

Garry F. Benson

ÉLABORER DES STRATÉGIES DE PRÉVENTION DU CRIME DANS LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES

NO. 1991-12

Les opinions exprimées dans le présent document de travail n'engagent que l'auteur et ne représentent pas nécessairement les idées ni la politique du Solliciteur général du Canada. Il est diffusé dans la version présentée au ministère du Solliciteur général du Canada et le texte a été annoté pour la publication par Monsieur Phillippe Carr.

This document is available in English.

Cat: JS4-1/1991-12F

ISBN: 0662-19159-5

ÉLABORER DES STRATÉGIES DE PRÉVENTION DU CRIME DANS LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES	2
PRÉFACE	3
SECTION 1: RÉSUMÉ DU PROCESSUS DE MAINTIEN DE L'ORDRE AXÉ SUR LA RÉOLUTION DES PROBLÈMES.....	4
INTRODUCTION.....	4
PROCESSUS DE MAINTIEN DE L'ORDRE AXÉ SUR LA RÉOLUTION DES PROBLÈMES.....	5
Troisième étape : L'intervention stratégique	6
Quatrième étape - l'évaluation.....	8
LA MISE EN OEUVRE DU PROCESSUS	8
SECTION 2	9
L'ÉLABORATION ET LA MISE EN OEUVRE DE STRATÉGIES DE MAINTIEN DE L'ORDRE AXÉES SUR LA RÉOLUTION DES PROBLÈMES DANS LES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES.....	9
CARACTÉRISTIQUES DES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES QUI INFLUERONT SUR LA MISE EN OEUVRE DU PROCESSUS DE MAINTIEN DE L'ORDRE AXÉ SUR LA RÉOLUTION DES PROBLÈMES.....	9
LA MISE EN OEUVRE DU PROCESSUS DE MAINTIEN DE L'ORDRE AXÉ SUR LA RÉOLUTION DES PROBLÈMES DANS LES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES.....	10
L'importance du soutien	10
Première étape - Définir et déterminer le problème	13
Deuxième étape - l'analyse du problème	16
Troisième étape - Trouver une solution au problème.....	19
Quatrième étape - Mettre en oeuvre et évaluer les réponses	28
APPENDICE A.....	30
APPENDICE B.....	33

PRÉFACE

Les taux de criminalité et les problèmes associés à la criminalité préoccupent depuis longtemps les collectivités autochtones et les forces de police qui les desservent. Des deux côtés on s'accorde sur la nécessité de mettre au point des stratégies pour améliorer cette situation. Toutefois, jusque là, peu de mesures prises ont eu des effets importants. On peut soutenir que cet échec est le résultat d'une absence de programmes qui tiennent compte des réalités socio-économiques, juridiques, culturelles spéciales des communautés autochtones, et de l'insuffisance des ressources ainsi que de la nature des tâches des forces de police visant traditionnellement surtout à faire respecter les lois et à assurer la sécurité du public.

Pour répondre aux besoins et aux préoccupations des collectivités autochtones et de la police qui dessert ces collectivités, le ministre du Solliciteur général du Canada a commissionné ce manuel, qui a pour objet de servir de guide aux policiers praticiens lors de la mise en oeuvre du processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes dans les communautés autochtones.

Nous ne présentons pas ce processus de maintien de l'ordre comme étant la seule méthode de maintien de l'ordre à adopter dans les collectivités autochtones. Il offre surtout aux forces de police et aux communautés autochtones un moyen de travailler ensemble pour déterminer et résoudre les problèmes, compte tenu des limites imposées par les facteurs socio-économiques, culturels et juridiques. Ce processus fournit également un moyen de déterminer quels sources d'information et autres facteurs peuvent aider dans l'élaboration de stratégies visant à réduire la criminalité dans les collectivités autochtones.

Ce document d'orientation devrait être utile aux services de police qui élaborent des stratégies visant à réduire la criminalité. Il est particulièrement destiné aux agents de police autochtones et non autochtones qui desservent les collectivités autochtones. Il est composé de deux sections principales :

- i) description sommaire du processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes visant à réduire la criminalité;
- ii) guide de mise en oeuvre du processus dans les communautés autochtones, y compris sa démarche, ses procédures et ses stratégies.

ii

De plus, afin d'aider les agents qui connaissent moins bien les caractéristiques culturelles, juridiques, socio-économiques et autres caractéristiques-clés des communautés autochtones, deux appendices entiers donnant une description générale de ces -caractéristiques. Il est important de souligner que ces appendices présentent une diversité de caractéristiques dans une perspective très générale. Chaque collectivité autochtone est différente de l'autre et elle reflète à différents degrés certaines caractéristiques présentées, ou toutes. En outre,

l'exposé de ces appendices ne reflète pas, et n'est pas destiné à refléter la complexité et la diversité des collectivités autochtones et de leurs caractéristiques. Enfin, espérons que ce rapport permettra de mieux comprendre les collectivités autochtones et les éléments des problèmes associés à la criminalité dans ces collectivités.

SECTION 1: RÉSUMÉ DU PROCESSUS DE MAINTIEN DE L'ORDRE AXÉ SUR LA RÉOLUTION DES PROBLÈMES

INTRODUCTION

Au cours d'une journée ordinaire, les sergents de patrouille devront s'occuper d'un certain nombre d'actes criminels différents. Ils devront habituellement répondre aux exigences de chaque acte individuel avant de passer au suivant. Le plus souvent, les problèmes sous-jacents qui provoquent ces actes ou y contribuent ne seront pas abordés de manière systématique.

Les préoccupations soulevées par l'insuffisance des ressources policières, ainsi que les effets parfois limités des ressources existantes sur le niveau de criminalité, ont incité à réfléchir sur la manière dont la police devrait traiter les actes criminels et les problèmes qui contribuent à les provoquer.

Les gestionnaires des services de police ont entrepris d'analyser le problème de la criminalité dans le but d'élaborer de nouvelles méthodes plus efficaces pour le traiter. Une nouvelle démarche très importante est le "processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes"¹

D'après ce processus, les forces de police et les collectivités réagissent ensemble contre la criminalité en traitant les problèmes sous-jacents ou facteurs qui contribuent aux actes criminels. Il repose sur le principe que les actes criminels sont le plus souvent des symptômes de problèmes sous-jacents plus vastes.

Dans ce processus, la police et la collectivité doivent combiner leurs ressources pour traiter les problèmes. Les ressources de la police disponibles dépendront de la taille, du type de pouvoirs policiers, et de la relation de la police avec la communauté. Pareillement, les ressources de la collectivité disponibles dépendront de sa taille et de son éloignement des autres collectivités.

Par ce processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes, on s'efforce de résoudre les problèmes de la communauté en tenant compte de sa culture particulière. Les agents de police peuvent faire fonction de chefs ou de médiateurs en orientant la collectivité et en l'aidant à déterminer les problèmes liés à la criminalité, à y faire face et à les résoudre. La communauté a ainsi l'occasion de réduire la criminalité et la police de connaître davantage à cette communauté.

1

Il ne serait pas raisonnable de penser que ce processus permettra d'éradiquer la criminalité dans la communauté. Toutefois, il peut permettre de cibler des problèmes précis liés à la criminalité, de trouver des solutions et de réduire le niveau de criminalité en utilisant les ressources disponibles. Ce processus a pour objectif ultime de réduire la criminalité d'une manière importante et mesurable.

PROCESSUS DE MAINTIEN DE L'ORDRE AXÉ SUR LA RÉSOLUTION DES PROBLÈMES

Ces quatre étapes sont décrites plus en détail ci-dessous :

Figure 1:

PROCESSUS DE RÉSOLUTION DES PROBLÈMES



Première étape - la détermination des problèmes

Avant de pouvoir déterminer un problème, il est nécessaire de définir ce qu'est un problème. Le Dr. Chris Murphy, dans son dernier manuel sur le maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes, définit un problème comme étant "un groupe d'actes criminels qui se produisent dans une collectivité et offrent certaines similitudes et qui préoccupent autant la police que le public"².

Le Dr Murphy indique également trois critères de base dont il faut tenir compte lorsqu'on cherche à déterminer l'existence d'un problème:

- a) la répétition des actes criminels : Il faut déterminer si le problème est lié à un nombre d'actes criminels répétés ou apparentés. D'après cette définition, les actes criminels isolés ou non apparentés ne devraient pas être considérés des problèmes.
- b) La relation entre les actes criminels : Les actes criminels ou événements doivent être liés entre eux d'une manière ou d'une autre. Ce lien commun pourrait être le

2

Dr. Chris Murphy (1990), Problem Oriented Policing, manuel pour l'élaboration et la mise en oeuvre d'un processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes; ministère du Solliciteur général du Canada; Ottawa, Ontario.

comportement (c.-à-d. vandalisme ou inhalation de gaz, le territoire (se produisant aux mêmes emplacements généraux ou précis, ou les personnes concernées (par ex: délinquants, plaignants ou victimes).

c) La préoccupation commune de la police et de la collectivité : Le problème doit préoccuper à la fois la police et la collectivité, "collectivité" étant pris au sens de groupes de citoyens concernés qui ont un intérêt commun à ce qu'un problème précis soit résolu.

Deuxième étape - l'analyse des problèmes

Lorsqu'on a déterminé un problème lié à la criminalité, il faut rassembler et analyser l'information afférente. On utilisera les résultats de l'analyse pour déterminer les causes du problème, sa portée et ses conséquences.

L'étape de l'analyse est l'étape la plus importante. On ne pourra trouver de solutions appropriées, axées sur les résultats, que si l'on comprend bien les problèmes liés à la criminalité. Par conséquent, l'analyse doit être objective et fondée sur des faits complets et exacts. Il est indispensable de garder l'esprit ouvert afin de pouvoir analyser correctement un problème.

Lorsqu'on analyse un problème, il faut tenir compte de trois principaux facteurs :

- a) les intervenants : les personnes-clés touchées par le problème (victimes, délinquants et tiers);
- b) les actes criminels : le contexte social dans lequel les actes se sont produits, ainsi que le lieu et les actions accomplies avant, pendant et après l'événement;
- c) les réactions : les perceptions et réactions des citoyens et des établissements communautaires à l'égard des actes criminels.

Les intervenants, les actes criminel et les réactions devraient servir de guide à l'étape de l'analyse. Plusieurs sources dont la GRC, les chefs de la communauté, et les organisations de services communautaires peuvent offrir des renseignements sur chacun de ces facteurs. L'accès aux bonnes ressources communautaires permet souvent d'obtenir une mine d'information sur chaque problème.

Il convient d'examiner tous les renseignements obtenus et de déterminer les éléments communs. Il faut également tenir compte des réactions précédentes aux actes criminels et problèmes pour pouvoir déterminer ce qui a marché et ce qui n'a pas marché dans le passé. Ce genre d'analyse devrait permettre de mieux comprendre les facteurs qui contribuent à créer le problème. La manière d'aborder le problème reposera alors sur une compréhension réaliste des facteurs qui ont contribué à créer le problème, de l'importance du problème et de la possibilité de le résoudre.

Troisième étape : L'intervention stratégique

Il ne faudrait mettre au point d'autres interventions que lorsque le problème a été entièrement compris. On peut souvent déterminer les interventions les plus appropriées en examinant les facteurs précis qui contribuent à créer le problème (c.-à-d. intervenants, actes criminels et actions précédentes). De plus, en général, les interventions choisies influent directement sur ces facteurs précis.

Les interventions choisies doivent être élaborées de manière à permettre d'exploiter une diversité de ressources potentiellement disponibles de la police et de la collectivité.

Il arrive souvent que les ressources existantes aident à trouver et utiliser des solutions efficaces aux problèmes de la collectivité. La participation et l'utilisation des ressources communautaires offrent également l'assurance que les interventions seront choisies et mises en oeuvre de manière compatible avec les caractéristiques spéciales de la collectivité.

Chaque intervention doit comprendre des stratégies précises permettant de traiter des aspects précis du problème. Le nombre et les types de stratégies ne sont limités que par l'imagination des personnes qui participent à ce processus. Il faut élaborer des stratégies spécifiques précises permettant de traiter les facteurs précis qui contribuent à créer un problème précis, au lieu d'adopter une méthode générique.

Cette liste d'exemples de stratégies suivante n'est aucunement exhaustive et d'autres stratégies peuvent être élaborées tel que requis. Cependant, il faut noter que l'on peut utiliser une ou plusieurs stratégies pour traiter un problème ou réaliser un objectif spécifique.

1) Stratégies ciblées : elles sont axées sur des personnes précises responsables d'un grand nombre d'actes criminels.

2) Stratégies multi-organisationnelles : pour pouvoir traiter certains problèmes, il peut être utile d'élaborer des stratégies faisant appel aux ressources d'un certain nombre d'organismes et établissements communautaires. Ces ressources peuvent aider à élaborer des plans d'intervention précis d'organismes, de nouvelles structures communautaires, et à mettre en oeuvre des systèmes d'orientation, d'autres méthodes ou des programmes d'échange d'information.

3) Stratégies de médiation : dans certains cas, la médiation peut permettre une utilisation plus efficace des ressources que les mesures coercitives. Ce genre de stratégie est particulièrement utile lorsque les mesures coercitives ne semblent pas s'appliquer à une situation donnée.

4) Stratégies d'information, de communication et d'éducation : En communiquant à la communauté des renseignements sur les problèmes, on peut arriver à alléger ces problèmes. Lorsque la communauté est mieux avertie d'un problème communautaire, elle manifeste davantage d'intérêt, moins de craintes et son besoin de services de police est réduit.

5) Stratégies de mobilisation de la collectivité : elles encouragent les établissements communautaires à participer au processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes. Les ressources, les connaissances et les compétences dont disposent ces établissements peuvent avoir de profondes répercussions sur la collectivité.

6) Stratégies utilisant des règlements et lois non pénaux : elles encouragent l'utilisation des pouvoirs législatifs ou de pouvoirs législatifs secondaires pour traiter les problèmes.

7) Stratégies utilisant des mesures coercitives : elles sont axées sur le ciblage de lieux, d'individus ou de situations particuliers associés à des actes criminels, dans le but de déposer des plaintes.

Il convient de considérer avec réalisme les résultats que ces stratégies peuvent donner. En effet, elles ne résoudront pas toutes les problèmes avec le même succès. Les résultats que l'on compte obtenir de chaque stratégie doivent être déterminés avant la mise en oeuvre de la stratégie dont les résultats doivent être mesurés au cours de l'étape d'évaluation du processus, comme on le verra ci-dessous.

Quatrième étape - l'évaluation

A cette étape, on procède à l'évaluation de deux composantes du processus : la démarche et l'intervention. En premier lieu, on évalue l'élaboration et la mise en oeuvre de l'intervention. Cette évaluation de la démarche aide à déterminer quels facteurs contribuent ou nuisent à l'efficacité du processus.

En second lieu, on évalue les effets de l'intervention et on détermine si les stratégies ont été efficaces et si l'on a obtenu les résultats souhaités.

Il faut déterminer quelles mesures des résultats seront utilisées à cette étape d'évaluation avant la mise en oeuvre des interventions. Cet exercice sera facilité si l'on formule clairement les buts et les objectifs souhaités de chaque intervention.

On est ainsi sûr de reconnaître au début du processus l'importance de l'étape d'évaluation et qu'elle fait partie intégrante du processus d'ensemble.

Les objectifs qui sont trop généraux ou vagues tels que "la réduction de la criminalité" ou "les facteurs préjudiciables qui contribuent à la criminalité" ont, en général, une utilité limitée pour l'évaluation et ils gêneront la capacité à déterminer l'efficacité du processus et des interventions.

LA MISE EN OEUVRE DU PROCESSUS

Il peut être utile d'avoir un plan de mise en oeuvre pour orienter les activités d'intervention et donner une base aux évaluations futures. Avec ce plan, les utilisateurs pourront clairement indiquer le problème, le but, l'objectif à atteindre, les stratégies et les mesures d'évaluation qui devront être utilisées. Il n'existe pas de modèle établi de plan de mise en oeuvre; toutefois, les éléments clés suivants devraient être inclus dans ce genre de plan.

ÉNONCÉ DU PROBLÈME :

Définir clairement le problème ainsi que ses symptômes (actes criminels) et ses causes.

BUT :

Fixer un but réaliste. Il doit refléter les résultats prévus des interventions dans le cas d'un problème particulier.

OBJECTIFS :

Indiquer les objectifs à atteindre pour parvenir au but. Les objectifs sont essentiellement les aspects individuels du but qui doivent être traités avant que l'on puisse atteindre le but. Pour chaque objectif, il faut définir les aspects suivants :

LES INTERVENTIONS STRATÉGIQUES :

Les interventions stratégiques sont les moyens qui permettent d'atteindre les objectifs individuels. Les interventions stratégiques qui seront employées pour atteindre chaque objectif doivent être clairement établies, ainsi que les ressources requises et leurs responsabilités respectives.

LES MESURES D'ÉVALUATION :

Les mesures d'évaluation fournissent des normes à suivre pour évaluer l'efficacité du processus et de l'intervention. Les mesures d'évaluation peuvent être quantitatives et qualitatives et comprendre des facteurs tels que l'assignation de délais, les niveaux de ressources, et les changements enregistrés dans les taux de criminalité.

SECTION 2

L'ÉLABORATION ET LA MISE EN OEUVRE DE STRATÉGIES DE MAINTIEN DE L'ORDRE AXÉES SUR LA RÉOLUTION DES PROBLÈMES DANS LES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES

Il s'agit de l'élaboration et de la mise en oeuvre de stratégies de maintien de l'ordre axées sur la résolution des problèmes visant à réduire la criminalité dans les communautés autochtones. Cette section présente l'élaboration et la mise en oeuvre de telles stratégies qui tiennent compte des caractéristiques des communautés autochtones.

CARACTÉRISTIQUES DES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES QUI INFLUERONT SUR LA MISE EN OEUVRE DU PROCESSUS DE MAINTIEN DE L'ORDRE AXÉ SUR LA RÉOLUTION DES PROBLÈMES

Il est indispensable de comprendre un certain nombre d'importantes caractéristiques des communautés autochtones et d'en tenir compte pour que le processus de maintien de l'ordre donne les résultats escomptés. Ces caractéristiques influenceront sur tous les aspects du processus et il doit en être tenu compte à chaque étape. On trouvera ci-dessous un bref résumé de ces caractéristiques ainsi qu'une description plus complète dans les appendices A et B à l'intention de ceux qui sont moins familiarisés avec les collectivités autochtones. Il importe de noter qu'il peut exister de grandes différences entre différents groupes d'autochtones et de communautés individuelles dans le cas de chaque facteur présenté.

Ces caractéristiques peuvent se classer dans deux catégories: la première se rapporte à des considérations d'ordre juridique et la seconde des considérations d'ordre culturel.

- Il est important de comprendre les considérations d'ordre juridique. Les structures législatives fournissent un contexte utile pour comprendre les collectivités autochtones, leurs pratiques, leurs obligations, leurs privilèges et les manières dont celles-ci influent sur les membres de ces

communautés. Plus précisément, le fait que les membres de la communauté soient Indiens, Inuit ou Métis déterminera quelle législation régira la communauté et en retour, les pouvoirs, les droits et privilèges qui existent dans le cadre des structures officielles de cette collectivité.

- Les considérations d'ordre culturel comprennent de nombreux facteurs. Dans la plupart des cultures autochtones, une grande partie des valeurs traditionnelles a été conservée. Toutefois, en général, ces cultures, dans leur ensemble, ont été influencées par les cultures non autochtones. L'importance de cette influence sur chaque collectivité autochtone dépendra de plusieurs facteurs, dont l'emplacement géographique, le degré de contact et le niveau d'interaction avec les cultures non autochtones.

Il est nécessaire de comprendre plusieurs facteurs en ce domaine. On trouvera ci-dessous les facteurs qui sont probablement les plus importants et dont il faut tenir compte lorsqu'on met en oeuvre le processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes. Comme on l'a vu dans la préface, il est essentiel de comprendre que l'importance et la présence ou non des caractéristiques suivantes varient d'une communauté à l'autre :

- a) la spiritualité en tant que fondement de la culture;
- b) l'influence importante des Aînés;
- c) l'importance de la communauté par rapport à celle de l'individu;
- d) la valeur des formes traditionnelles de contrôle sur le comportement;
- e) les points de vue des autochtones sur l'influence historique de la culture non autochtone;
- f) l'importance relative des structures des autorités officielles et officieuses;
- g) le manque d'uniformité des conditions socio-économiques;
- h) les possibilités offertes par les ressources policières, internes et externes à la disposition des communautés; et
- i) le mécontentement des autochtones à l'égard du système de justice pénale.

LA MISE EN OEUVRE DU PROCESSUS DE MAINTIEN DE L'ORDRE AXÉ SUR LA RÉOLUTION DES PROBLÈMES DANS LES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES

Pour que ce processus de maintien de l'ordre puisse être mis en oeuvre efficacement dans les communautés autochtones, il est indispensable de le modifier de sorte à ce qu'il reflète les caractéristiques de ces communautés. Bien que la police jouera le principal rôle dans l'élaboration et la mise en oeuvre de ce processus, elle doit comprendre que la communauté désire participer à des activités qui la touchent directement. La participation des personnes clés de la communauté, en particulier des Aînés et des chefs, encouragera la participation des ressources communautaires.

L'importance du soutien

Avant de tenter de mettre en oeuvre le processus, il est nécessaire d'avoir la confiance et le soutien de la collectivité. La police a déjà tenté d'appliquer des

programmes destinés à influencer sur les problèmes liés à la criminalité dans la communauté. Malheureusement, la plupart de ces programmes ont eu peu de succès parce qu'ils ont été élaborés sans la participation de la communauté. La marche à suivre suivante peut faciliter l'obtention du soutien de la communauté.

Établissement de liens entre la collectivité et la police

Ce processus exige d'établir des liens de travail positifs entre les forces de police et la collectivité. Les forces de police doivent comprendre et accepter la culture, les préoccupations de la communauté et d'autres facteurs influant. Parallèlement, la communauté doit comprendre et accepter le rôle de la police et les pratiques formelles et informelles qui influenceront sur ses opérations.

Les relations entre la police et les ressources communautaires sont particulièrement importantes car elles peuvent encourager les collectivités à s'engager activement à réduire et à prévenir la criminalité. Dans une première étape, il faudrait contacter les ressources communautaires clés et établir des liens avec elles pour favoriser une interaction régulière.³

Une autre méthode permettant d'établir des liens avec une communauté donnée consiste à participer aux activités de cette communauté. Il est clair que plus l'interaction entre la police et la communauté est grande, plus la relation se développera rapidement. Cela qui sera accompli plus efficacement si des patrouilles non coercitives participent aux événements culturels, sociaux ou sportifs. La police peut manifester son intérêt et son respect à l'égard de la collectivité en rendant des visites non officielles aux Aînés, aux chefs de la collectivité et aux organisations autochtones. Si la police joue un rôle dans la communauté, ses liens avec cette communauté en seront améliorés et elle sera mieux en mesure de comprendre les questions-clés et les principaux intervenants de la communauté. Il existe deux points de vue opposés concernant la relation entre les stratégies visant à réduire la criminalité une relation positive entre la police et la communauté. Selon le premier, réduire le taux de criminalité démontrera l'efficacité des efforts et ressources de la police, ce qui ouvrira la voie à l'établissement de bonnes relations avec la communauté. Le second soutient la notion qu'une relation positive est une condition préalable à la réduction de la criminalité, surtout si elle encourage le soutien et la participation de la collectivité à la résolution des problèmes liés à la criminalité, qui sont souvent provoqués par des désordres sociaux. Le processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes dans les communautés autochtones repose sur ce dernier point de vue. Les caractéristiques culturelles spéciales de la plupart des communautés autochtones exigeront que les communautés participent au processus. On pense généralement que l'on peut faire

3

Murphy; Muir, (1985) Les services de police communautaires : un examen de la question, ministère du Solliciteur général, Ottawa, Ontario.

peu de choses pour influencer sur les causes de la criminalité dans les communautés autochtones sans le soutien des personnes-clés de la communauté.

Certains agents de police locaux ont quelque peu réussi à établir des liens avec les communautés en rendant visite aux résidences connaissant des "problèmes" et d'autres personnes dans un but non coercitif, en rencontrant les chefs et les conseils, et en participant aux comités locaux.

En outre, certains policiers ont participé aux activités communautaires telles que les fêtes de Noël pour les enfants, les événements sportifs et les activités culturelles et sociales locales. Dans presque tous les cas, les agents de police ont pu mieux comprendre les personnes avec lesquelles ils avaient affaire, ce qui a permis une interaction plus positive lors d'événements ou d'enquêtes ultérieures, et de discuter des questions locales dans un meilleur esprit de collaboration.

De telles relations sont vues de manière positive par les membres de la communauté. Ils commencent de se rendre compte que les agents de police ne sont pas seulement chargés de faire respecter la loi, mais qu'ils s'intéressent aux communautés qu'ils desservent. L'établissement de relations positives entraînera bien plus que de bons sentiments entre la communauté et la police. Il permettra de comprendre les besoins, les préoccupations et les limites mutuels.

Il faudra probablement du temps pour qu'une relation positive s'établisse entre la police et la communauté et elle dépendra de leur relation passée, de la détermination de la police et l'intérêt qu'elle porte à la communauté. Dans certaines communautés, la relation existante entre la police et la communauté peut gêner l'application d'une stratégie de réduction de la criminalité. Dans une telle situation, la police doit activement chercher à établir une relation de travail positive.

Tous les membres des forces ou divisions de police devraient être encouragés à participer au processus. Il faudrait qu'ils intègrent le processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes dans leur politique opérationnelle, officiellement ou non. Une politique officielle aura davantage d'effet car elle encouragera explicitement les membres à se sentir concernés et montrera à la communauté que la police participe au processus.

Obtenir le soutien et la participation de la communauté

Lorsqu'une relation positive a été établie entre la police et la communauté, la police devrait présenter aux chefs de la communauté une recommandation relative à la mise en oeuvre du processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes visant à réduire la criminalité.

Il faut que les chefs soient convaincus de l'utilité de ce processus pour la communauté. Plusieurs facteurs influenceront sur la réaction de la communauté à une telle recommandation : le succès ou l'échec de programmes précédents, la participation passée de la communauté, et l'existence ou non d'une relation positive entre la police et la communauté. La police devrait être prête à aborder n'importe quelle préoccupation et indiquer que le processus même aidera à surmonter les obstacles existants.

Si les chefs de la communauté sont divisés ou s'ils ont des philosophies contradictoires, il faut alors s'occuper des problèmes sous-jacents. Il peut ne pas être possible de les résoudre entièrement. Toutefois, ces chefs peuvent avoir une influence tellement grande sur le succès ou l'échec du processus qu'il est important de le faire. Les Aînés doivent être consultés pour déterminer s'il existe des divisions, leurs effets potentiels sur le projet, et trouver des solutions possibles. Il y a un certain nombre d'étapes à suivre pour obtenir le soutien de la communauté à l'égard du processus :

1. Discuter le problème avec les Aînés et les chefs de la communauté sur une base individuelle pour obtenir leur appui, et s'assurer qu'ils comprennent le processus, et avoir leur avis sur les facteurs qui influenceront sur l'acceptation par la communauté de la recommandation. Il peut être utile d'obtenir l'aide d'une ou deux personnes clés. Il est important de préciser à ces personnes que le processus ne fournira pas toujours une alternative au système de justice pénale et à l'inculpation.

2. Assister aux réunions des chefs officiels de la communauté pour les convaincre des avantages de la recommandation. Il peut être utile de faire en sorte qu'un Aîné ou un chef communautaire qui soutient le processus y assiste et défende le concept.

Distribuer une description sommaire du processus aux participants. Il peut être utile de donner des copies de ce document ou, au moins, des copies de la troisième partie. Il peut être nécessaire d'assister à plusieurs réunions avant que les chefs désirent s'engager. Il convient de prendre autant de temps que nécessaire pour les laisser prendre leur décision à leur propre rythme. Il faut obtenir l'engagement officiel des chefs de la communauté par l'intermédiaire d'une résolution de conseil de bande (pour les réserves indiennes) ou de tout autre type de déclaration.

3. Lorsqu'on a obtenu l'appui des chefs de la communauté, il faut choisir un groupe central composé d'Aînés et de chefs communautaires, ou des uns ou des autres, qui sera chargé de s'occuper directement du processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes. Ce groupe ne devrait pas être trop grand, mais il devrait comprendre autant de chefs influents de la communauté que possible. Il faut ensuite choisir un médiateur familiarisé avec le processus. La personne en commande des forces ou divisions de police locales est souvent la personne qui convient le mieux pour une telle tâche. De plus, un chef de la communauté pourrait être désigné comme co-médiateur.

Lorsque ce groupe aura été formé, le processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes peut se mettre en marche.

Première étape - Définir et déterminer le problème

La première étape du processus consiste à faire que le groupe s'entende sur la définition d'un "problème" dans le contexte du processus de maintien de l'ordre. Selon une définition acceptée, un problème est un groupe d'actes criminels qui présentent diverses similitudes et qui préoccupent à la fois la police et la communauté. Cette définition est suffisamment large pour englober diverses

préoccupations, et tenir compte de la participation de la police à la résolution de problèmes plus fondamentaux des communautés.

La définition des problèmes potentiels donne également l'occasion d'explorer les différentes préoccupations de la police et de la communauté. Ainsi, la police peut croire que les problèmes devraient être limités aux affaires de nature criminelle ou quasi-criminelles, alors que la communauté peut estimer que les problèmes touchent à toute préoccupation d'ordre socio-économique. Il convient d'examiner ces points pour que tout le monde s'entende sur la nature des préoccupations du groupe et fixe un objectif commun.

Il convient d'appliquer les critères suivants lorsqu'on définit un problème dans le cadre du processus de maintien de l'ordre :

1. Un problème doit se rapporter à un nombre d'actes criminels répétés ou reliés entre eux. Un acte isolé, quel que soit ses effets sur la communauté, n'est pas défini comme problème dans le cadre du processus.

Dans les communautés plus petites et isolées, quelques actes criminels ayant un gros impact sur la communauté peuvent être considérés être un problème même s'il n'est pas clairement prouvé qu'ils sont liés entre eux. Ces actes peuvent ne pas sembler avoir de lien autre que la cause fondamentale du problème. On pourrait considérer un nombre élevé d'actes criminels comme étant un problème potentiel et tenter de trouver si ces actes ont une cause commune ou si un facteur contribue à les provoquer, tel que l'alcoolisme ou tout autre problème social profondément enraciné.

2. Il doit exister une relation quelconque entre les actes criminels; par exemple, un certain nombre d'introductions par effraction dans le même édifice, ou un nombre d'actes de violence commis au même endroit ou par les mêmes individus ou des individus semblables.

Dans certains cas il peut ne pas être possible de relier les actes criminels.

Toutefois, les causes sous-jacentes du problème peuvent être liées entre elles d'une façon ou d'une autre. Dans les communautés autochtones, d'importants problèmes sociaux peuvent être la cause d'un certain nombre de types différents d'actes criminels qui ne semblent pas liés entre eux.

3. Les actes criminels doivent avoir trait à un problème que la police a la possibilité ou le pouvoir de traiter. Le groupe peut s'entendre sur le fait que tout problème de nature criminelle ou quasi-criminelle peut constituer un problème du ressort de la police.

En discutant de ces actes et des individus concernés, le groupe doit être informé des répercussions juridiques et règles associés à l'échange d'information concernant les particuliers. Il faut noter que les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur l'accès à l'information, et la Loi sur les jeunes contrevenants peuvent limiter la divulgation de renseignements aux membres du groupe.

Déterminer les problèmes de la communauté

Lorsque le groupe s'est entendu sur la définition de "problème", il doit déterminer les problèmes existant dans la communauté. Il convient en premier lieu d'examiner les actes criminels et les renseignements qui s'y rattachent.

Certains actes peuvent être facilement identifiables, mais d'autres peuvent être inconnus aux personnes vivant hors de cette communauté. Dans un exemple, une division de la GRC n'avait pas reçu de rapports d'agressions sexuelles dans son secteur pendant plusieurs années bien qu'elle ait découvert que de tels actes se produisaient continuellement. En étudiant la question on découvrit que l'on avait beaucoup parlé de ces incidents dans la communauté mais qu'on ne les avait pas signalé à la police. Le problème était si important qu'un individu avait prétendument commis plus de 40 agressions sexuelles.

Cet exemple illustre le fait qu'il arrive que les forces de police ne soient pas informées de tous les incidents et problèmes que connaît la communauté, en particulier lorsqu'ils sont liés à des éléments culturels, socio-économique et familiaux. Ces problèmes sont importants pour le processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes.

Le groupe doit examiner autant les problèmes visibles que les problèmes cachés de la communauté. Les problèmes cachés ne pourront être déterminés qu'au moyen d'un dialogue continu et d'une relation positive entre la police et les membres du groupe central.

Il ne faut pas oublier que les valeurs d'une communauté autochtone individuelle peuvent influencer sur le concept de problème de la communauté de la même manière que les valeurs de la police influent sur ce même concept. La police peut penser qu'un certain groupe d'actes criminels constitue un problème essentiel, alors que la communauté peut estimer ce problème moins important. Le groupe doit examiner la manière dont la communauté considère divers actes criminels et dont elle y a réagi. Ainsi, il est possible que des vols commis dans la communauté n'aient pas été déclarés ou que l'on n'ait pas pris de mesures à leur égard pendant des années en raison du peu de priorité qu'accordent aux biens matériels de nombreuses communautés autochtones. De plus, les problèmes résultant de la consommation excessive d'alcool peuvent ne pas avoir été signalés, en raison de la croyance qu'il n'y a pas de solution à l'alcoolisme. Il ne faut pas oublier que les membres de la communauté sont ceux là mêmes qui sont les plus touchés par le problème et ils sont, en définitive, les mieux placés pour comprendre sa nature et ses répercussions.

Choisir un problème à résoudre

Lorsque le groupe a déterminé un nombre de problèmes, il lui faut déterminer ceux qui doivent être traités en premier, surtout lorsque la communauté ne dispose pas de ressources suffisantes pour traiter tous les problèmes à la fois. Il faut décider quels problèmes traiter en premier soit par consensus, soit par vote majoritaire. Il peut être nécessaire de traiter plusieurs problèmes à la fois, en particulier lorsqu'ils sont liés de manière intime. Il faut choisir attentivement les problèmes multiples pour s'assurer que les ressources ne sont pas débordées.

Les problèmes sélectionnés par le groupe doivent être clairement décrits dans un énoncé précis fait par écrit. La formulation de cet énoncé de problème doit être claire et précise car elle servira de guide aux étapes ultérieures du processus.

Deuxième étape - l'analyse du problème

Il s'agit de l'étape de la plus importante du processus : la recherche des symptômes et des causes d'un problème dans le but de mettre au point des interventions appropriées. Par conséquent, l'étape d'analyse doit comprendre un examen de tous les facteurs qui peuvent avoir influé sur le problème.

Habituellement, les problèmes qui touchent les considérations d'ordre culturel peuvent influencer sur la perception d'une communauté à l'égard de ces problèmes. De plus, il arrive que la manière dont la communauté considère les facteurs qui peuvent influencer sur le problème ou le provoquer soit sensiblement différente de celle de la police. Pour cette raison, il faut analyser un problème d'une communauté autochtone en tenant compte des caractéristiques socio-économique, culturelles et juridiques de cette communauté.

Les différences de perspectives ne devraient pas être un obstacle à l'analyse d'un problème. Il faut tenir compte de tous les points de vue et encourager le groupe à obtenir un consensus concernant les facteurs ayant une influence directe. Cela implique que l'on doit considérer valable les aspects de tous les points de vue.

La détermination des causes et des symptômes d'un problème

En général, un problème a des symptômes et des causes. Dans le cadre du processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes, les actes criminels sont généralement considérés être un symptôme de problèmes sous-jacents.

Les causes d'un problème sont les facteurs qui créent ou contribuent à créer un environnement qui permet aux actes criminels de se produire. Ces facteurs peuvent être des conditions socio-économique, des occasions d'activités criminelles, ou des ressources policières ou communautaires insuffisantes pour traiter les problèmes sociaux ou problèmes associés à la criminalité.

Il y a deux catégories de causes : les causes fondamentales et les causes temporaires. Les causes fondamentales comprennent des problèmes sociaux de longue date tels que la violence familiale ou un taux élevé d'alcoolisme. Les problèmes résultant de ce type de causes exigeront des ressources et des efforts importants pour les résoudre.

Les causes temporaires telles que la présence d'un bootlegger dans la communauté sont faciles à traiter et elles exigeront probablement moins de ressources pour le faire que les causes fondamentales.

Les causes fondamentales de certains problèmes peuvent être très difficiles à déterminer. Des facteurs tels que la perte de la chasse de subsistance ou la dégradation des communautés sont souvent considérés être des causes fondamentales d'un problème.

Les groupes qui analysent les problèmes devraient se concentrer d'abord sur les causes plus identifiables telles que l'alcoolisme, l'absence d'aptitudes parentales, ou les occasions de commettre des actes criminels.

L'analyse d'un groupe de symptômes révélera, espère-t-on, des facteurs qui aideront à déterminer un problème et ses causes sous-jacentes. Ainsi, en analysant plusieurs cas d'inhalation de gaz, le groupe peut découvrir que les individus concernés sont mécontents à cause d'un manque de possibilités d'emploi, d'éducation ou d'activités de loisir. Les symptômes du problème sont les actes d'inhalation de gaz, et les causes peuvent être le manque d'activités de loisir. Les symptômes d'un problème indiqueront souvent si la cause est de nature fondamentale ou temporaire. Des actes tels que la violence conjugale peuvent refléter une dégradation de la structure sociale et la perte de l'identité culturelle traditionnelle de la communauté, qui sont des causes fondamentales. Les actes de vandalisme ou "d'introduction par effraction" pour vol par exemple sont souvent l'expression de causes temporaires. Les symptômes des causes temporaires sont souvent liés au manque de possibilités et provoqués par un changement des conditions sociales ou économique dans les communautés.

Facteurs dont il faut tenir compte dans l'analyse des problèmes

Il faut tenir compte de la nature, de la portée et des répercussions des actes criminels dans l'analyse d'un problème. On peut le faire en analysant méthodiquement l'influence des intervenants, les actes criminels et les réactions. Chaque facteur devrait être analysé avant d'être classé comme symptôme ou comme cause. Voici quels sont ces facteurs :

Les intervenants

Tous ceux qui contribuent à créer le problème doivent être analysés, y compris les victimes, les délinquants et d'autres personnes. L'analyse doit déterminer qui sont les intervenants-clés, quelle est leur influence sur le problème et leurs dénominateurs communs. Par exemple, l'analyse pourrait déterminer que les victimes ou les délinquants appartiennent au même groupe d'âge ou connaissent la même situation familiale, ou bien s'ils habitent dans les mêmes résidences ou des résidences similaires. Si la "victime" n'est pas une personne, mais la propriété de la bande, une entreprise ou une école locale, il faudrait examiner les similarités existantes.

Les personnes concernées doivent être catégorisées en causes ou en symptômes possibles. La meilleure façon de le faire est de déterminer si leurs actions ont directement contribué à l'acte criminel. Le résultat le plus évident est que les délinquants seront souvent considérés comme étant les causes de l'incident et les victimes les symptômes. Toutefois, il existe des cas où la distinction peut ne pas être aussi nette. Par exemple, une entreprise peut être en partie la cause d'un problème en ne se protégeant pas suffisamment contre les actes criminels; en ne plaçant pas les marchandises en lieu sûr ou en n'éclairant pas suffisamment les locaux, elle peut contribuer à provoquer l'incident.

Les actes criminels

L'analyse doit examiner le contexte social dans lequel les actes criminels se produisent; par exemple, s'ils se produisent tous lors de fêtes à la maison, dans un cadre familial, durant ou après des événements sociaux, ou par des individus errant dans la communauté à la recherche d'action. Souvent, la communauté pourra offrir des renseignements utiles sur le contexte social dans lequel les actes criminels se produisent.

Les actes criminels doivent eux-aussi être classés en causes ou en symptômes. Par exemple, un nombre d'actes de violence familiale pourrait être considéré comme étant le symptôme d'un problème plus profond tel qu'un taux élevé d'alcoolisme dans la communauté. Il est important de noter qu'il peut être très difficile de classer les actes criminels. Par conséquent, le groupe doit effectuer l'analyse dans toute la mesure du possible, mais ne pas retarder le processus indûment en tentant de résoudre la complexité potentielle en ce domaine.

Les réactions aux actes criminels

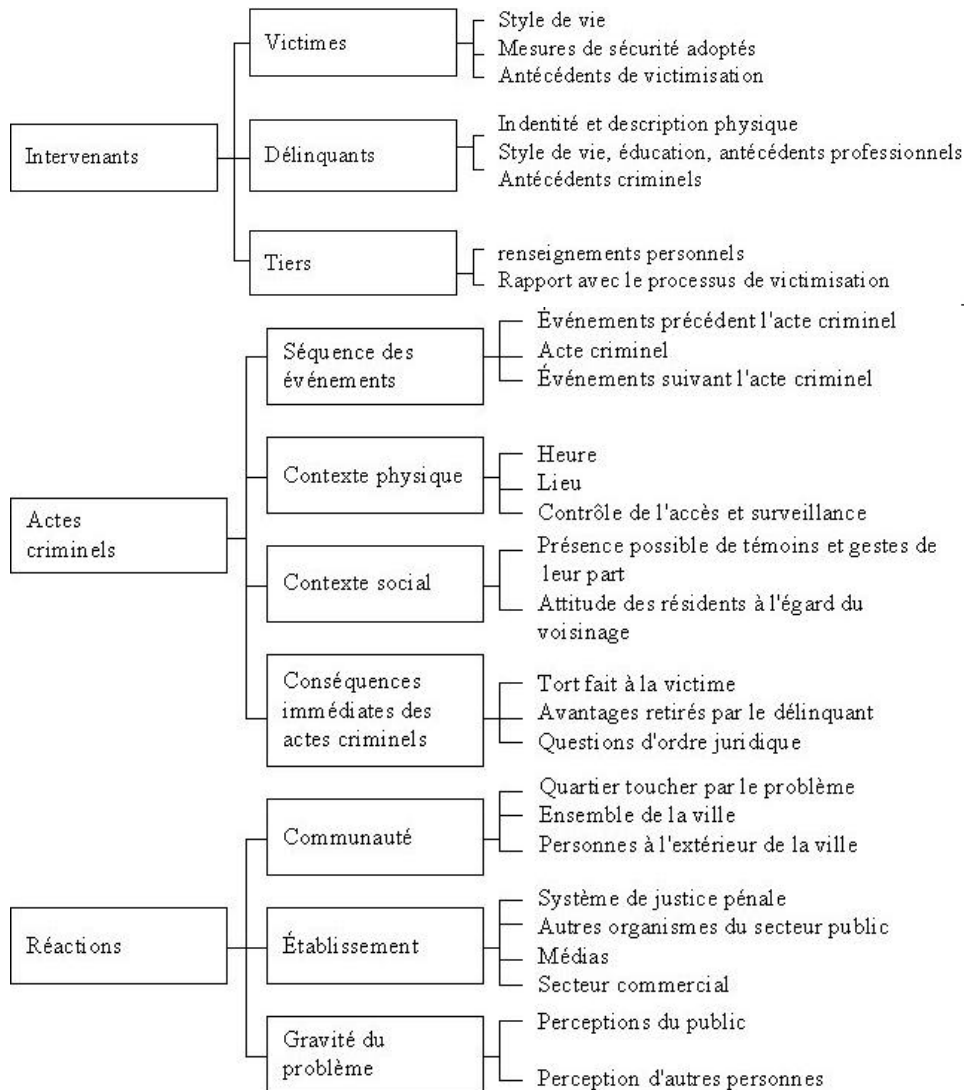
L'analyse doit examiner les perceptions et les réactions de la police et des communautés à l'égard des actes criminels. Si le problème lié à l'acte a été traité auparavant, il convient d'analyser la nature de l'intervention, ses résultats et les facteurs qui ont contribué à son succès ou son échec. Il est probable que l'intervention précédente n'ait pas été entièrement efficace puisque le problème subsiste. Il est possible que l'intervention précédente ait été fautive ou qu'elle ait été dépourvue de certains éléments qui auraient pu la rendre plus efficace. Il convient d'analyser l'intervention précédente pour déterminer pourquoi elle n'a pas donné les résultats escomptés, ses aspects utiles et de quelle manière on peut en tenir compte pour résoudre le problème sous sa forme actuelle.

Les facteurs indiqués ci-dessus sont des guides utiles à l'étape de l'analyse. Après les avoir examinés, le groupe devrait être en mesure de mieux comprendre les causes, les symptômes et les facteurs qui influent sur le problème. Ce groupe peut ensuite commencer à envisager des méthodes permettant de traiter le problème.

Figure 2:

GUIDE D'ANALYSE DES PROBLÈMES⁴

(Eck, John E. and William Spelman. 1987. Problem Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News, Police Executive Research Forum and National Institute of Justice, U.S. Department of Justice). Disponible de l'organisme suivant (Police Executive Research Forum, 2300 M Street N.W., Suite 910, Washington, D.C. 20037, U.S.A. Ph.: (202) 466-7820).



Troisième étape - Trouver une solution au problème

Lorsque le groupe a analysé les problèmes sélectionnés, il peut concevoir des solutions stratégiques aux problèmes.

Il doit déterminer un nombre de solutions possibles, puis en sélectionner une ou plusieurs en se fondant sur le but et les objectifs qu'il désire atteindre.

Les solutions choisies doivent refléter les préoccupations et problèmes qui sont importants pour la collectivité et la police. Par exemple, la collectivité ne peut raisonnablement s'attendre à ce que la police accepte des solutions qui contournent le code pénal ou des directives d'orientation relatives à l'inculpation, même si les solutions proposées reflètent les caractéristiques culturelles de la communauté. Dans la même veine, la police doit respecter l'aptitude de la collectivité à traiter certains problèmes en ayant recours à certains moyens culturels tels que la médiation lors de conflits de nature non criminelle. Par conséquent, les

interventions ne devraient pas exclure les mesures coercitives; cependant, il convient d'envisager les solutions d'ordre culturel chaque fois que c'est possible. Dans certains cas, il peut arriver que le groupe ait à trouver des solutions à court terme aux causes et aux symptômes. Cela peut être nécessaire afin d'assurer une plus grande sécurité à court terme à la collectivité. De plus, il peut être impossible d'appliquer toutes les solutions sélectionnées en raison d'une pénurie de ressources. Dans d'autres cas, les causes du problème peuvent être tellement nombreuses ou complexes que la seule solution pratique peut consister à ne traiter que les symptômes du problème. Par exemple dans une collectivité où la toxicomanie est un problème de longue date, il peut être nécessaire de concevoir des solutions à court terme aux causes telles que la violence familiale ou l'agression sexuelle.

Les problèmes associés aux causes fondamentales doivent souvent être traités dans un contexte distinct au moyen de solutions à long terme. Cet exercice exige un grand travail de planification, une participation et des ressources importantes. Le succès obtenu et les connaissances acquises grâce à l'application de solutions à court terme à des problèmes faciliteront grandement l'application de solutions à long terme.

Plusieurs types de solutions stratégiques permettent de traiter les problèmes. On trouvera dans les paragraphes suivants des exemples de différents types de solutions stratégiques.

1. Les stratégies ciblées

Les stratégies ciblées devraient être utilisées dans les cas où un petit nombre de personnes sont responsables d'un petit nombre d'actes criminels. Les solutions sont axées sur les personnes qui contribuent directement à créer (créent) le problème. Ces stratégies ont pour objectif de modifier les actions des personnes ou les circonstances dans lesquelles ces actes se produisent, afin d'éliminer l'environnement qui provoque ou contribue à provoquer le problème.

Un exemple typique d'une stratégie ciblée peut être le cas d'un bootlegger vendant de l'alcool aux jeunes de la communauté qui s'enivrent et commettent des infractions. Une solution ciblée consisterait à faire en sorte que la communauté rassemble des preuves pour déposer plainte contre le personnage.

Dans un autre exemple, une petite communauté peut connaître des problèmes avec un nombre de jeunes. Une solution ciblée consisterait à contacter ceux que les jeunes considèrent leurs chefs soit pour les conseiller, soit les accuser ou les influencer par d'autres moyens.

2. Stratégies multi-organisationnelles

Ce genre de stratégies exige la coordination de plusieurs ressources dans une intervention structurée à long terme. Il peut convenir aux problèmes liés à des causes fondamentales. Par exemple, ce genre de stratégie pourrait être utilisé lorsque la communauté connaît un taux d'alcoolisme élevé de sa population adulte. Cette stratégie peut exiger la collaboration de ressources telles que les organisations autochtones, les tribunaux, les procureurs, les services sociaux, les

agents de probation et les organismes de lutte contre la toxicomanie de la collectivité pour qu'elles contribuent à la résolution de ce problème.

Le groupe devrait examiner les mandats de chaque organisation ressource pour en utiliser les éléments qui l'aideront à traiter un aspect particulier du problème. Par exemple, il pourrait demander aux procureurs et aux tribunaux d'émettre des injonctions interdisant l'alcool aux personnes condamnées pour des infractions liées à l'alcool.

Il arrive que certaines communautés n'aient pas un accès direct aux ressources externes. Dans ces cas, les ressources culturelles internes de la communauté seront probablement les ressources qui seront les plus disponibles et les plus utiles.

3. Les stratégies de médiation

La médiation peut permettre de résoudre des différends tels que des conflits entre individus et groupes. Ainsi, cette intervention stratégique pourrait être utilisée pour résoudre un conflit au sujet de terrains ou biens de bandes, ou lorsque des personnes se querellent au sujet d'engagements contractuelles (c.-à-d. une personne devant de l'argent à une autre). Le groupe de médiation pourrait travailler avec les individus pour déterminer s'il y a dette et si c'est le cas, la manière de la rembourser.

Une telle médiation peut reposer sur un nombre de structures officielles, comprenant la législation provinciale sur la médiation, ou les pouvoirs législatifs secondaires de la communauté. Les communautés peuvent désigner un individu ou des unités de médiation de groupe pour les affaires non criminelles.

Le degré dans lequel ce type de stratégie peut être utilisé est limité seulement par la législation (c.-à-d. l'établissement de règlements administratifs en vertu de la Loi sur les Indiens et l'imagination des individus).

4. Stratégies de communication, d'éducation et d'information

Les problèmes que connaît une communauté peuvent être dus à un manque d'information ou de compréhension des questions sociales, juridiques et autres.

Certains sujets tels que les responsabilités familiales ou les lois régissant la consommation d'alcool, pourraient être traités en organisant des ateliers, des séances d'information ou des programmes de formation de base tenus dans la communauté. De plus, la dissémination de l'information pourrait aider à instruire la communauté des questions et problèmes locaux ainsi que des efforts déployés pour les résoudre.

Ces stratégies ont réussi à expliquer la nouvelle législation ou les changements apportés aux politiques gouvernementales dans les communautés autochtones où des infractions étaient commises par des personnes qui ne connaissaient pas leurs obligations en vertu des lois révisées, par exemple, la législation provinciale régissant le bien-être des enfants.

5. Les stratégies de mobilisation de la collectivité

L'intervention directe de la communauté et ses établissements peut être l'un des moyens les plus efficaces pour résoudre les problèmes locaux. Plus les

organisations et établissements de la communauté participent à la recherche de solutions aux problèmes de la communauté, plus les chances de réussir sont grandes.

Dans les communautés autochtones, ce type de stratégie exige le recours aux membres de la communauté, y compris aux Aînés en tant qu'éducateurs, pour résoudre les conflits de nature non criminelle de manière traditionnelle. En même temps, ce type d'intervention aide à favoriser la cohésion de la communauté. Les communautés autochtones se sont libérées de leurs problèmes sociaux à long terme en faisant participer l'entière communauté aux activités culturelles traditionnelles comme moyen de traiter ces problèmes.

6. Les stratégies faisant appel aux lois et règlements non pénaux

Un certain nombre de démarches faisant appel à la législation et aux règlements peuvent être utilisées pour traiter les aspects précis d'un problème. Les pouvoirs législatifs tels que le pouvoir des bandes autochtones d'établir des règlements administratifs, peuvent être utilisés pour traiter de problèmes tels que l'école buissonnière, la consommation d'alcool, et les droits des individus à pénétrer dans des réserves autochtones individuelles. Une telle législation peut être très utile car elle peut aider à régler les problèmes locaux.

A titre d'exemple, certaines communautés autochtones ont utilisé les pouvoirs législatifs d'émettre des règlements administratifs conférés à la bande en vertu de la Loi sur les Indiens afin d'interdire la vente de produits présentant un danger potentiel utilisés aux fins d'inhalation.

7. Emploi de mesures coercitives

Le processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes ne limite pas la capacité des agents de police d'utiliser des mesures coercitives pour résoudre des problèmes. Dans les cas où ces mesures sont utilisées, d'autres composantes du système de justice criminel devraient en être informées car elles peuvent être amenées à jouer un rôle dans la résolution du problème. Par exemple, les procureurs de la couronne locaux devraient connaître les raisons de l'application stratégique de certaines lois afin qu'ils puissent appuyer cette stratégie par le biais de poursuites judiciaires et de la détermination de la peine. Un procureur de la couronne qui comprend et respecte les préoccupations de la communauté ainsi que d'autres facteurs qui contribuent à créer le problème peut faire beaucoup pour aider une stratégie utilisant des mesures coercitives dans les cas de violence conjugale. Pour appuyer cette stratégie il pourrait déterminer la peine à infliger aux délinquants différemment.

La détermination des résultats souhaités d'une intervention stratégique

Chaque intervention stratégique sélectionnée devrait être conçue pour traiter un aspect particulier d'un problème et avoir un but précis. Ce but précis fournit une base permettant d'évaluer l'intervention.

Le groupe qui sélectionne les interventions devrait considérer les résultats désirés de manière réaliste. Il doit comprendre que les interventions n'élimineront probablement pas tous les problèmes de la communauté. Toutefois, il doit

s'attendre à ce que chaque intervention stratégique contribue à donner une solution mesurable.

Le groupe devrait déterminer à l'avance les effets et les résultats qu'il désire obtenir et fixer des normes précises et réalistes qui permettront de les mesurer. Un ensemble d'effets et de résultats peuvent aboutir à une solution spécifique, qui en retour peut traiter un aspect précis du problème.

Pour mesurer plus facilement si l'on obtient les résultats prévus, on peut répartir les interventions en cinq groupes:

1) Solutions conçues pour éliminer un problème

Il arrive parfois que quelques problèmes mineurs soient complètement éliminés au moyen de certaines stratégies. Ces problèmes sont généralement le résultat des actions d'un petit nombre de personnes, ou bien ils ont un impact relativement faible sur la collectivité. Les problèmes peuvent être éliminés en ciblant précisément les actions des individus ou les situations qui contribuent au problème.

2) Solutions conçues pour réduire considérablement le problème

Dans le cas de problèmes fondamentaux d'une communauté, les interventions peuvent être axées sur des solutions qui réduiront le problème. Par exemple, dans le cas de l'alcoolisme, un meilleur contrôle de la vente d'alcool dans la communauté réduira probablement considérablement la fréquence de comportement violent des délinquants.

3) Solutions visant à réduire les torts provoqués par un problème ou ses effets

Dans certains cas, il peut être difficile de traiter le problème même, sans doute à cause du montant considérable de ressources et de temps requis. La solution à court terme souhaitée peut alors consister à réduire l'effet exercé sur les victimes directes et indirectes de l'acte. Par exemple, il peut arriver qu'une communauté qui connaît un taux élevé de violence familiale doive trouver des solutions à court terme telles que la réduction des torts causés par le problème, ou de ses effets, en établissant des "abris" ou autres services de protection pour les victimes. Une solution à long terme telle qu'une réduction considérable des actes de violence conjugale exigera un grand nombre de ressources et beaucoup de temps. De plus, l'adoption des mesures de prévention ou des services de counselling offerts après l'incident peuvent permettre de réduire les possibilités de commettre d'autres actes.

4) Solutions conçues pour améliorer les interventions de la police

Pour certains types de problèmes, tels que les jeunes fugueurs ou les suicides des jeunes, on ne peut faire grand chose d'autre que d'améliorer le type et la qualité des interventions de la police et d'autres organismes de prestation de services. Ces améliorations porteraient sur les capacités de la police et du personnel de prestation des services à réagir efficacement. Ainsi, un travailleur de la santé mentale local pourrait offrir à la police et à d'autres organismes une formation qui leur permettrait de reconnaître les individus souffrant de troubles mentaux et d'intervenir.

5) Solutions conçues pour traiter les problèmes résultant de politiques opérationnelles d'un groupe ou d'une organisation

Certains problèmes peuvent être dus à des procédures opérationnelles d'un groupe particulier. Il faut alors convaincre ce groupe de changer ses pratiques opérationnelles. Si on n'y réussit pas, le conseil de bande ou tout autre direction communautaire habilitée à émettre des règlements administratifs peut alors utiliser ses pouvoirs pour forcer le groupe ou l'organisation à le faire. Par exemple, s'il existe un problème d'inhalation de gaz dans une communauté, le conseil ou le chef pourrait émettre un règlement administratif exigeant que tous les contenants à gaz soient verrouillés et placés en un lieu où les jeunes n'ont pas accès.

Lorsque le groupe a déterminé un problème, l'a analysé et décidé la manière de le traiter, il doit déterminer quelles ressources lui permettront d'atteindre les buts déclarés. Il doit aussi envisager quels sont les moyens les plus efficaces pour obtenir et utiliser ces ressources.

Le groupe qui met au point les interventions doit tirer parti de toutes les ressources qui sont à sa disposition. Les ressources à la disposition de la plupart des communautés autochtones peuvent être réparties en trois groupes : les ressources internes, les ressources externes, et les ressources policières.

Ressources culturelles internes

Il existe certaines formes de ressources internes dans la plupart des communautés autochtones. Habituellement, elles offrent leurs services dans la communauté, pour le bénéfice de cette communauté. Ces ressources sont souvent fondées sur les caractéristiques culturelles traditionnelles de la communauté et dans de nombreux cas sur ??? de cette culture.

Les Aînés, les chefs officiels et non officiels, et les organisations culturelles telles que les sociétés autochtones ou les groupes spirituels, sont des ressources internes culturelles. On peut y avoir recours pour s'assurer que les interventions tiennent compte des aspects culturels de la communauté. Par exemple, on peut avoir recours aux compétences et connaissances des Aînés et des groupes spirituels pour trouver des solutions aux problèmes associés à des causes telles que le manque d'estime personnelle ou la perte du sentiment d'identité chez les jeunes d'une communauté donnée.

Il est important de comprendre que les Aînés, les chefs de la communauté et les groupes culturels et spirituels doivent participer au processus de la manière qui convient au rôle qu'ils jouent au sein de cette culture. La nature de leur rôle dépendra de la nature du rôle de l'individu ou du groupe dans cette culture, de leur niveau actuel de participation, ou de leur importance dans la communauté.

D'autres ressources internes disponibles aux communautés autochtones sont les enseignants, les membres du clergé, et les personnes qui ont acquis du prestige par leurs réalisations académiques, athlétiques ou professionnelles. Elles peuvent servir de modèles de rôle à d'autres personnes et les influencer dans le cadre d'une stratégie d'intervention spécifique.

Il n'est pas inhabituel qu'une communauté partage ses ressources internes avec une autre. Les Aînés, chefs et modèles de rôle se rendent souvent dans d'autres communautés où ils participent à l'élaboration de programmes communautaires. La communauté d'Alkali Lake au nord de la Colombie-Britannique a reçu l'aide des Aînés de l'Alberta pour s'occuper de certaines causes fondamentales de ses problèmes. Le résultat a été l'élimination concrète de la consommation excessive d'alcool et une réduction notable des problèmes associés à l'alcool.⁵

Les ressources internes d'une communauté sont habituellement celles qui sont les plus efficaces pour traiter les problèmes de la communauté.

Les ressources externes

Ces ressources peuvent se caractériser comme étant des ressources qui existent indépendamment de la communauté et opèrent hors de la compétence et du contrôle de la police ou de la communauté. Elles peuvent servir à traiter certains facteurs socio-économique qui contribuent à des niveaux accrus de criminalité. Les ressources externes sont souvent des ressources régionales ou provinciales et elles desservent habituellement un certain nombre de communautés. Elles ne s'occupent habituellement pas d'une communauté particulière ou de ses problèmes. Ces ressources peuvent prendre la forme d'organisations de prestation de services aux autochtones et aux non autochtones, aux organismes ou ministères gouvernementaux.

Le groupe doit sélectionner soigneusement les ressources externes qui participeront à l'intervention. De nombreuses ressources externes telles que les employés de Santé et Bien-être social et du système de justice pénale offrent leurs services à la communauté sur une base courante ou en réponse à des demandes précises de service. Les chefs autochtones ont toutefois déclaré que la rareté et la courte durée de ces visites ne donnent pas toujours à ces ressources des possibilités suffisantes de se familiariser avec les communautés et ce qui les caractérise. Mal connaître la communauté peut être assimilé à un manque d'intérêt. Cela peut limiter l'utilité de ces ressources lors de la mise en oeuvre des interventions.

De manière alternative, les ressources externes peuvent être particulièrement utiles. En effet, certaines organisations autochtones externes ont prouvé leur efficacité en facilitant l'échange d'information et de technologies, et en offrant une formation aux communautés. Elles sont très bien renseignées sur des sujets tels que les structures gouvernementales, les sources de financement et autres ressources que pourrait utiliser la communauté. Les services de counselling

5

Pour obtenir plus de renseignements sur Alkali Lake et la méthode utilisée pour résoudre les problèmes liés à la criminalité dans la communauté voir : The Honour of All, une vidéocassette que l'on peut se procurer auprès de la bande d'Alkali Lake, de C.-B.

autochtones de l'Alberta est l'exemple d'une telle organisation qui a aidé tous les paliers de gouvernement, de nombreux organismes de prestation de services (comprenant diverses forces de police) et les communautés autochtones à élaborer des programmes. Des organisations semblables ont offert de l'aide dans des cas exigeant de très bien connaître la communauté autochtone et les systèmes des services sociaux ou de justice pénale. Grâce à leurs connaissances et leurs expériences elles peuvent grandement aider la mise en oeuvre des interventions, dans le cadre du processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes.

Les ressources policières

Le respect dont jouit la police dans les petites communautés peut donner l'occasion à celle-ci de tenir lieu de chefs ou de médiateurs dans le processus.

En outre, la police a la possibilité d'analyser statistiquement les tendances de la criminalité, et la capacité de déterminer les intervenants clés, soit les délinquants, soit les personnes qui peuvent aider à résoudre les problèmes. Les ressources policières offriront une grande aide à l'étape de la détermination et de l'analyse du problème du processus.

La police a le devoir de protéger les citoyens contre la criminalité et, par conséquent, d'aider à mettre au point des stratégies visant à la réduire. Toutefois, cette responsabilité ne devrait pas gêner sa principale tâche qui consiste à assurer la protection du public. La police devrait considérer les mesures de coercion comme des mesures parmi d'autres auxquelles elle peut recourir pour réduire la criminalité dans une collectivité.

Lorsque c'est possible, les organisations policières peuvent compter sur leurs propres agents pour avoir accès aux ressources internes de la collectivité. Les agents de police autochtones ou ceux qui sont familiarisés avec les communautés autochtones devraient faire partie du processus. Grâce à leurs connaissances, ils pourraient faciliter l'établissement de liens entre les ressources internes et externes et obtenir leur soutien et leur participation au processus.

Il arrive souvent que la police soit en mesure d'encourager les personnes qui servent de modèles de rôle à visiter la communauté pour y parler de leurs efforts et de leurs succès. Les modèles de rôle autochtones qui ont réussi dans les domaines culturel, du spectacle, académique, athlétique peuvent montrer aux jeunes de la communauté que les possibilités existent et qu'il est possible d'atteindre ses objectifs.

Un exemple de l'utilisation de modèles de rôle émergea lorsque la GRC, les services de counselling autochtones de l'Alberta et les gouvernements fédéral et albertin donnèrent l'occasion à un artiste autochtone populaire de visiter un nombre de communautés du nord de l'Alberta. Cette visite connut du succès en ce sens qu'elle encouragea les jeunes autochtones et permit d'établir des liens entre la police et la communauté. Son succès fut tel qu'on répéta l'expérience en Colombie-Britannique, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest

Ce rôle est également valorisant pour la police. La communauté apprécie des initiatives telles que celle du modèle de rôle et elle reconnaît la participation des forces de police à la résolution des problèmes de la communauté.

Cela illustre également la manière dont les ressources internes et les ressources policières d'une communauté peuvent travailler ensemble pour tenter de résoudre les problèmes⁶.

Lorsqu'on élabore et met en oeuvre le processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes, il faut tenir compte des ressources externes, internes et policières. Il y a peu de problèmes qui n'exigeront pas la participation des trois genres de ressources. Par conséquent, ces trois types de ressources devraient participer aux interventions.

Il pourrait être utile que le groupe soit l'hôte d'un atelier ou d'une fête et danse traditionnelle pour présenter le projet aux autres ressources de la communauté et obtenir davantage de soutien. Cette démarche est particulièrement importante dans les communautés où la tradition est importante et où la manifestation publique du soutien par les chefs de la communauté encouragera celui de la communauté.

Il est important de se souvenir que le groupe central est responsable de l'élaboration du projet. Ses membres doivent être attentifs lorsqu'ils donnent liberté d'agir aux autres organisations et ils doivent s'assurer qu'elles suivent le processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes. Cela ne veut pas dire qu'il ne doit pas faire appel à d'autres ressources pour traiter d'aspects précis du problème. En fait, il peut être utile de déléguer certains aspects du problème à ceux qui ont un mandat et des ressources qui leur permettront d'obtenir plus efficacement les résultats souhaités. Toutefois, il ne doit pas abandonner la direction du processus à d'autres. Les problèmes à traiter font partie intégrante de sa communauté, et les membres doivent participer au processus de résolution des problèmes. Ainsi, la communauté, tout autant que la police, sera considérée comme partie contrôlante du projet.

Étant donné que de nombreux membres du groupe central seront probablement des chefs de communauté officiels ou officieux, ils exerceront une certaine autorité et influence sur les ressources internes et externes de la communauté. Cela permettra d'assurer que même si d'autres tâches sont confiées à une autre organisation, la responsabilité de résoudre le problème incombe toujours au groupe, et qu'elle n'est pas "déléguée" à une organisation distincte. Les

6

Pour obtenir plus de renseignements au sujet des divers modèles de maintien de l'ordre, de pouvoirs et compétences pour les services de police autochtones voir l'exposé contenu dans : Depew (1986) Les services de police autochtones du Canada : examen de la question; ministère du Solliciteur général du Canada, Ottawa, Ontario.

médiateurs du groupe devront exercer leurs aptitudes de leadership pour assurer que les ressources travaillent ensemble avec efficacité et efficience.

Quatrième étape - Mettre en oeuvre et évaluer les réponses

Les tâches concernées lors de la mise en oeuvre de l'intervention seront dictées par la nature de l'intervention même. Ces tâches devraient être définies au cours de la troisième étape au moment de la mise au point des interventions. Des tâches précises doivent être déterminées pour chaque intervention et la personne ou groupe chargé de remplir chaque tâche indiqué sans équivoque. Chaque participant devrait donner son accord explicite pour s'assurer qu'il comprend le rôle qu'il doit jouer et qu'il s'est engagé à le remplir jusqu'au bout.

Une fois qu'une intervention a été mise en oeuvre, il faut alors l'évaluer pour déterminer ses effets sur le problème. L'évaluation est guidée par les mesures d'évaluation explicites définies dans le plan de mise en oeuvre et elle porte sur deux composantes : la démarche et l'intervention. L'évaluation de la démarche permet de déterminer si l'intervention a été mise en oeuvre tel que prévu et si tous les participants ont rempli les tâches qui leur ont été assignées. L'évaluation de l'intervention détermine si celle-ci a eu des effets mesurables sur le problème et si les résultats souhaités ont été obtenus.

Une évaluation réaliste et précise de l'intervention révélera le degré dans lequel le problème a été touché par l'intervention et si d'autres interventions sont requises. Elle permettra également d'enregistrer les effets qu'on eu les stratégies et pourra servir de modèle à d'autres communautés qui connaissent des problèmes semblables. Pour faciliter les échanges d'expériences avec d'autres communautés autochtones et les forces de police, la démarche utilisée et l'évaluation devraient être consignés par écrit.

Le moment où a lieu l'évaluation dépendra du type d'intervention et de solution choisi. Les interventions axées sur les symptômes et les causes temporaires peuvent être évaluées au bout d'une période de temps relativement brève, tandis que les interventions axées sur les causes fondamentales doivent être évaluées au bout d'une plus longue période de temps étant donné que l'effet de l'intervention peut ne pas être visible pendant un ou deux ans.

L'élaboration d'un plan de mise en oeuvre

Un plan de mise en oeuvre structuré est le moyen le plus efficace de guider la mise en oeuvre et l'évaluation d'une intervention. Il convient de discuter et de décrire ce plan avant de prendre toute mesure liée à l'intervention. Il doit indiquer le problème de manière explicite, les buts et les objectifs prévus, les stratégies permettant d'atteindre les objectifs, et les moyens d'évaluer les résultats.

On trouvera ci-dessous un exemple de plan de mise en oeuvre. Il donne seulement un aperçu des composantes et ne donne pas de détails sur les tâches et responsabilités que l'on s'attendrait à voir dans un plan réel.

Exemple

ÉNONCÉ DU PROBLÈME :

De nombreux actes de vandalisme se produisent dans la communauté. Ces actes (symptômes) sont commis par un nombre d'adolescents auxquels les bootleggers de la communauté fournissent de l'alcool. Le taux élevé d'adolescents qui consomment de l'alcool est attribué au manque d'activités culturelles et de loisir dans la communauté (cause). Le problème est celui de la consommation excessive d'alcool des adolescents.

BUT :

Réduire la consommation d'alcool des adolescents dans la communauté et ce faisant, réduire les actes de vandalisme.

OBJECTIF 1 :

Réduire les actes de vandalisme en déposant une plainte contre les individus coupables d'actes de vandalisme.

Stratégie : la police et les autres membres du groupe travailleront de concert pour identifier les jeunes délinquants qui commettent des actes de vandalisme et déposer des plaintes contre eux. Le groupe déposera une requête auprès du procureur pour que celui-ci comprenne dans la peine des mesures telles que le travail communautaire destiné à réparer les dommages causés par le vandalisme ainsi qu'une injonction interdisant la consommation d'alcool.

Mesures d'évaluation : Si la police et la communauté travaillent de concert pour enquêter et déposer des plaintes contre les délinquants et que les tribunaux appuient les efforts de la communauté, la méthode aura alors été efficace.

L'efficacité du processus sera déterminée par le succès connu à identifier les individus responsables et à déposer des plaintes contre eux, ainsi que par le type de peine donné. L'efficacité de l'intervention stratégique sera mesurée par une diminution des actes de vandalisme.

OBJECTIF 2 :

Réduire la consommation d'alcool des adolescents en offrant d'autres formes d'activités culturelles et de loisir.

Stratégie : le groupe travaillera avec les ressources scolaires et récréationnelles pour élaborer des activités de loisir régulières et structurées telles que des événements sportifs, des sorties de camping, et des camps de formation récréationnels. S'il est requis d'avoir une installation telle qu'un terrain de base-ball, on encouragera les jeunes à participer à la construction de l'installation. Les Aînés travailleront avec la police, les chefs de la communauté et les écoles pour organiser des événements culturels tels que la formation à la survie dans une zone sauvage, des séances de suerie, des danses ou activités semblables.

Mesure d'évaluation : Le processus sera évalué sur la base du soutien offert par les ressources et de leur participation à la création d'activités culturelles et de loisir. L'efficacité de l'intervention stratégique sera mesurée par le nombre d'adolescents (délinquants et non délinquants déterminés) qui participent aux activités et par la diminution du nombre d'incidences de consommation d'alcool par les adolescents.

OBJECTIF 3 :

Réduire la disponibilité de l'alcool en déposant des plaintes contre les individus qui en vendent en contrebande.

Stratégie : La police et la communauté travailleront de concert pour identifier les individus qui vendent illégalement de l'alcool dans la réserve et pour déposer plainte contre eux. Si ces individus poursuivent leurs activités illégales, le conseil de bande émettra des règlements administratifs leur interdisant de pénétrer dans la réserve.

Mesure d'évaluation : Le processus sera évalué en déterminant le degré dans lequel la police et le conseil de bande ont collaboré et rempli leur rôles individuels dans le cadre de la stratégie. Une augmentation du nombre de poursuites et une diminution de cas de vente illégale d'alcool détermineront l'efficacité de la stratégie.

APPENDICE A

STATUT JURIDIQUE DES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES

Le terme "peuple autochtone" est utilisé pour décrire trois groupes distincts de peuples qui sont les descendants des peuples indigènes du Canada. La Constitution canadienne définit les peuples autochtones comme étant soit Indien, soit Inuit ou Métis.

Chaque groupe diffère des autres au niveau de ses statuts historique, juridique et culturel. Au sein de chaque groupe, il existe de nombreuses communautés plus petites, chacune ayant ses propres identités socio-économiques, juridiques et culturelles. Il existe des différences importantes entre différents groupes de peuple autochtones et communautés individuelles.

Les facteurs juridiques qui influent sur la relation entre les cultures autochtones et les cultures non autochtones sont principalement gouvernés par la Loi constitutionnelle, 1982. La Loi établit les rôles et responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux à l'égard des autochtones. De plus, ces liens sont affectés par les traités, les règlements négociés et diverses lois fédérales et provinciales.

La législation, les traités et les accords déterminent les trois groupes d'autochtones du Canada et leur offrent des pouvoirs et des identités juridiques. Ces pouvoirs comprennent des pouvoirs législatifs secondaires et un contrôle gouvernemental limité dans leurs communautés. Trois facteurs juridiques déterminent également les privilèges, les obligations et les effets de ce statut.

Il faudrait tenir compte d'un certain nombre de facteurs lorsqu'on a affaire au statut juridique d'une communauté autochtone particulière et aux privilèges dont ses membres jouissent en raison de ce statut. Ces facteurs sont : 1) De quel type de groupe autochtone s'agit-il? (Indien, Inuit, Métis) 2) Quels sont les pouvoirs juridiques de cette communauté au niveau des pouvoirs législatifs secondaires? 3)

Quel traité ou accord a-t-il été négocié ou quels autres droits précis ont-ils été octroyés à cette communauté par les gouvernements fédéral et provinciaux? Pour pouvoir déterminer ces facteurs il faut d'abord comprendre le statut juridique générique et les facteurs qui influent sur chaque groupe. Ces facteurs sont les suivants:

Les Indiens

La Constitution du Canada accorde au gouvernement fédéral la compétence d'adopter des lois sur les Indiens et toutes les terres réservées pour les Indiens. Le gouvernement fédéral exerce cette compétence en vertu de la Loi sur les Indiens⁸. Cette loi établit les règles qui définissent les Indiens, leurs droits juridiques, et les relations entre les Indiens et les gouvernements fédéral et provinciaux.

De manière générale, un individu obtient le statut d'Indien d'une ou deux manières. La première, s'il répond aux critères généalogiques établis dans la Loi sur les Indiens qui décrit en détail la manière dont un individu peut pour obtenir le statut juridique d'Indien. La reconnaissance juridique permet à l'individu de recevoir certains avantages financiers et juridiques, tels que l'exemption de certains impôts, une allocation d'études et des services de santé. Ce critère juridique détermine si la personne a le "statut" Indien. La seconde manière consiste à être reconnu par la bande à laquelle il appartient. Une bande est généralement un groupe d'individus ayant le statut Indien et dont les ancêtres étaient affiliés par le moyen de liens géographiques, politiques et culturels. Lorsqu'une bande place l'individu sur la "liste de la bande", celui-ci devient membre de la bande, mais ne bénéficie pas du statut juridique d'un individu reconnu au terme de la Loi sur les Indiens - il est Indien "non inscrit".

Avant 1985, la Loi sur les Indiens contenait des dispositions qui enlevaient aux Indiennes leur statut si elles épousaient un homme qui n'avait pas le statut Indien. En 1985, le projet de loi C-31 modifia ces dispositions et permit aux femmes indiennes de retrouver le statut qu'elles avaient perdu en épousant un homme de race différente. Certaines bandes indiennes n'ont pas reconnu un grand nombre de ces femmes car elles craignaient qu'une augmentation considérable du nombre de membres de la bande, ainsi que la répartition résultante des ressources, nuisent à la stabilité de la bande. Les personnes qui ne sont pas admises dans une bande mais qui sont reconnues dans le cadre du projet de loi C-31 ont le statut d'Indien en vertu de la Loi sur les Indiens.

Un grand nombre de gens font la confusion entre le statut d'"Indien inscrit" et d'"Indien assujéti à un traité". Un Indien inscrit est un Indien qui appartient à une bande qui a signé un traité. Le terme "Indien assujéti à un traité" est fréquemment employé pour décrire les Indiens inscrits qui vivent dans les provinces des Prairies.

8

Pareillement, les Indiens non inscrits peuvent être appelés "Indiens non assujettis à un traité".

Les "traités" dont il est question dans cette définition d'Indien assujettis à un traité sont des accords relatifs à la guerre, à la cession de terres, ou aux affiliations économiques qui ont été signées par le gouvernement de l'époque et la bande indienne. Dans le cadre de la plupart des traités, les Indiens conservaieent certains droits de chasse, de pêche ou territoriaux et recevaient des privilèges économiques en échange de leur signature des accords. Les traités diffèrent les uns des autres car ils ont été négociés en tant qu'instruments séparés. De ce fait, les privilèges reçus par les signataires du traité varient selon les conditions de chaque traité.

Les Inuit

Les Inuit du Canada ne sont pas considérés Indiens au sens de la Loi sur les Indiens et ils ne reçoivent aucun privilège en vertu de cette loi. En dépit de l'absence de législation fédérale, les Inuit reçoivent des services financés par le gouvernement fédéral par le truchement du ministère des Affaires indiennes et du Nord. La Loi sur le Yukon⁹ et la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest¹⁰ contiennent toutes deux des dispositions spéciales relatives aux Inuit qui permettent à ceux-ci de conserver leurs droits traditionnels de chasse et de pêche.

Les Inuit habitent dans de petits villages ou villes qui sont organisées de manière semblable aux communautés non autochtones. Les Inuit sont représentés au niveau politique par plusieurs grandes organisations inuit qui offrent de l'aide sur le plan de l'aménagement de la communauté, des revendications territoriales et de la prestation de services. Les Inuit représentent un grand pourcentage de la population des Territoires et ils jouent un grand rôle dans leur développement et leur aménagement.

Les Métis

Les Métis du Canada sont des personnes nées d'un parent indien et d'un parent non indien. Bien que les Métis vivent dans toutes les régions du Canada, ils sont plus nombreux et politiquement actifs dans les provinces des Prairies et des T.-N.-O. Les gouvernements fédéral et des Territoires sont chargés des affaires sociales, économiques ou politiques concernant les Métis.

La législation des T.-N.-O. et celle du Manitoba donnent aux Métis certains droits de chasse ou de pêche. En Alberta, le gouvernement provincial a donné aux Métis un statut spécial en leur réservant plusieurs larges parcelles de terrains. Les

9

Loi sur le Yukon, SRC, 1985, ch. Y-2

10

Loi sur les Territoires du Nord-Ouest, SRC, 1985, ch. N-27.

établissements sont administrés par des conseils élus qui fonctionnent comme des conseils municipaux.

D'après la Constitution, les Métis sont des autochtones qui jouissent des mêmes droits que les autochtones. Les répercussions de cette reconnaissance et la définition des droits des autochtones n'ont pas été définies. Les organisations de Métis nationales, territoriales et provinciales continuent actuellement de participer aux discussions sur la Constitution pour déterminer l'étendue de ces droits et les répercussions qu'ils peuvent avoir sur les Métis.

Les 711 120 personnes qui, en 1989, ont déclaré être d'ascendance autochtone, représentent environ 2,8 p. 100 de la population canadienne. Sur ce groupe, 263 230 étaient Indiens inscrits, 23 465 Inuit, et 415 030 Indiens non inscrits ou Métis. Il y a 604 bandes indiennes au Canada et 2 200 réserves indiennes.¹¹ La plupart des communautés inuit et indiennes sont situées dans des régions rurales et isolées du pays, et la majorité des Métis et des Indiens non inscrits vivent dans des régions urbaines plus grandes.

APPENDICE B

CARACTÉRISTIQUES SOCIALES ET CULTURELLES DES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES

Cet appendice aborde les caractéristiques culturelles des communautés autochtones qui auront probablement des répercussions sur la mise en oeuvre du processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes.

Les stratégies visant à réduire la criminalité dans les communautés autochtones doivent tenir compte des caractéristiques spéciales de ces communautés. Plus précisément, elles doivent refléter l'identité culturelle contemporaine des communautés, leurs opinions à l'égard de la police, et leurs relations avec les communautés non autochtones.

Les personnes non autochtones engagées dans le processus doivent comprendre que ces communautés peuvent avoir leurs propres points de vue sur les origines des problèmes et leurs solutions possibles. Ces points de vue peuvent ne pas sembler exacts à d'autres personnes engagées dans le processus. Toutefois, il est nécessaire de les respecter.

Les paragraphes suivants abordent de manière générale certaines des caractéristiques culturelles clés des communautés autochtones. Il convient d'en tenir compte et de les respecter lorsqu'on envisage de mettre en oeuvre le processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes.

On peut définir la culture comme étant le mode de vie d'un groupe de personnes qui est transmis de génération en génération. La culture n'est pas statique. Elle évolue

11

en fonction des événements externes tels que les changements socio-économiques ou l'influence d'autres cultures. La culture évolue en conservant les éléments de ses caractéristiques existantes, et en les combinant à celles qui proviennent de facteurs externes.

Divers éléments de la culture traditionnelle des communautés autochtones ont été conservés à divers degrés. Dans chaque communauté autochtone, l'importance de l'évolution culturelle dépend de plusieurs facteurs, dont l'emplacement géographique, le niveau de contact avec les cultures non autochtones, et le niveau de dépendance à l'égard des cultures non autochtones pour la survie économique. Le degré dans lequel les valeurs et coutumes traditionnelles influencent les communautés autochtones dépend de facteurs semblables. En général, les valeurs et coutumes traditionnelles continuent d'influer sur l'organisation, le fonctionnement et la gestion de la plupart des communautés autochtones. Toutefois, l'influence des cultures non

autochtones peut être visible dans divers aspects de la culture autochtone contemporaine. L'équilibre réalisé par chaque communauté entre la culture non autochtone et les valeurs et coutumes traditionnelles influencera l'élaboration et la mise en oeuvre du processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes dans les communautés autochtones.

Il est important de souligner que cet exposé présente une diversité de caractéristiques dans une perspective très générale. Chaque communauté autochtone est différente de l'autre et elle reflétera dans une mesure plus ou moins grande certaines des caractéristiques concernées ou toutes. En outre, cet exposé ne reflète pas la complexité et la diversité des communautés autochtones et leurs caractéristiques; ce n'est pas non plus son objectif.

a) La spiritualité comme fondement de la culture

En général, les autochtones considèrent leur culture et spiritualité traditionnelles comme étant inséparables. Leurs croyances religieuses reposent sur le principe que toutes les choses naturelles sont inter-reliées et que la terre est la principale source de force et de vie. La spiritualité autochtone est gouvernée par la notion de Créateur (Grand Esprit) qui est l'être suprême de toutes les créatures vivantes possédant un esprit. L'homme n'est qu'une créature vivante sur terre parmi d'autres et pour cette raison il doit respecter les créatures vivantes avec lesquelles il vit. Chaque culture autochtone particulière utilise des moyens tels que des cérémonies, des animaux, des symboles et des traits de comportement pour exprimer certains aspects de sa spiritualité. La nature exacte de ces moyens varie généralement d'une culture à l'autre et au sein de différentes communautés du même groupe culturel.

La spiritualité autochtone est une question importante dont il faut tenir compte lorsqu'on élabore une méthode visant à réduire la criminalité dans une communauté autochtone. Dans un grand nombre de ces communautés, les membres considèrent que leur culture et leur spiritualité est une même chose. Ils commencent et terminent les forums publics par des prières, sollicitent les conseils

des Aînés qui sont considérés être "des êtres ayant atteint un très haut niveau de spiritualité", et utilisent des symboles ou des traits de comportement comme "signes" dans les processus de prise de décision.

Les réunions communautaires illustrent la manière dont la spiritualité influe sur la communauté. Les réunions commencent habituellement par une prière adressée au Grand Esprit par laquelle on l'invoque souvent de guider la réunion. Durant la réunion, un Aîné peut utiliser un certain symbole comme un animal ou une plume d'aigle pour illustrer la manière dont certains problèmes devraient être

traités ou bien il peut utiliser le même objet pour exprimer un certain sentiment de pouvoir ou sens de devoir. Par exemple, offrir une plume d'aigle ou une pièce de vêtement traditionnel à un orateur invité exprime la confiance ou le respect que la communauté éprouve pour cet orateur.

Lorsqu'on connaît les moyens de communication d'une culture locale, on exprime la volonté de comprendre et d'accepter cette culture locale.

b) L'importante influence des Aînés

L'élaboration d'une méthode visant à réduire la criminalité dans une communauté autochtone doit être faite de manière à ce qu'elle soit acceptable pour l'ensemble de la communauté. Pour que le processus obtienne le soutien de la communauté, il est nécessaire que certaines personnes influentes l'appuient. Dans les communautés autochtones, ces personnes influentes sont les Aînés; ils dirigent la communauté au niveau de sa participation aux activités sociales, culturelles et spirituelles.

Les Aînés jouissent d'un grand respect dans les communautés autochtones parce qu'ils ont acquis expérience et sagesse, qui sont des qualités extrêmement respectées et considérées de précieux atouts pour la communauté. Les conseils de bandes, les organisations politiques autochtones et les organismes des services sociaux autochtones, ont souvent recours aux conseils des Aînés. Ils les utilisent couramment comme "bancs d'essai" de nouvelles idées.

Les Aînés sont généralement disposés à transmettre leurs connaissances et leurs expériences aux autres, par le biais de la tradition orale (récits), la médiation des conflits, en offrant des conseils individuels, et en participant aux cérémonies. La transmission de ces connaissances est assimilée à un don fait par l'Aîné à celui auquel il les transmet. C'est pourquoi, les personnes qui veulent obtenir des conseils ou de l'information d'un Aîné respecté lui amènent souvent un cadeau. Ce cadeau reflète souvent la valeur qu'accorde le solliciteur à la sagesse de l'Aîné et à l'estime en laquelle il le tient.

Un nouveau concept tel que le processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes, doit être introduit en consultation avec les Aînés des communautés autochtones.

c) L'importance de la communauté par rapport à l'individu

Traditionnellement, les Indiens et les Inuit vivaient dans de petites communautés étroitement liées où tous les individus devaient travailler ensemble pour assurer la

survie du groupe. Pour survivre, le groupe a dû reléguer dans l'ombre ses droits au profit de ses besoins. Il ne pouvait permettre que les actions des

membres de la communauté gênent sa capacité de survie en tant qu'"unité opérante". Les membres de la communauté devaient se soutenir mutuellement et ceux qui ne le faisaient pas devenaient des sujets de honte.

On peut toujours constater l'importance de la communauté dans de nombreuses cultures contemporaines des communautés indiennes et inuit. La prédominance des cérémonies "d'offres de dons" de nombreuses cultures métisses et indiennes exprime la valeur accordée aux échanges et l'importance d'entretenir de bonnes relations dans la communauté. Il est possible que ces points de vue sur le matérialisme et la propriété aient influencé certaines perceptions de la communauté à l'égard des crimes liés à la propriété. En effet, pour certains membres de la communauté, des crimes tels que le vol ou la possession d'objets volés peuvent être considérés moins graves que d'autres.

L'importance de la communauté est pertinente au processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes. Les interventions stratégiques doivent refléter l'accent placé sur l'auto-préservation de la communauté.

d) La valeur des formes traditionnelles de contrôle du comportement

Les valeurs des communautés autochtones influenceront probablement sur la perception ou la réaction de la communauté à l'égard d'un problème. En effet, les valeurs selon lesquelles on doit pas juger autrui ou ne pas s'ingérer dans les affaires d'autrui empêchent la prévention du comportement autodestructeur des autres. Ces valeurs sont fondées sur le principe que les individus sont libres de vivre de la manière dont ils l'entendent et que les autres ne devraient pas interférer sauf s'ils se trouvent affectés.

Il peut ne pas être inhabituel qu'une personne dise à une autre personne d'accomplir une tâche précise ou d'agir d'une certaine manière. Cette personne peut être avisée des choix qui lui sont offerts et des conséquences qui en résultent. Toutefois, on lui donne le choix d'agir à sa guise. Par conséquent, cette personne fait un choix et doit vivre sa vie avec les conséquences de ce choix, qu'elles soient bonnes ou mauvaises.

Dans certaines communautés, les valeurs de non-ingérence pourraient considérablement influencer sur l'élaboration d'un processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes car ce processus exige de prendre des mesures qui interfèrent directement avec les actions des autres. Toutefois, ces valeurs seront des obstacles dépendamment du degré dans lequel elles influencent les membres-clés de la communauté.

Dans de nombreuses communautés autochtones traditionnelles, le comportement anti-social est traité de manière non punitive. Selon l'article "Traditional Indian Justice in Ontario"¹² du professeur Coyle, il existait sept manières de traiter le

comportement anti-social. Les méthodes suivantes s'appliquent à de nombreuses cultures autochtones :

- enseignement des valeurs communautaires par les Aînés et autres membres respectés de la communauté;
- avertissements et conseils par les Aînés et les chefs communautaires;
- la communauté tourne en ridicule et ostracise les délinquants pour leur faire honte et dénoncer le comportement inapproprié;
- bannissement des délinquants récidivistes;
- médiation et négociation des Aînés et des chefs de la communauté, pour résoudre les conflits ou réconcilier l'agresseur et la victime;
- faire dédommager la victime par le délinquant, en biens ou en services; et
- bannissement, punition physique, ou remise de la punition à la victime ou la famille de la victime.

Ces diverses méthodes semblent avoir pour objectif de préserver l'harmonie et les valeurs de la communauté. Les pratiques de médiation et de négociation semblent jouer un grand rôle en ce sens. La participation du délinquant et de la victime au châtement assure que toutes les parties concernées contribuent à la résolution du problème. Il est important de noter que dans les cultures autochtones, la victime et la communauté prises comme un tout ont une influence importante sur la punition imposée, par comparaison avec les communautés non autochtones.

La pratique de la médiation et de la négociation a toujours lieu aujourd'hui, en particulier dans les communautés isolées du nord. Dans ces communautés, on s'efforce de résoudre des problèmes entre individus ou groupes, et l'on n'a recours à la police que lorsque les efforts de la communauté échouent ou que les actes commis sont très graves.

Bien qu'aucune recherche précise n'ait été menée à bien dans ce domaine, il est très possible que la pratique de la médiation et de la négociation puisse contribuer au faible taux de criminalité qui a été signalé dans les communautés autochtones. Bien que les problèmes puissent être résolus de manière satisfaisante, ils ne sont jamais soumis à l'attention des personnes concernées du système de justice pénale. Celles-ci connaissent souvent mal les problèmes et préoccupations de la

Coyle, Traditional Indian Justice in Ontario, A role for the present?; 24 Osgoode Hall Law Journal, 1986, Université York, Toronto, Ontario.

communauté et elles ne traitent que les plus graves ou ceux qui paraissent insolubles. Il arrive souvent que l'on ne puisse pas faire grand chose lorsqu'on n'appelle la police que lorsque les efforts de médiation et de négociation ont échoué, et que les méthodes traditionnelles n'ont donné aucun résultat. Il se peut que les formes traditionnelles de comportement et de contrôle social soient de nature proactive plutôt que réactive. Dans le cadre du processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes, on devrait considérer la nature proactive de l'aspect contrôle social de la culture autochtone comme moyen de traiter les problèmes sociaux modernes et mettre au point des interventions.

e) Points de vue des autochtones à l'égard de l'influence historique de la culture non autochtone

De nombreux autochtones pensent que les aspects négatifs de la culture autochtone sont attribuables à l'influence de la culture non autochtone. Cette opinion est pertinente à la mise en oeuvre du processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes, en ce qui concerne la compréhension de l'histoire de certains problèmes fondamentaux. De plus, de nombreux autochtones ont des points de vue négatifs sur l'influence de la culture non autochtone.

La principale influence historique résulte des efforts faits par des sociétés non autochtones pour contrôler les peuples autochtones en les assimilant à leur culture par le biais de l'éducation, de la religion ou de conditions économiques.

Les peuples autochtones et non autochtones échangeaient des outils, de l'équipement, des aliments et d'autres biens contre des fourrures et d'autres ressources naturelles. Les outils et l'équipement permettaient aux autochtones de récolter plus facilement des ressources. À mesure que les échanges se développaient, de nombreux autochtones jugèrent nécessaire d'abandonner leur mode de vie traditionnel, souvent nomades, pour pouvoir continuer l'exploitation des ressources naturelles à des fins commerciales. En résultat, les autochtones devinrent plus dépendants du mode de vie non autochtone et moins inclinés à suivre leurs modes de vie traditionnels.

Avec les explorateurs et les négociants arrivèrent les représentants des religions non autochtones. Ils tentèrent de convertir les autochtones à la religion chrétienne et, ce faisant, réussirent à faire bannir de nombreuses coutumes culturelles autochtones, comme le potlatch en C.-B. et la danse du soleil au sud de l'Alberta. L'interdiction de la pratique de ces coutumes était justifiée par la croyance que ces activités n'étaient pas chrétiennes et, de ce fait, moralement nocives. L'interdiction de pratiquer certaines coutumes culturelles était un moyen d'accélérer le processus d'assimilation.

De nombreux chefs autochtones estiment qu'un nombre de problèmes sociaux contemporains, tels que la faible estime personnelle, la violence familiale, et la toxicomanie, sont les résultats de l'influence de l'internat. Du début au milieu des années 1900, il était requis des enfants autochtones de fréquenter les internats où il leur était interdit de parler leur langue maternelle ou de pratiquer leurs coutumes autochtones. Lorsque ces enfants retournaient dans leurs communautés, ils ne

savaient plus parler leur langue maternelle et n'étaient pas familiarisés avec leur culture et leur communauté. De nombreux autochtones pensent que l'influence des écoles a façonné leurs structures communautaires, familiales et culturelles. Selon de nombreux autochtones, ces facteurs ont réduit la capacité de la communauté à conserver le contrôle social. Des mesures sont en train d'être prises pour traiter les répercussions de ces facteurs sur la culture autochtone canadienne.

De nombreux autochtones du Canada considèrent aujourd'hui leur culture comme un véhicule pouvant leur permettre de retrouver leur fierté perdue et leur sens de communauté. Ainsi, la bande d'Alkali Lake comptait sur ses ressources internes et ses ressources culturelles pour raviver la fierté collective. En résultat, le taux d'alcoolisme a diminué passant d'environ 95 p. 100 à moins de 10 p. 100.

Aujourd'hui, de nombreuses communautés autochtones prennent Alkali Lake comme exemple pour illustrer la manière dont il est possible d'utiliser les aspects positifs de la culture autochtone pour traiter les problèmes.

Bien que de nombreux problèmes sociaux actuels puissent résulter des influences de la culture non autochtone et d'événements historiques, on aurait tort de suggérer qu'ils sont les causes de toutes les activités criminelles des autochtones. Ce que confirment les opinions prévalant dans la plupart des communautés autochtones, c'est-à-dire que le comportement anti-social (criminel) est le résultat d'un choix fait par l'individu et que l'individu et non la société est responsable de ses actes.

En raison des événements passés, certains autochtones hésitent à accepter les services des organisations non autochtones. Cette hésitation est fondée sur une longue histoire de programmes imposés, de perte du pouvoir communautaire, et de mise en oeuvre de programmes sans la participation ou le consentement des chefs de la communauté. La plupart des communautés ont assisté à l'arrivée d'organismes de prestation de services qui étaient axés au début sur les besoins de la communauté pour finir par l'être moins au fil des ans. Un grand nombre de ces programmes n'ont pas réussi à aider la communauté de manière notable. Ces échecs ont alimenté le scepticisme des communautés à l'égard des programmes.

f) L'importance relative des structures d'autorité officielles et d'autorité officieuses

On peut trouver deux différents types de structures d'autorité dans la plupart des communautés autochtones : la structure officielle (fondée sur la législation) et la structure officieuse (fondée sur la communauté ou la culture). Les deux jouent un rôle important dans le fonctionnement de la communauté et, bien qu'elles puissent être entremêlées, on devrait les considérer comme des entités distinctes jouant des rôles différents dans la communauté.

i)

Le leadership officiel

Traditionnellement, les communautés autochtones étaient dirigées par des personnes respectées par les membres de la communauté. Ces personnes étaient souvent choisies par consensus et elles dirigeaient la communauté sans prendre de décisions directes au jour le jour sur les actions de la communauté. Ces

personnes étaient habituellement des Aînés qui avaient la sagesse et l'expérience requises pour traiter les questions importantes pour la communauté.

L'influence de la culture non autochtone a modifié quelque peu la manière dont le leadership de la communauté est déterminé et la fonction qu'il remplit. Une législation telle que la Loi sur les Indiens et la Alberta Metis Betterment Act¹³ établit la manière dont les chefs administratifs et politiques sont choisis et leurs rôles établis. La législation établit également des lignes directrices régissant la manière dont les fonctions administratives doivent être remplies. Dans certaines communautés plus traditionnelles, les chefs peuvent toujours diriger par consensus, même lorsqu'une telle approche peut être contraire à la législation.

La législation habilite souvent le leadership officiel de la communauté de pouvoirs législatifs secondaires. Par exemple, la Loi sur les Indiens donne aux conseils de bande l'autorité d'émettre certains types de règlements administratifs concernant l'octroi de permis aux entreprises, l'observation de la loi et de l'ordre public, la répression de l'inconduite et des inconvénients, la violation du droit de propriété, et la consommation et l'usage d'alcool. Les conseils de bande peuvent également imposer des amendes allant jusqu'à mille dollars et l'emprisonnement maximal de 30 jours, ou l'une de ces peines. Le gouvernement fédéral (par l'intermédiaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord) a le droit d'accepter ou de rejeter les règlements administratifs en vertu de la Loi sur les Indiens.

Les fonctions de leadership officielles dans les communautés autochtones sont souvent assumées par des membres plus jeunes et progressistes de la communauté. Ces membres ont souvent fait leur scolarité dans les écoles non autochtones et ils savent comment s'adresser aux gouvernements et bureaucraties.

ii)

Le leadership non officiel

La plupart des communautés autochtones ont une structure de leadership non officielle qui est plus ou moins fondée sur la culture traditionnelle. Ce type de leadership est souvent appelé le "leadership caché" puisqu'il est moins évident aux non autochtones. Ce type de leadership varie d'une communauté à l'autre. Les chefs officiels sont généralement les Aînés. Leur leadership s'étend généralement aux aspects culturels, spirituels et non gouvernementaux de la communauté. Ils sont souvent les éléments-clés des institutions communautaires concernées à raviver ou mettre en pratique certains aspects de la culture traditionnelle. Ils considèrent souvent que le renouveau de leur culture est une condition préalable à l'amélioration des conditions politiques et économiques de la communauté.

13

Dans de nombreux cas, les femmes de la communauté sont les chefs officieux. Elles sont souvent à la base des projets d'élaboration et de mise en oeuvre de programmes sociaux autochtones. Dans certaines communautés, ce rôle prépondérant des femmes repose sur la tradition.

Dans certaines communautés autochtones, les différents chefs ont des points de vue divergents concernant l'évolution de la communauté, surtout les chefs d'orientation traditionnelle et les chefs d'orientation progressiste. Il arrive également qu'ils ne s'entendent pas sur la manière dont la manière dont la communauté devrait aborder un problème, et si l'on devrait tenter de résoudre les problèmes sociaux, les problèmes économiques ou les problèmes politiques. Il arrive souvent que ces désaccords gênent l'efficacité de tous les chefs de la communauté.

Il est important de noter que de tels désaccords ne surviennent pas toujours entre des chefs officiels et officieux. Ils surviennent plutôt entre chefs de différents groupes d'âge ou entre ceux qui ont des opinions politiques ou socio-philosophiques différentes.

Pour que cet aperçu sur les communautés autochtones soit réaliste, il faut noter qu'il arrive que les chefs de la communauté connaissent les mêmes problèmes sociaux que d'autres membres de la communauté. L'alcoolisme et les expériences négatives connues avec le système de justice pénale peuvent influencer sur la relation entre les chefs de la communauté et les forces de police. Ces problèmes doivent être traités sur une base individuelle plutôt que sur une base communautaire. Le processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes doit tenir compte des points de vue des chefs officiels et officieux et de l'influence que chacun d'eux exerce sur les communautés individuelles. Les représentants des deux groupes doivent participer au processus pour assurer qu'une vaste gamme de perspectives soient représentée ainsi que les éléments-clés des communautés et de leurs cultures.

g) Le manque d'uniformité des conditions socio-économiques

La plupart des communautés autochtones ne sont pas autonomes au niveau économique et elles dépendent de diverses formes d'aides gouvernementales comme l'aide au revenu, au logement et les services communautaires. Ce manque d'autonomie économique est largement due à l'absence de méthodes traditionnelles de génération de revenus. La plupart des autochtones vivent au-dessous du seuil de pauvreté.

Un petit nombre de communautés autochtones disposent de ressources naturelles suffisantes pour alimenter une économie industrielle locale. Ces communautés peuvent se permettre de se diversifier, de créer d'autres débouchés économiques et d'améliorer l'économie locale. De plus, certaines communautés qui disposent de plus grandes ressources financières ont pu mettre sur pied des services communautaires professionnels, des services d'éducation et de loisir qui ne sont pas disponibles à d'autres communautés.

Certains groupes autochtones bénéficient également de privilèges découlant des traités, de la législation et les accords négociés. Ainsi, les chefs autochtones peuvent utiliser les subventions pour les soins de santé, le logement et les loisirs, ainsi que les subventions spéciales du gouvernement pour élaborer et mettre en oeuvre des programmes visant à régler certains problèmes que connaissent leurs communautés. Le type et la disponibilité des privilèges dépend du groupe autochtone individuel et de son statut juridique.

Le taux élevé d'analphabétisme dans la population adulte de nombreuses communautés autochtones est alarmant. Dans certains cas, il a entraîné d'autres problèmes au niveau de l'employabilité des individus et des programmes de réhabilitation à l'intention des délinquants et des toxicomanes. Les gouvernements et les communautés autochtones ont réagi en offrant des programmes visant à traiter les besoins en matière d'éducation, d'emploi et de formation de base des autochtones adultes. Certains considèrent ces programmes très utiles. Le déclin du taux de décrocheurs des écoles secondaires et l'augmentation du nombre d'inscriptions dans les établissements postsecondaires ont été attribués à ces programmes.

Les programmes tels que ceux qui ont été notés plus haut sont importants pour le processus de maintien de l'ordre axé sur la résolution des problèmes étant donné qu'ils peuvent fournir des ressources en éducation qui pourraient aider à traiter les problèmes.

h) Le mécontentement des autochtones face au système de justice pénale

Certaines études récentes ont conclu que le système de justice pénale du Canada n'a pas souvent répondu aux besoins des autochtones. Bien que la nature du système soit en train de changer, de nombreux autochtones le considèrent toujours comme un système inéquitable, étranger, et excessivement compliqué. Étant donné que les forces de police constituent généralement le contact le plus important avec le système de justice pénale, elles font souvent directement les frais du mécontentement de la communauté envers le système. Elles sont souvent critiquées pour de nombreux problèmes du système, auxquels elles ne peuvent le plus souvent rien faire.

Dans de nombreuses communautés, la police et les autres organismes tels que l'aide judiciaire autochtone, ont travaillé de concert pour instruire la communauté sur la manière dont le système fonctionne et les rôles des diverses composantes de ce système. Par exemple, dans l'ensemble du pays, de nombreux centres d'amitié autochtone ont collaboré avec la police de leurs communautés pour mettre au point des sessions d'information publiques destinées à présenter le

système. Ces initiatives ont permis de réduire le mécontentement et aider les autochtones à utiliser le système à l'avantage de la communauté. Le mécontentement à l'égard de la police diminue à mesure que la communauté commence à comprendre que la police n'est pas responsable des lacunes du système. Il existe des exemples de communautés ayant bénéficié d'une meilleure compréhension du système de justice pénale. Ainsi, dans une communauté du

nord de l'Alberta l'alcool a été interdit en vertu du droit d'émettre des règlements administratifs conférés par la Loi sur les Indiens. Une faction de la communauté voulait lever l'interdiction sur l'alcool dans la communauté tandis que la faction plus progressiste reconnaissait qu'une telle interdiction faisait peu de choses pour réduire la consommation. Les deux factions entraient souvent dans des conflits, ce qui donnait de très mauvais résultats, la police étant souvent la cible de leur mécontentement parce qu'elle devait faire respecter le règlement. En fin de compte, la police et une organisation de services autochtone réunirent les deux factions auxquelles on expliqua le fonctionnement du système et le rôle de la police chargée de faire respecter l'interdiction. En résultat, l'interdiction demeura, mais les deux factions et la police firent preuve d'un meilleur esprit de collaboration. Il arrive souvent que la police ne comprenne pas pourquoi la communauté ne soutient pas les efforts qu'elle déploie pour réduire la criminalité et faire respecter la loi. De nombreuses préoccupations concernent les possibilités limitées de la protection policière, les tendances culturelles de non-ingérence dans les affaires d'autrui, et l'insuffisance des ressources, qui peuvent empêcher de nombreuses communautés à participer aux stratégies destinées à réduire la criminalité. Les agents de police doivent connaître ces préoccupations et le fait que certaines se situent hors du rôle qui leur est assigné.