires en ce qui concerne le fait d'assurer régulièrement et en temps voulu l'information des victimes de violences sexuelles, en particulier dans les domaines suivants : ouverture éventuelle des poursuites, détails concernant d'éventuelles négociations en rapport avec le prononcé de la peine, et explication de toute décision d'abandonner les poursuites.
- 46 Les différents parquets doivent régulièrement communiquer entre eux en ce qui concerne l'état d'avancement des affaires de violence sexuelle envers des femmes amérindiennes et autochtones d'Alaska. Lorsqu'un procureur refuse d'engager des poursuites sur une affaire de violence sexuelle concernant une femme amérindienne ou autochtone d'Alaska, les autres instances judiciaires et procureurs compétents doivent être informés par écrit dans un délai raisonnable de cette décision et des raisons qui la motivent.
- 47 Toutes les autorités judiciaires, en collaboration avec les organisations de défense des femmes autochtones, doivent créer et mettre en œuvre des programmes de formation visant à rendre les responsables de l'appareil judiciaire et du ministère public aptes à traiter les affaires de violence domestique et sexuelle, ainsi que les questions autochtones.
- 48 Le parquet et les autorités judiciaires, au niveau fédéral et étatique, doivent prendre les mesures qui s'imposent pour que les peuples autochtones, et en particulier les femmes, soient bien représentés au sein des services chargés de rendre la justice sur les terres indiennes et dans les villages autochtones d'Alaska, et aux alentours

Tenir compte de la dimension des droits humains

- 49 Le gouvernement des États-Unis doit ratifier dans les plus brefs délais les traités internationaux suivants, qui se rapportent aux droits humains :
- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ;
 - le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;
 - la Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme (Convention de Belém do Pará) ;
 - la Convention C169 de l'Organisation internationale du travail concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants ;
 - et appliquer les dispositions de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée en juin 2006 par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies.
- 50 Le gouvernement des États-Unis doit faire figurer des éléments relatifs aux droits individuels et collectifs des peuples autochtones, et tout particulièrement concernant la violence sexuelle contre les femmes autochtones, dans les rapports qu'il soumet aux organes des Nations unies chargés de veiller à l'application des traités, et il doit appliquer leurs recommandations.
- 51 Les autorités – au niveau fédéral, étatique et tribal – doivent faire évoluer les politiques publiques afin d'en éliminer toutes les formes de discrimination contre les femmes autochtones,

- en soutenant et en respectant les normes internationales en matière de droits humains plus spécifiquement axées sur la question de la violence contre les femmes.
- 52 Le gouvernement fédéral doit inviter, parmi les responsables des procédures spéciales des Nations unies, ceux que cette question concerne – en particulier le rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, et la rapporteuse spéciale chargée de la question de la violence contre les femmes, y compris ses causes et ses conséquences –, ainsi que la rapporteuse spéciale sur les droits des femmes de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, à se rendre aux États-Unis afin qu'ils analysent les violences, relevant de pratiques bien établies, visant les femmes amérindiennes et autochtones d'Alaska sur le territoire américain, et qu'ils émettent des recommandations détaillées sur la méthode à adopter pour trouver une solution aux problèmes observés.
- 53 La législation et l'appareil judiciaire – à l'échelon fédéral, étatique et tribal – doivent respecter les normes internationales en matière de droits humains, et ce à toutes les étapes suivantes : définition des infractions ; réaction et enquête énergique en cas de signalement de viol ou d'autres types d'agressions sexuelles ; poursuites engagées contre les auteurs présumés de ces agissements, dans le cadre de procédures conformes aux normes internationales d'équité des procès ; prononcé d'une peine juste pour les accusés déclarés coupables ; et garantie pour les victimes de bénéficier de l'intégralité des mesures prévues en réparation (à savoir restitution, réhabilitation, réadaptation et garanties de non-répétition).

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre : Maze of Injustice: The failure to protect Indigenous women from sexual violence in the USA

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL – ÉFAI – juin 2007

Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>