

Submission to the Universal Periodic Review (UPR)

Canada

30th Session of the UPR

Working Group of the Human Rights Council

April to May 2018



**National Aboriginal Circle Against Family Violence
(NACAFV)**

Website: www.nacafv.ca

E-mail: info@nacafv.ca

Address: 2 River Road, PO 2169
Kahnawake, Quebec, J0L 1B0 Canada

Telephone: 450-638-2968

The National Aboriginal Circle Against Family Violence (NACAFV) founded in 1999 and incorporated in 2002, is a non-governmental organization (NGO) with special consultative status with UN's ECOSOC since July 2015. The NACAFV is a national advocacy organization in support of shelters and advocates providing frontline services to Indigenous women and children who are victims of violence throughout Canada. The NACAFV has denounced the systemic discrimination to Indigenous peoples' victims of violence in Canada and advocates for Shelters and equitable services for Indigenous peoples survivors of violence.

INDIGENOUS PEOPLES

Reconciliation and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples

<i>Recommendation</i>
Canada should "take measures, in conjunction with Indigenous peoples, to ensure that Indigenous women and children enjoy the full protection and guarantees against all forms of violence and discrimination." # 22.2 UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples

II. GENDER VIOLENCE

National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls and Federal-Provincial/Territorial Strategies and Initiatives on Gender-Based Violence and Family Violence

Discriminatory Underfunding of Emergency Shelters and Related Programmes and Services to Indigenous Women in Canada

In most communities in Canada, social services are funded through the provincial or territorial governments. However, the Constitutional division of powers in Canada means that in First Nations reserves, these services are typically funded instead through the federal government. In many areas, the federal government provides significantly less money per person for programmes and services in First Nations communities when compared to what the provincial and territorial governments provide in other communities. This is despite the fact that the lasting harms caused by colonialism, the residential school system and discriminatory government policies and racism may mean that the needs of First Nations communities are significantly greater and access to social services in small communities are often limited, particularly if these communities are relatively isolated.

The federal government is the only source of funding for emergency shelters for First Nations women living on reserves. By the federal government's own

calculation, federally-funded shelters provide services accessible to women and girls in only 55% of the 617 First Nations communities across Canada, leaving women and girls in 45% of First Nations communities without access to dedicated shelter spaces.¹ In fact, the gap is likely much greater than acknowledged by the government. While the federal government has reported that it currently funds 41 shelters to serve women and girls in First Nations communities, 3 of these currently cannot be accessed.² This means that 617+ communities are in fact, being served by only 38 operational shelters.

Not only are there not enough shelters, under-funding of existing shelters has a negative impact on the quality and accessibility of the services they offer. For example, when comparing two nearby shelters in Labrador, the wage disparity between an on-reserve and an off-reserve shelter is more than 50%. In Sheshatshiu, Labrador, support workers at the on-reserve Nukum Munik Shelter receive \$12.74 per hour. Nearby, in Happy Valley, Labrador, support workers at the off-reserve Libra House Emergency Shelter and Support for Women, receive \$28.00 per hour. This represents a huge disparity in funding that impacts Indigenous shelters in hiring and retaining qualified staff. It also negatively impacts Indigenous workers' standard of living.

Other systemic inequalities in funding and provision of services to First Nations have a direct impact on the accessibility and quality of care provided by shelters. For example, in Sheshatshiu, Labrador, the on reserve population is approximately 3000 people. The Nukum Munik Shelter and the Group Home for Children report that the water is unsafe to drink. The colour of the water is brown and it does not taste clean. The water must be boiled or other water must be purchased or accessed off reserve from an adjacent community by filling plastic bottles. In addition, the roads to reach the shelter are unpaved, affecting ambulance transportation of patients to the hospital and general access to the shelter. Due to overcrowding and shortage of housing on reserve, the shelter in Sheshatshiu often houses homeless pregnant women, who otherwise would have no place to live.

The federal government currently provides no dedicated funding for Inuit and Métis communities who experience similar situations of discrimination. There are approximately 15 shelters and transition houses serving 53 Inuit communities across the Arctic. Some of these shelters are extremely small and most communities are only accessible by air. Physical distance and the cost of flights in northern communities mean that women in many communities have no access to shelters.

¹ Indigenous and Northern Affairs Canada. "Family Violence Prevention Programme." Online posting updated 10 June 2016. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100035253/1100100035254>.

² One of the 3 is closed for long-standing renovations and upgrades and two others are no longer operational. See: Dr. Anita Olson Harper, *Needs Assessment for Indigenous and Northern Affairs*. National Aboriginal Circle on Family Violence, 30 April 2017.

The absence of dedicated shelters and limited access to transportation, in most Indigenous communities means that Indigenous women seeking to escape an abusive relationship may have to travel great distances, providing a disincentive to leave abusive relations and compounding the dangers when they do. While Indigenous women technically have equal access to shelters and other services compared to the general population in any nearby towns and cities, these shelters often do not have access to services in their Indigenous languages and tailored to the specific needs of Indigenous women and children. The Canadian Shelters with a high residency rate of Indigenous women and children are not hiring Indigenous staff resulting in the lack of culturally appropriate services— and in some instances, lack of understanding on the part of the staff and other residents, can create significant barriers to Indigenous women and children accessing these shelters and their services.

First Nations, Inuit and Métis women and children have greater access to shelters if they live in urban centers, but these shelters may not provide services and programs in their language and tailored to their specific needs. The gap in safety and support to achieve equality for Indigenous women and girls in need of shelter to escape violence remains despite the Prime Minister's promise in 2015 for a renewed Nation-to-Nation relationship.

In 2016, the Canadian Human Rights Tribunal concluded that the federal government had discriminated against First Nations children by systematically under-funding child and family services on First Nations reserves, both in comparison to the funding available in predominantly non-Indigenous communities and relative to the real needs of First Nations families.³ In particular, the Tribunal concluded that protections against discrimination in Canadian law mean that the government has an obligation to ensure “substantive equality” in the delivery of services to Indigenous and non-Indigenous people, regardless of what level of government funds those services. Substantive equality does not mean identical services. It means providing services that meet the particular needs of the communities being served.

The systematic underfunding of emergency shelters and other services for First Nations women and children is directly comparable to the case decided the Canadian Human Rights Tribunal and similarly reflects a form of racial discrimination.

<i>Recommendation</i>

We recommend that the federal government act immediately to eliminate all discrimination in funding for emergency shelters and related services for First Nations, Métis and Inuit women and children, including by significantly increasing the numbers of emergency shelters serving First Nations, Métis and Inuit communities.
--

³ Canadian Human Rights Tribunal. First Nations Child and Family Caring Society et al. 2016 CHRT 2. 26 January 2016.

Matrimonial Real Property Laws

While laws pertaining to marriage and division of property upon separation are generally covered by provincial and territorial laws, for First Nations people living on reserves, there is a separate family law regime. Under the 2013 *Family Homes on Reserves Matrimonial Interests or Rights Act*, each province is required to designate judges able to hear requests for Emergency Protection Orders to prohibit an alleged abuser from the family home.

As of early 2017 only three Atlantic Provinces had done so, meaning that women living on reserves in other provinces would be denied this critical legal protection.

Recommendation
We urge all provinces to train and designate judges to be able to grant Emergency Protection Orders on behalf of women living on reserves.

A Comprehensive, Coordinated, National Action Plan

There is a need for a comprehensive, coordinated national action plan commensurate with the scale and severity of violence against Indigenous women and girls. The extreme shortage of emergency shelters for Indigenous women is one consequence of Canada's failure to take a comprehensive, coordinated approach to ensuring the safety of Indigenous women and girls. The UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women investigation into violence against Indigenous women and girls in Canada noted with concern the absence of a "strategic and integrated plan of action" and the fact that the various initiatives carried out by government remain "fragmentary" and "piecemeal."⁴

A national Inquiry on Missing and Murdered Indigenous Women and Girls is ongoing and as of October 2017 was scheduled to bring forward its recommendations for action in 2018. The federal, provincial and territorial governments have very poor track records when it comes to acting on the well-known and well-established needs of Indigenous women and girls. The NACAFV endorses the findings of a group called the Legal Strategies Coalition which, in a review of past inquiries, studies and reports, that found little or no implementation of the overwhelming majority of more than 700 recommendations to stop violence against Indigenous women and girls.⁵ CEDAW similarly found that although

⁴ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Report of the inquiry concerning Canada of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, 30 March 2015, CEDAW/C/OP.8/CAN/1, paras 110 and 172.

⁵ Legal Strategies Coalition, *Review of Reports and Recommendations on Violence against Indigenous women in Canada*, February 2015.

“myriad evidence-based solutions” have been highlighted in past studies and reports, government response can be characterized as one of “inertia.”

Federal government officials have repeatedly stated that they will act on known needs of Indigenous women and girls without waiting for the results of the National Inquiry. However, there is no framework or clear plan of action to do so.

The NACAFV notes that the federal government has not made the domestic commitments that correspond to the UN General Assembly resolutions on violence against women actively championed by Canada on the international stage. In 2007, Canada played a lead role in the adoption of a General Assembly Resolution that called on all states to eliminate all forms of violence against women “by means of a more systematic, comprehensive, multi-sectoral and sustained approach, adequately supported and facilitated by strong institutional mechanisms and financing, through national action plans...”⁶ The call for comprehensive, sustained National Action Plans has been reaffirmed in subsequent resolutions. Furthermore, the first recommendation of Indigenous Women’s Shelter Network at the Third World Conference of Women’s Shelters held in The Hague in November 2015 is a call for an International Strategy to Prevent Murdered and Missing Indigenous Women and Children Worldwide.

In June 2017, the federal government announced what it called a “National Strategy to Prevent and Address Gender-Based Violence.” The federal government has characterized this “national strategy” as building on current federal initiatives and coordinating existing federal programmes.⁷ As such, the strategy does not address critical gaps in supports and services, including the underfunding of Indigenous women’s shelters described earlier in this submission. The major new initiative launched as part of this strategy is the creation of a new center where government is charged with coordinating future initiatives. This could provide a foundation for the development of a true national action plan, but as it stands, the current strategy continues to fall far short of the standard established by the United Nations.

In its recent review of Canada, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination issued the following recommendation in its Concluding Observations:

24. Recalling its general recommendation No.25 (2000) on gender-related dimensions of racial discrimination, the Committee recommends that the State party:

(a) Take immediate action to end violence against Indigenous women and girls. Provide support and access to equal services for survivors. Enact a

⁶ UN General Assembly, *Intensification of efforts to eliminate all forms of violence against women: resolution adopted by the General Assembly*, 30 January 2007, A/RES/61/143.

⁷ Status of Women Canada, <http://www.swc-cfc.gc.ca/violence/strategy-strategie/index-en.html>.

National Action Plan on Violence Against Women, inclusive of the federal, provincial and territorial jurisdictions, with special provisions to end the high rates of violence against Indigenous women and girls.

(b) Apply a human rights-based approach to the Inquiry by examining the issues holistically to identify barriers to equality and their root causes and recommend lasting solutions. Monitor progress to achieve these recommendations, with the participation of affected survivors, families and stakeholders.

(c) Establish an independent review mechanism of unsolved cases of missing and murdered Indigenous women and girls where there is evidence of bias or error in the investigation.

(d) Publicly report on violence against Indigenous women and girls including data on reported cases of violence, murders, and missing Indigenous women and girls, and numbers of investigations, prosecutions and convictions.

(e) Improve communication from the Inquiry and build transparent and accountable relationships with survivors, families and stakeholders.⁸

Recommendations

We recommend that the federal government commit to working with First Nations, Inuit and Métis women, their representative organizations and their Nations to develop a comprehensive and coordinated violence prevention strategy, beginning with implementation of the recommendations of CEDAW and other widely endorsed solutions currently before government.

We recommend that the federal government immediately implements the Committee on the Elimination of Racial Discrimination's recommendations referenced above.

III. PUBLIC SECURITY: DETENTION AND POLICING

Detention (Mental Health and Suicide Prevention Initiatives) and Policing (Racial Profiling)

Incarceration of Indigenous Youth

Although First Nations, Metis, and Inuit youth make up only 7% of Canada's overall population, they comprise almost half of those entering the justice system,

⁸ *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Part 1 of the *Constitution Act*, 1982.

according to a 2016 report by the Canadian Department of Justice.⁹ This alarming pattern of incarceration has not served to reduce crime in Indigenous communities, or to restoratively rehabilitate youth. Rather, it has served to sow further division in communities, and separate young men and women from their cultural heritage and context, a matter of crucial concern given the ongoing, largely unaddressed impacts of the forced removal of previous generations of children under the residential school system. Canada's high rates of Indigenous youth incarceration contribute to lower education outcomes and higher suicide rates among Indigenous peoples.

Notably, Indigenous youth who have interacted with the child welfare system make up the overwhelming majority of incarcerated youth. Additionally, those with family members who attended residential school are much more likely than their peers to end up in prison.¹⁰ Effective measures to address Indigenous youth incarceration require holistic responses to historical and ongoing social problems facing Indigenous communities.

Recommendation

Canada should address poverty and the housing shortage in Indigenous communities; and reduce overcrowding. Canada must address the symptoms of colonization; suicide, diseases; including alcohol and substance abuse and fetal alcohol syndrome. Shelters should be housed in a safe, physical structure, and be accessible to women and children with disabilities. This is consistent with the Truth and Reconciliation Commission of Canada's Calls to Action 21-23 regarding the establishment of Healing processes.

We echo the TRC's Recommendation that the Canadian government commit to the recognition and implementation of Indigenous justice systems in a manner consistent with the Treaty and Aboriginal rights of Indigenous peoples, the Constitution Act, 1982 and United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

"Canada must significantly and immediately reduce the high rate of separation of Indigenous Peoples from their families and communities, caused by the removal of babies and children and the incarceration of youth. Canada is called upon to address the over-representation of Indigenous peoples and in particular Indigenous youth in prison and other government policies that are primarily directed towards Indigenous peoples." Similar to the Indigenous peoples in Australia are calling for.

⁹ Quoted by Kristy Kirkup, *Aboriginal youth overrepresented in Canadian justice system, data shows*, The Star, <https://www.thestar.com/news/canada/2016/04/26/aboriginal-youth-overrepresented-in-canadian-justice-system-data-shows.html>.

¹⁰ Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, House of Commons, April 19, 2016, <http://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/INAN/meeting-9/evidence>.

IV. Social Development Initiatives

Services for Children in Shelters

Fundamental flaws in Canada's child welfare system result in vulnerable Indigenous youth turning to Indigenous women's shelters to seek emergency reprieve. Every night, thousands of children sleep in shelters, and hundreds are turned away by shelters that are unable to accommodate them.¹¹

Most women and children 78% in Canada seek shelter for reasons of abuse (physical 50% and/or sexual assault 21%) 22 % of shelter residents are there for other reasons for example, homelessness or 2% human trafficking (as per Statistics Canada April 2014 "Shelters for Abused women in Canada".) Indigenous children without access to shelters are vulnerable. Shelters are not a solution to violence however, shelters may prevent domestic homicides and when Shelters are accessible to Indigenous women and children they provide safety and security to a vulnerable peoples.

<i>Recommendation</i>
The government of Canada should ensure provision and access to services to all children who are survivors of violence in Shelters. The Jordan's Principle should be applied to children in Shelters and all services in Canada.

¹¹ Jefferys, Jen, *Indigenous communities across Canada need women's shelters now*, Chatelaine <http://www.chatelaine.com/news/womens-shelters-indigenous-communities/>.

Soumission à l'Examen périodique universel (EPU)

Canada

30e Session de l'EPU

Groupe travail du Conseil des droits de l'homme

Avril et mai 2018



Cercle national autochtone contre la violence familiale (CNACVF)

Site web : www.CNACVF.ca

Courriel : info@CNACVF.ca

Adresse : 2 River Road, BP 2169
Kahnawake, Québec, J0L 1B0 Canada

Téléphone : 450-638-2968

Le Cercle national autochtone contre la violence familiale (CNACVF) est une organisation non gouvernementale (ONG) fondée en 1999 et incorporée en 2002 qui a un statut consultatif spécial auprès de l'ECOSOC de l'ONU depuis juillet 2015. Le CNACVF est une organisation nationale de défense des intérêts des centres d'hébergement qui fournissent des services de première ligne aux femmes et enfants autochtones victimes de violence partout au Canada. Le CNACVF a dénoncé la discrimination systémique des peuples autochtones victimes de violence au Canada. Il milite en faveur de la mise en place de centres d'hébergement et de l'offre de services équitables aux Autochtones qui ont survécu à la violence.

PEUPLES AUTOCHTONES

Réconciliation et *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

Recommandation

Le Canada doit « prendre des mesures, en concertation avec les peuples autochtones, pour veiller à ce que les femmes et les enfants autochtones soient pleinement protégés contre toutes les formes de violence et de discrimination et qu'ils bénéficient des garanties voulues. » Article 22.2 de la *Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones*.

II. VIOLENCE FONDÉE SUR LE SEXE

Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues ou assassinées et Stratégies et initiatives fédérales-provinciales-territoriales pour prévenir et contrer la violence fondée sur le sexe et la violence familiale.

Sous-financement discriminatoire des centres d'hébergement d'urgence et des programmes et services connexes dispensés aux femmes autochtones au Canada.

Dans la plupart des communautés canadiennes, les services sociaux sont financés par les gouvernements provinciaux ou territoriaux. Toutefois, compte tenu de la division des pouvoirs en fonction de la Constitution du Canada, ces services sont généralement financés par le gouvernement fédéral dans les réserves des Premières nations. Dans de nombreux domaines, le gouvernement fédéral octroie des montants significativement inférieurs par personne aux programmes et services offerts dans les communautés des Premières nations comparativement à ceux octroyés par les gouvernements provinciaux et territoriaux aux autres communautés. Il ne tient pas compte du fait que les préjudices persistants engendrés par le colonialisme, le système des pensionnats indiens, certaines politiques gouvernementales discriminatoires et le racisme peuvent accroître significativement les besoins dans les communautés

des Premières nations. L'accès aux services sociaux est souvent limité dans les petites communautés, particulièrement lorsque ces communautés sont relativement isolées.

Le gouvernement fédéral est la seule source de financement des centres d'hébergement d'urgence destinés aux femmes des Premières nations qui vivent dans des réserves. Le gouvernement rapporte lui-même qu'il finance des centres d'hébergement offrant des services aux femmes et aux jeunes filles dans seulement 55 % des 617 communautés des Premières nations du Canada. Par conséquent, les femmes et les jeunes filles qui vivent dans 45 % des communautés des Premières nations n'ont pas accès à des centres d'hébergement qui leur sont destinés.¹ La véritable lacune à cet égard est probablement beaucoup plus importante que celle reconnue par le gouvernement fédéral. Bien que celui-ci rapporte qu'il finance actuellement 41 centres d'hébergement à l'intention des femmes et des jeunes filles dans les communautés des Premières nations, 3 de ces centres ne sont pas accessibles à l'heure actuelle.² Cela signifie que les 617 communautés des Premières nations sont desservies en réalité par seulement 38 centres d'hébergement.

On observe non seulement un nombre insuffisant de centres d'hébergement, mais aussi un sous-financement des centres d'hébergement existants, ce qui a un impact négatif sur la qualité des services offerts et l'accessibilité aux services. Par exemple, lorsqu'on compare deux centres d'hébergement voisins situés au Labrador, on constate une disparité salariale de plus de 50 %. Ainsi, à Sheshatshiu les intervenantes du centre d'hébergement *Nukum Munik Shelter* reçoivent un salaire de 12,74 \$/heure. Tout près de là, à Happy Valley, les intervenantes du *Libra House Emergency Shelter and Support for Women* reçoivent un salaire de 28,00 \$/heure. Cette énorme disparité salariale nuit à l'embauche et à la rétention de personnel qualifié dans les centres d'hébergement destinés aux Autochtones. Elle a aussi un impact négatif sur le niveau de vie des intervenantes autochtones.

D'autres inégalités systémiques au niveau du financement et de l'offre de services aux Premières nations ont un impact direct sur l'accessibilité aux soins et la qualité des services offerts par les centres d'hébergement. Par exemple, à Sheshatshiu, au Labrador, la population de la réserve est d'environ 3 000 personnes. À la fois le *Nukum Munik Shelter* et le *Group Home for Children* ont rapporté que l'eau potable était insalubre ; elle a une couleur brune et un goût douteux. Il faut la faire bouillir ou acheter de l'eau embouteillée. On peut aussi

¹ Affaires autochtones et du Nord Canada. Programme pour la prévention de la violence familiale. Publication en ligne mise à jour le 10 juin 2016. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100035253/1100100035254>.

² L'un de ces trois centres est actuellement fermé en raison de rénovations ou améliorations à long terme, tandis que les deux autres ne sont plus opérationnels. Voir : Anita Olson Harper, *Needs Assessment for Indigenous and Northern Affairs*. Cercle national autochtone contre la violence familiale, 30 avril 2017.

s'en procurer dans une communauté adjacente, située hors réserve, en remplissant des bouteilles de plastique. Par ailleurs, la route qui mène au centre d'hébergement n'est pas pavée, ce qui complique le transport des patients en ambulance vers l'hôpital tout en restreignant l'accès global au centre. Compte tenu du manque de logements dans la réserve, le centre de Sheshatshiu héberge souvent des femmes enceintes itinérantes qui n'ont aucun autre endroit pour vivre.

Le gouvernement fédéral ne fournit actuellement aucun financement spécifique aux communautés des Inuits et des Métis où on observe des situations similaires de discrimination. À l'heure actuelle, environ 15 centres d'hébergement ou maisons de transition desservent 53 communautés inuites de l'Arctique ; certains de ces centres sont très petits. AANC n'octroie aucun financement aux communautés des Inuits. La plupart de ces communautés sont accessibles exclusivement par voie aérienne. En raison de l'éloignement géographique et du coût du transport aérien dans les communautés nordiques, les femmes n'ont souvent accès à aucun centre d'hébergement.

Compte tenu de l'absence de centres d'hébergement adaptés dans la plupart des communautés autochtones, les femmes qui souhaitent fuir une relation abusive doivent parfois parcourir de grandes distances, ce qui peut les décourager de quitter une relation qui comporte de nombreuses menaces pour leur sécurité. Bien que les femmes autochtones aient techniquement un accès égal aux centres d'hébergement destinés à la population en général dans les municipalités avoisinantes, elles n'y reçoivent généralement pas de services en langue autochtone ni de services adaptés à leurs besoins spécifiques et à ceux de leurs enfants. Les centres d'hébergement du Canada n'embauchent pas de personnel autochtone même lorsque le taux d'occupation autochtone est élevé. Il en résulte un manque de services culturellement adaptés et aussi parfois une incompréhension de la part du personnel et des autres clients. Ce sont des obstacles significatifs pour les femmes et les enfants autochtones qui ont recours aux services de ces centres d'hébergement.

Les femmes et les enfants des Premières nations, Inuits et Métis qui vivent en milieu urbain ont un meilleur accès aux centres d'hébergement. Ces centres n'offrent toutefois pas nécessairement de services et de programmes en langue autochtone ou adaptés à leurs besoins spécifiques. Malgré la promesse faite par le Premier ministre en 2015 à l'effet d'établir de nouvelles relations de nation à nation, on observe des lacunes persistantes quant à l'appui offert pour assurer une sécurité égalitaire aux femmes et aux jeunes filles autochtones qui doivent se rendre dans un centre d'hébergement pour échapper à la violence.

En 2016, le Tribunal canadien des droits de la personne a conclu que le gouvernement fédéral avait fait preuve de discrimination envers les enfants des Premières nations en sous-finançant systématiquement les services offerts aux enfants et aux familles dans les réserves des Premières nations

comparativement à ceux offerts dans les collectivités à prédominance non Autochtone et aux besoins réels des familles des Premières nations.³ Plus particulièrement, le Tribunal a conclu que les dispositions antidiscriminatoires des lois canadiennes obligent le gouvernement à s'assurer qu'il existe une « égalité substantielle » entre les services dispensés aux populations autochtones et non autochtones, peu importe le niveau de financement gouvernemental de ces services. « L'égalité substantielle » ne signifie pas l'offre de services identiques, mais plutôt l'offre de services qui répondent aux besoins particuliers des communautés desservies.

Le sous-financement systématique des centres d'hébergement d'urgence et des autres services offerts aux femmes et aux enfants des Premières nations est directement comparable à celui qui a été dénoncé par le Tribunal canadien des droits de la personne. C'est pourquoi il s'agit d'une forme de discrimination raciale.

Recommandation

Nous recommandons que le gouvernement fédéral agisse immédiatement pour éliminer toute discrimination au niveau du financement des centres d'hébergement d'urgence et des services qui sont y dispensés aux femmes et enfants des Premières nations, Métis et Inuits, notamment en augmentant significativement le nombre de centres d'hébergement d'urgence desservant les communautés des Premières nations, des Métis et des Inuits.

Lois sur les biens immobiliers matrimoniaux

Bien que le mariage et la division des biens suite à une séparation soient généralement régis par des lois provinciales et territoriales, un droit de la famille distinct s'applique chez les peuples des Premières nations qui vivent dans des réserves. En vertu de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* adoptée en 2013, toutes les provinces doivent désigner des juges habilités à entendre des demandes d'ordonnances de protection d'urgence qui interdisent à l'agresseur présumé d'avoir accès au domicile familial.

Compte tenu que seules trois provinces de l'Atlantique avaient désigné de tels juges au début de 2017, les femmes qui vivent dans les réserves situées dans d'autres provinces ne peuvent se prévaloir de cette protection juridique pourtant indispensable.

³ Tribunal canadien des droits de la personne. Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada et al. 2016 CHRT 2. 26 janvier 2016.

Recommandation

Nous exhortons toutes les provinces à former et désigner des juges habilités à émettre des ordonnances de protection d'urgence au nom des femmes qui vivent dans des réserves.

Plan d'action national exhaustif et coordonné

La nécessité se fait sentir de mettre en place un plan d'action national exhaustif et coordonné tenant compte de l'ampleur et de la sévérité de la violence à l'égard des femmes et des jeunes filles autochtones. L'extrême pénurie de centres d'hébergement d'urgence à l'intention des femmes des Premières nations est l'une des conséquences de la non-adoption par le Canada d'une approche exhaustive et coordonnée visant à assurer la sécurité des femmes et des jeunes filles autochtones. Suite à son enquête sur la violence à l'égard des femmes et jeunes filles autochtones au Canada, le Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a exprimé certaines préoccupations quant à l'absence de « plan d'action stratégique intégré » et au fait que les diverses initiatives mises de l'avant par le gouvernement demeurent « fragmentaires » et « improvisées ».⁴

À l'heure actuelle, une Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées est en cours. En octobre 2017, on s'attendait à ce que les recommandations de cette enquête relativement aux actions à entreprendre soient publiées en 2018. Malheureusement, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux affichent une piètre performance quant à la satisfaction des besoins déjà bien reconnus des femmes et des jeunes filles autochtones. Le CNACVF endosse les constatations du groupe *Legal Strategies Coalition*. Ce groupe a conclu, après avoir procédé à un examen des enquêtes, études et rapports antérieurs sur le sujet, que la grande majorité des 700 recommandations ou plus qui ont été formulées en vue d'éliminer la violence à l'égard des femmes et des jeunes filles autochtones avaient été insuffisamment ou pas du tout mises en œuvre.⁵ De la même façon, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a constaté que malgré la « myriade de solutions fondées sur des données probantes » mises de l'avant dans les études et rapports antérieurs, la réponse du gouvernement pouvait être qualifiée de « stratégie d'inertie ».

⁴ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Report of the inquiry concerning Canada of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, 30 mars 2015, CEDAW/C/OP.8/CAN/1, paragraphes 110 et 172.

⁵ Legal Strategies Coalition, *Review of Reports and Recommendations on Violence against Indigenous women in Canada*, février 2015.

Les responsables du gouvernement fédéral ont répété à maintes reprises qu'ils agiraient en fonction des besoins reconnus des femmes et des jeunes filles autochtones sans attendre les résultats de l'Enquête nationale. Aucun cadre structurel ou plan d'action clair n'a toutefois été adopté à cet égard.

Le CNACVF tient à souligner que le gouvernement fédéral n'a pris aucun engagement suite aux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la violence à l'égard des femmes bien que le Canada se soit manifesté en tant que champion de cette cause à l'échelon international. En 2007, le Canada a joué un rôle de leader quant à l'adoption d'une résolution de l'Assemblée générale qui « invitait instamment les États à entreprendre d'éliminer toutes les formes de violence à l'égard des femmes en adoptant une démarche globale, systématique, intersectorielle et durable, qui soit étayée et facilitée comme il convient par des mécanismes institutionnels et des financements solides et se concrétise par des plans d'action nationaux... ».⁶ L'appel à la mise en place de plans d'action nationaux exhaustifs et soutenus a été réaffirmé dans des résolutions subséquentes de l'Assemblée générale. Par ailleurs, la première recommandation de l'*Indigenous Women's Shelter Network* lors de la 3^e Conférence mondiale des maisons d'hébergement pour les femmes victimes de violence, tenue à La Haye en novembre 2015, est un appel à la mise en place d'une Stratégie internationale visant à prévenir l'assassinat et la disparition des femmes et des enfants autochtones à l'échelon international.

En juin 2017, le gouvernement fédéral a annoncé la « Stratégie du Canada pour prévenir et contrer la violence fondée sur le sexe ». Cette « stratégie nationale » s'inscrit dans la foulée des initiatives fédérales en cours coordonnant les programmes existants.⁷ Elle ne vise donc pas à combler les lacunes observées au niveau des appuis et services offerts, telles que le sous-financement des centres d'hébergement à l'intention des femmes des Premières nations décrit précédemment dans la présente soumission. La nouvelle initiative majeure lancée dans le cadre de cette stratégie est la création d'un centre qui permettra au gouvernement de coordonner les futures initiatives. Bien que cette stratégie puisse servir de fondement pour le développement d'un vrai plan d'action national, elle est encore très loin, dans son état actuel, de respecter les normes établies par les Nations Unies.

Dans ses récents examens du Canada, le Comité sur l'élimination de la discrimination raciale a émis la recommandation suivante dans ses observations finales :

⁶ Assemblée générale de l'ONU, *Intensification de l'action menée pour éliminer toutes les formes de violence à l'égard des femmes : résolution adoptée par l'Assemblée générale*, 30 janvier 2007, A/RES/61/143.

⁷ Condition féminine Canada, <http://www.swc-cfc.gc.ca/violence/strategy-strategie/index-fr.html>.

« 24. Rappelant sa recommandation générale no 25 (2000) concernant la dimension sexiste de la discrimination raciale, le Comité recommande à l'État partie :

a) De prendre des mesures immédiates pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes et des filles autochtones ; de porter assistance aux rescapées et de leur donner accès aux services dans des conditions d'égalité ; d'adopter un plan national d'action contre la violence à l'égard des femmes, applicable dans toutes les juridictions fédérales, provinciales et territoriales, contenant des dispositions conçues spécialement pour mettre fin aux taux élevés de violence à l'égard des femmes et des filles autochtones.

b) D'adopter une approche fondée sur les droits de l'homme dans la conduite de l'enquête, en étudiant les questions de façon globale afin de cerner les obstacles à l'égalité et leurs causes profondes et de recommander des solutions viables à cet égard ; de suivre l'état d'avancement dans l'exécution de ces recommandations, en associant à ce suivi les survivantes touchées, les familles et les parties prenantes.

c) D'établir un mécanisme indépendant chargé d'examiner les cas non résolus de disparition et d'assassinat de femmes et de filles autochtones pour lesquels il est établi que l'enquête a été menée de façon partielle ou que des erreurs ont été commises au cours de l'enquête.

d) De publier des informations sur la violence à l'égard des femmes et des filles autochtones, y compris des données sur les cas de violence signalés, les meurtres et les disparitions de femmes et de filles autochtones, ainsi que sur le nombre d'enquêtes menées, de poursuites engagées et de condamnations prononcées.

e) D'améliorer la communication avec les personnes chargées de l'enquête et d'établir une relation transparente et responsable avec les rescapées, leurs proches et les parties prenantes. »

Recommandations

Nous recommandons que le gouvernement fédéral s'engage à collaborer avec les femmes des Premières nations, Inuits et Métis, avec les organisations qui les représentent et avec leurs nations à l'élaboration d'une stratégie exhaustive et coordonnée de prévention de la violence. Le gouvernement devrait d'abord mettre en œuvre les recommandations du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et d'autres solutions largement reconnues qui lui ont déjà été soumises.

Nous recommandons que le gouvernement fédéral mette immédiatement en œuvre les recommandations du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes mentionnées plus haut.

III. SÉCURITÉ PUBLIQUE : DÉTENTION ET STRATÉGIE POLICIÈRE

Détention (Initiatives de santé mentale et de prévention du suicide) et stratégie policière (profilage racial)

Incarcération des jeunes Autochtones

Bien que les jeunes des Premières nations, Métis et Inuits représentent seulement 7 % de la population totale au Canada, ils représentent la moitié des jeunes qui entrent dans le système de justice selon un rapport de 2016 du ministère canadien de la Justice.⁸ Ce taux alarmant d'incarcération n'a pas entraîné une réduction de la criminalité dans les communautés autochtones ni une meilleure réinsertion sociale ou réhabilitation des jeunes. Il a plutôt contribué à diviser davantage les communautés, à couper les jeunes hommes et les jeunes femmes de leur héritage et contexte culturels. Cette situation est particulièrement préoccupante compte tenu des impacts persistants, non pris en compte jusqu'à maintenant, du retrait forcé des générations antérieures d'enfants en vertu du système des pensionnats indiens. Le taux élevé d'incarcération des jeunes Autochtones au Canada est responsable en partie des plus faibles résultats en matière d'éducation et du taux de suicide plus élevé chez les peuples autochtones.

Il est important de noter que les jeunes Autochtones qui sont entrés dans le système de protection de la jeunesse représentent la grande majorité des jeunes incarcérés. Dans le même ordre d'idées, les jeunes ont beaucoup plus tendance à se retrouver en prison lorsque des membres de leur famille ont fréquenté des pensionnats indiens.⁹ Pour mettre en place des mesures efficaces à cet égard, il faudra trouver des solutions holistiques aux problèmes sociaux, aussi bien historiques qu'actuels, auxquels sont confrontées les communautés autochtones.

Recommandation

Le Canada doit combattre la pauvreté et la pénurie de logement dans les communautés autochtones afin de réduire la promiscuité. Il doit s'attaquer aux effets pervers de la colonisation, comme le suicide et certaines maladies, y compris l'alcoolisme, les toxicomanies et le syndrome d'alcoolisation fœtale. Les centres d'hébergement doivent être installés dans des édifices sécuritaires. Ils doivent aussi être accessibles aux femmes et aux enfants handicapés afin de respecter les appels à l'action 21 à 23 de la Commission de vérité et réconciliation du Canada relatifs à la mise en place d'un processus de guérison.

⁸ Cité par Kristy Kirkup, *Aboriginal youth overrepresented in Canadian justice system, data shows*, The Star, <https://www.thestar.com/news/canada/2016/04/26/aboriginal-youth-overrepresented-in-canadian-justice-system-data-shows.html>.

⁹ Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, Chambre des communes, le 19 avril 2016, <http://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/INAN/meeting-9/evidence>.

Nous réitérons la recommandation de la CVR à l'effet que le gouvernement du Canada s'engage à reconnaître les systèmes de justice autochtones et à les mettre en place conformément aux Traités conclus avec les Autochtones au Canada, la Loi constitutionnelle de 1982 et la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

Le Canada doit réduire significativement, dans l'immédiat, le taux élevé de séparation des familles et des communautés observé chez les peuples autochtones en raison du retrait des bébés et des enfants et de l'incarcération des jeunes. Le Canada est appelé à lutter contre la surreprésentation des Autochtones, en particulier des jeunes Autochtones, dans les prisons et à réviser certaines politiques gouvernementales qui visent principalement les peuples autochtones. Cette demande est similaire à celle faite à l'Australie relativement aux peuples autochtones.

IV. Initiatives de développement social

Services destinés aux enfants dans les centres d'hébergement

Certaines lacunes fondamentales du système de protection de la jeunesse au Canada sont responsables du fait que les jeunes Autochtones vulnérables ont recours aux centres d'hébergement destinés aux femmes autochtones en tant que résidence d'urgence. Des milliers d'enfants dorment à chaque jour dans des centres d'hébergement. Des centaines d'entre eux se voient refuser l'accès à ces centres, faute de moyens.¹⁰

Selon un rapport d'avril 2014 de Statistique Canada intitulé *Les refuges pour femmes violentées au Canada*, la plupart des femmes et des enfants canadiens (78 %) ont recours à un centre d'hébergement en raison d'un abus physique (50 %) et/ou d'une agression sexuelle (21 %) ; 22 % des clients fréquentent un tel centre pour d'autres motifs, par exemple, itinérance ou trafic des personnes (2 %). Les enfants autochtones qui n'ont pas accès à un centre d'hébergement sont vulnérables. Bien que ces refuges ne soient pas une solution contre la violence, ils peuvent prévenir des homicides domiciliaires. Ils peuvent aussi offrir un environnement protégé et sécuritaire aux femmes et aux enfants autochtones vulnérables.

Recommandation

Le gouvernement du Canada doit garantir l'accès à un centre d'hébergement à tous les enfants victimes de violence ainsi que l'offre de services appropriés. Le Principe de Jordan doit s'appliquer à tous les enfants qui fréquentent des centres d'hébergement au Canada et aussi aux services offerts par ces centres.

¹⁰ Jefferys, Jen, *Indigenous communities across Canada need women's shelters now*, Chatelaine <http://www.chatelaine.com/news/womens-shelters-indigenous-communities/>.

