



STRATÉGIE DE JUSTICE APPLICABLE AUX AUTOCHTONES
ÉVALUATION FORMATIVE
Sommaire, recommandations et réponse de la direction

Juin 2005

Division de l'évaluation
Section de l'intégration et de la coordination de la politique



TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	1
2. CONTEXTE	3
3. OBJECTIFS ET ÉLÉMENTS DE LA SJA	7
4. MÉTHODOLOGIE	11
5. PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	13
6. CONCLUSION	33
BIBLIOGRAPHIE.....	35
ANNEXE A : Études de cas de l'évaluation formative de la SJA: Descriptions des programmes communautaires de justice	37

1. INTRODUCTION

En 1996, le ministère de la Justice (MJ) a établi la Stratégie de la justice applicable aux Autochtones (SJA) pour apporter des solutions à la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale. La SJA s'attache à renforcer la capacité des collectivités autochtones de réduire les taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération grâce à leur participation accrue à l'administration locale de la justice. Le mandat original de la SJA a été renouvelé et élargi en 2002 afin d'accroître la formation et le soutien des programmes communautaires ainsi que les capacités locales d'application et d'exécution des lois concernant les Autochtones.

Une évaluation formative de la SJA renouvelée a été effectuée en 2004 dans le cadre des engagements de celle-ci envers le Conseil du Trésor, ainsi que l'énonce le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR). On a étudié dans cette évaluation la mise en œuvre des nouveaux éléments de la SJA, si elle demeure pertinente, si elle réussit à faire progresser ses objectifs et s'il existe d'autres modes d'exécution et d'autres conceptions susceptibles d'améliorer l'efficacité de la SJA. Ce rapport sommaire présente les constatations de cette évaluation formative, des recommandations pour améliorer la mise en place et la réalisation de la SJA ainsi que les réponses de la Direction de la justice applicable aux Autochtones (DJA) aux recommandations.

2. CONTEXTE

Le ministre de la Justice a annoncé la SJA en avril 1996 dans le cadre de la réponse fédérale au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones *Rassembler nos forces – le plan d'action du Canada pour les questions autochtones, Bâtir notre avenir ensemble* et à de nombreuses autres études nationales. La SJA visait à bâtir des partenariats dans le système canadien de justice afin de soutenir l'élaboration d'orientations et de programmes de justice durables et améliorés, qui répondent aux besoins des peuples autochtones et apportent des solutions à leur surreprésentation dans le système de justice. La SJA a été élaborée de concert avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), le Bureau du Conseil privé (BCP) et l'ancien Solliciteur général (notamment la GRC).

La DJA gère la SJA, qui à l'origine comportait trois grands volets - élaboration et soutien des politiques, programmes de cofinancement destinés à soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des programmes communautaires de justice pour les Autochtones et le Réseau d'apprentissage de la justice autochtone (RAJA).

Le MJ a effectué en 2000 une évaluation sommative de la SJA, dans laquelle figurent les recommandations suivantes à concrétiser dans le cadre du renouvellement de la SJA :

- Formuler un mode de coordination des activités avec les ministères fédéraux partenaires et avec les coordonnateurs régionaux de la justice applicable aux Autochtones, afin d'obtenir au niveau fédéral une coordination interministérielle plus efficace des questions la concernant.
- Formuler un mode de liaison entre orientations et programmes qui influent sur la justice applicable aux Autochtones au MJ.
- Adopter un mode global et national d'évaluation pour les programmes communautaires de justice afin de faciliter la déclaration du rendement par rapport aux résultats.
- Nommer un coordonnateur régional pour chaque province de l'Ouest, l'Ontario, le Québec, les Maritimes et chaque territoire ainsi que suffisamment de responsables du soutien administratif pour les programmes communautaires de justice.

- Mettre en place un processus administratif afin que les crédits soient remis aux collectivités en temps utile pour les programmes communautaires de justice.
- Rétablir les niveaux originaux de ressources humaines et financières afin d'exécuter le mandat du RAJA, répondre aux besoins en formations diverses en justice communautaire et de renforcer la fonction de diffusion de l'information du RAJA.

Les autorités fédérales se sont engagées en mars 2002¹ à renouveler la SJA pour cinq ans (2002-2007) afin qu'elle continue à traiter les effets de la surreprésentation des peuples Autochtones dans le système canadien de justice et à soutenir les programmes communautaires de justice. Des crédits supplémentaires ont été versés à cette époque en vue de son élargissement.

Celui-ci comportait la mise en place du fonds de renforcement des capacités d'autonomie gouvernementale et de celui pour la formation et le perfectionnement ainsi qu'un investissement pour élaborer de nouveaux programmes visant à redresser les déséquilibres régionaux actuels et les modèles sous-utilisés de médiation des affaires familiales et civiles. Le MJ devait recevoir 57 260 000 \$ pour la SJA entre 2002 et 2007.

Cependant, du fait de la réaffectation budgétaire fédérale de 2003-2004 la DJA a dû réduire les montants initialement prévus par le Conseil du Trésor dans ses budgets pour l'exploitation, l'entretien, les subventions et les contributions. La réaffectation a surtout touché les volets Formation et perfectionnement, Renforcement des capacités et RAJA ; le budget global de la DJA s'est trouvé réduit d'un montant de 1 231 596 \$, ce qui a l'obligée à restructurer la portée et l'exécution de quelques-uns de ses éléments afin de pouvoir réaliser ses objectifs.

Il était prévu à l'origine que le RAJA reçoive davantage de crédits afin de gérer le fonds de formation et de perfectionnement. La DJA a revu sa structure et jugé qu'il fallait ajouter un poste à l'effectif des analystes de programme ; en effet, il s'agissait surtout de gérer les ententes de contribution pour la formation et le perfectionnement et la DJA voulait garantir l'uniformité des méthodes dans toutes ses ententes de contribution. En 2002-2003 un poste d'analyste de programme a été créé, sous l'autorité fonctionnelle du RAJA et en collaboration avec les coordonnateurs régionaux et les analystes de programme afin de mettre en œuvre le fonds de

¹ Consécutivement au Discours du trône de 2001 le gouvernement a élargi le mandat original de la SJA (1996-2001) pour un exercice supplémentaire en 2001 afin de maintenir les engagements pris concernant les programmes communautaires de justice.

formation et de perfectionnement cette année-là. En 2003-2004 la structure hiérarchique pour ce poste a changé quand les coordonnateurs régionaux ont été chargés de la gestion du fonds.

3. OBJECTIFS ET ÉLÉMENTS DE LA SJA

Voici les objectifs de la SJA :

- appuyer les collectivités autochtones au fur et à mesure qu'elles accroissent leurs responsabilités dans le domaine de l'administration de la justice ;
- refléter et inclure les valeurs autochtones dans le système canadien de justice ;
- à long terme et conjointement avec d'autres programmes de justice, aider à diminuer les taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération dans les collectivités qui administrent des programmes de justice.

Les six éléments suivants visent dans leur ensemble à réaliser les objectifs de la SJA globale.

Élaboration des politiques : Le soutien de la justice communautaire applicable aux Autochtones est au Canada un enjeu stratégique majeur, grâce à des partenariats stratégiques au ministère, entre ministères fédéraux et entre administrations. La DJA dispense des avis stratégiques sur les questions de justice applicable aux Autochtones au MJ, aux négociateurs de l'autonomie gouvernementale et aux autres ministères fédéraux.

Programmes communautaires de justice : Grâce à des ententes cofinancées entre les autorités fédérales, provinciales et territoriales, les collectivités autochtones dispensent des programmes communautaires adaptés à leur culture, notamment de déjudiciarisation, de prononcé communautaire de la peine, de médiation pour des affaires familiales et civiles. Ceci permet aux peuples autochtones d'avoir un rôle prépondérant pour travailler avec les contrevenants et résoudre les conflits familiaux et civils dans leurs propres collectivités.

La DJA finance actuellement des programmes communautaires de justice dans l'ensemble des provinces et des territoires. En 2002-2003, 79 ententes communautaires ont été signées avec des groupes autochtones. En 2003-2004, le nombre des ententes signées avec 454 collectivités a

légèrement augmenté, passant à 83. En 2004-2005, 89 ententes communautaires ont été signées avec 451 collectivités.

RAJA : Forum permettant aux collectivités autochtones d'échanger des pratiques exemplaires et des solutions innovantes à des problèmes de justice applicable aux Autochtones ; soutient la formation et le partage de renseignements sur des modes novateurs de justice réparatrice qui correspondent aux valeurs et aux traditions autochtones. Un comité consultatif de délégués communautaires est l'organe consultatif du RAJA. Celui-ci aide aussi à obtenir que les femmes autochtones participent pleinement à l'élaboration et à la mise en place des programmes communautaires.

En 2002-2003, le RAJA a financé environ 51 activités, notamment : poursuite des travaux avec le comité consultatif, actions communautaires, forums de justice communautaire, séances de formation, ateliers, sensibilisation au RAJA, partenariats avec la Fondation nationale des réalisations autochtones, sueries. Du fait des réaffectations dans toute l'administration fédérale et au MJ, le nombre des activités que soutient le RAJA a baissé à 9 en 2003-2004 et à 7 en 2004-2005.

Fonds de formation et de perfectionnement : On vise à dispenser de la formation viable à des acteurs de justice, pour le développement des capacités communautaires et l'élaboration des programmes communautaires de justice dans les collectivités sans programme financé dans le cadre de la SJA. Depuis les débuts en 2002-2003, des ententes de formation et de perfectionnement ont été signées dans tout le pays auprès de 629 collectivités. Le fonds a servi à soutenir notamment l'assistance à des séminaires, à des conférences, à une séance de planification stratégique et de la formation mentionnée dans des demandes de proposition ou par des coordonnateurs régionaux dans la province ou le territoire qui convenait.

Négociations pour l'autonomie gouvernementale : La DJA dispense des avis juridiques et stratégiques ainsi que du soutien à l'égard de l'application des dispositions touchant la justice aux négociateurs pour l'autonomie gouvernementale et les revendications. Les avocats de la DJA assurent actuellement le soutien de 13 tables d'autonomie gouvernementale dans tout le pays.

Développement des capacités d'autonomie gouvernementale : La DJA élabore de concert avec le MAINC des projets pilotes et du matériel ressource afin de soutenir le développement des capacités pour appliquer les lois applicables aux Autochtones au niveau local. Il s'agit d'un

élément distinct de la phase de mise en œuvre des négociations pour l'autonomie gouvernementale.

La DJA a officiellement approuvé en 2004-2005 deux projets de développement des capacités d'autonomie gouvernementale avec la Federation of Saskatchewan of Indian Nations (FSIN) et la Union of Ontario Indians (UOI). Le projet avec la FSIN concerne des consultations communautaires avec les Premières Nations et les collectivités autochtones de Saskatchewan. Le second projet vise à aider la UOI à développer plus avant ses capacités à l'égard des mécanismes d'appel et de recours (et la formation nécessaire) de façon à appliquer efficacement ses propres lois civiles et ses règlements après que son entente d'autonomie gouvernementale est entrée en vigueur. La DJA étudie actuellement d'autres demandes de financement pour 2005-2006.

Les financements de la DJA pour 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005 sont détaillés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 Financements

Exercice	Demandé	Approuvé par le SCT	Après réduction	Dépendé
2002-2003 ²	18 840 000 \$	10 894 757 \$	SO	9 505 151,09 \$
2003-2004	23 340 000 \$	10 894 757 \$	9 882 719 \$ ³	8 984 346,21 \$
2004-2005	27 840 000 \$	10 894 757 \$	10 481 006 \$ ⁴	9 173 160,58 \$

² La demande de financement allait à l'origine de 2001-2002 à 2005-2006. Du fait de retards dans l'approbation du mandat, le nouveau mandat a débuté en 2002-2003. Afin de prendre en compte le calendrier du mandat final approuvé, on a avancé d'un exercice les chiffres des crédits demandés en 2001.

³ Cette réduction est due à la réaffectation générale dans l'administration fédérale.

⁴ Cette réduction est due à la réaffectation interne du MJ.

4. MÉTHODOLOGIE

L'évaluation formative a comporté cinq grandes méthodes de collecte des données.

- **Entretiens par téléphone** de 40 représentants des ministères fédéraux, notamment le MJ, des administrations provinciales et territoriales et du comité consultatif du RAJA, identifiés par le MJ.
- **Études de cas** dans 6 collectivités sélectionnées par la DJA. Les études ont comporté des entrevues en personne de 14 responsables de justice communautaire (notamment des coordonnateurs), de 24 autres personnes des collectivités, 10 acteurs de la justice canadienne (policiers, magistrats, avocats, agents de probation notamment), de 2 victimes et d'un délinquant. Le MJ a demandé aux coordonnateurs d'identifier les acteurs de la justice canadienne, les victimes et les contrevenants à interroger.
- **Enquête auprès de tous les coordonnateurs de justice communautaire** 95 enquêtes au total ont été distribuées par courrier aux coordonnateurs de justice communautaire sélectionnés par le MJ. Ceux qui ont été interrogés pendant les visites des sites ne faisaient pas partie de l'enquête. Le pourcentage de réponses aux enquêtes a été d'environ 47 %.
- **Examen de dossiers** 46 dossiers de programme communautaire au total ont été sélectionnés (y compris les 6 dossiers des programmes des études de cas) au hasard pour examen, sous réserve d'une bonne représentation régionale proportionnelle de l'échantillon.
- **Examen de documents** 10 documents ont été étudiés, notamment le CGRR de la SJA, son évaluation formative de 1998 et son évaluation sommative de 2000, des études sur le système correctionnel, le plan des activités de la SJA de 1996, les tendances de l'organisation et des activités des programmes pour 1996-1997, 1997-1998 et 1998-1999 (2000) ainsi que des données financières.

5. PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1. La SJA demeure-t-elle pertinente ?

La SJA a été établie dans le cadre de la réponse fédérale à la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale. Ceux-ci constituent environ 2 % de la population canadienne adulte et le nombre des contrevenants autochtones au niveau fédéral a fortement augmenté depuis 1991-1992 : il était 11% du total à l'époque et il était de 17 % en 2001-2002. En 1997-1998, les contrevenants autochtones constituaient 15% de la population carcérale provinciale et territoriale et 20 % des condamnations provinciales et territoriales à une peine de détention⁵.

Après sa visite officielle au Canada en 2004, le rapporteur spécial des Nations Unies a souligné que la SJA est l'un des programmes majeurs mis en œuvre par le Gouvernement du Canada pour répondre aux problèmes auxquels les peuples autochtones sont confrontés dans le système de justice. Il a recommandé d'intensifier les efforts pour réduire et éliminer la surreprésentation des Autochtones détenus ainsi que de reconnaître officiellement les institutions et les mécanismes de justice autochtones et de favoriser la participation entière des collectivités autochtones⁶.

La population autochtone s'accroît beaucoup plus rapidement que la population canadienne en général. Le nombre moyen des naissances au Canada est de 1,7 alors qu'il est de 2,9 pour les femmes autochtones inscrites, d'où cette croissance rapide de population. Dans tout le Canada, la population autochtone est plus jeune et s'accroît plus rapidement que la population non autochtone. En 1997, presque la moitié des membres des Premières Nations inscrites en vertu de la *Loi sur les Indiens* (49 %) avaient moins de 25 ans. Dans l'ensemble du Canada, 33,5 % de la population a moins de 25 ans. Le pourcentage de population autochtone ayant moins de 25 ans

⁵ Statistique Canada, 2001

⁶ Commission des droits de l'homme des Nations Unies, 2004

aura une forte influence sur le système de justice pénale, les recherches indiquant que le groupe le plus vulnérable à cet égard se situe entre 15 et 24 ans⁷.

Le taux de criminalité des peuples autochtones est généralement plus élevé que dans l'ensemble du Canada, ce que l'on attribue souvent à leurs mauvaises conditions socio-économiques. Leur taux de chômage par exemple continue d'être plus élevé que celui de l'ensemble de la population canadienne (19,1 % et 7,1 % respectivement en 2001). En 2000, le revenu moyen des Autochtones était de 13 593 \$ et celui de la population non autochtone, de 22 431 \$⁸. Ce n'est là toutefois qu'une des nombreuses causes du taux élevé de criminalité, les autres causes, plus communes et généralement acceptées, étant le legs du colonialisme, la perte de la culture et la menace envers leur identité.

Intervenir de façon utile auprès des victimes et les soutenir pendant la procédure sont des actions clés de la SJA. Selon l'Enquête sociale générale de 1999, environ 35 % des Autochtones indiquent avoir été victime d'au moins un acte criminel⁹. La criminalité violente y est trois fois plus fréquente que parmi la population non autochtone¹⁰. Les responsables de la SJA travaillent donc avec le Centre de la politique concernant les victimes, les responsables de l'Initiative fédérale de lutte contre la violence familiale et ceux des actions provinciales et territoriales connexes afin que des orientations soient en place pour soutenir et aider les victimes.

Les responsables de la SJA doivent faire face à des défis profondément ancrés dans les conditions socio-économiques défavorables qui continuent de définir le contexte de la justice applicable aux Autochtones. Les données démographiques, socio-économiques et criminogéniques et d'autres facteurs soulignent ensemble et de façon criante la nécessité de trouver des moyens plus appropriés avec lesquels les collectivités autochtones puissent travailler pour résoudre leurs problèmes socio-économiques et apporter des solutions adaptées à leur culture, susceptibles d'avoir à long terme des répercussions durables.

L'évaluation a permis de constater que les objectifs de la SJA continuent d'être pertinents et le seront d'autant plus du fait de l'accroissement prévu de la population autochtone, surtout des jeunes. La justice demeure un aspect indispensable d'une autonomie gouvernementale élargie.

⁷ Direction des initiatives pour les Autochtones, Service correctionnel du Canada, 1999

⁸ Statistique Canada, 1996, 2001

⁹ Robinson, 2001

¹⁰ Ibid.

Un système que gère les Autochtones et qui reflète leurs valeurs prendra mieux en compte les besoins des contrevenants autochtones et réduira la récidive. La façon dont les Autochtones aborde la justice s'attache à rétablir l'harmonie dans la collectivité plutôt qu'à punir, ce qui correspond aux traditions et aux valeurs autochtones.

5.2. Mise en œuvre des nouveaux éléments de la SJA

L'évaluation a permis de constater que de nombreuses personnes interrogées dans les collectivités ignorent le développement des capacités d'autonomie gouvernementale et le fonds de formation et de perfectionnement ou manquent d'informations à leur sujet, peut-être parce qu'on les a peu fait connaître¹¹ ou bien cela reflète l'état de leur mise en œuvre.

Le fonds de développement des capacités d'autonomie gouvernementale a été créé lors du renouvellement de la SJA en 2001 et vise à produire et à diffuser des renseignements dans les collectivités autochtones sur des modes efficaces d'application et d'exécution des lois, à aider les autorités autochtones à développer les capacités nécessaires pour élaborer, appliquer et exécuter leurs lois, à aider les collectivités autochtones à comprendre les aspects civils et réglementaires de la justice canadienne et à aider celles qui négocient l'autonomie gouvernementale à renforcer leurs capacités et à élaborer des modèles de renforcement de leurs lois.

Il existe plusieurs raisons pour lesquelles le fonds n'a pas été utilisé depuis 2002. En premier lieu, les négociations pour l'autonomie gouvernementale ont été gênées par des problèmes politiques complexes touchant la viabilité fiscale de celle-ci, tant à la phase de la négociation qu'à celle de la mise en œuvre. Les actions de développement des capacités n'ont donc pas avancé aussi rapidement que prévu, étant donné l'incertitude quant à ces problèmes plus vastes.

En deuxième lieu, les deux Premières Nations qui avaient été encouragées à présenter des demandes en 2003 et en 2004 ne disposaient pas d'assez de ressources pour détailler leurs demandes susceptibles d'être évaluées par rapport aux objectifs précis pour lesquels le fonds a été créé.

En troisième lieu, même si l'élément de l'administration de la justice des ententes d'autonomie gouvernementale demeure un aspect essentiel de gestion en vertu de la politique sur le droit

¹¹ Le fonds de développement des capacités d'autonomie gouvernementale vise une audience ciblée, des collectivités participant avec le MAINC à des négociations pour l'autonomie gouvernementale.

inhérent, de nombreuses négociations pour l'autonomie gouvernementale portent sur des types de programme et de service relevant des pouvoirs publics, tels que la gestion des terres, l'éducation, la langue et la culture.

Le fonds de formation et de perfectionnement est l'un des cinq éléments ayant été affectés par les coupures budgétaires de 2003-2004. En 2003, l'élément Formation et perfectionnement du RAJA a donc été réorienté vers les projets communautaires de justice. Étant donné que les crédits disponibles dans ce fonds de formation et de perfectionnement sont passés de 700 000 \$ à 350 000 \$, on a décidé que la DJA n'aiderait plus les nouvelles demandes de développement communautaire et soutiendrait plutôt les actions de formation pour les programmes établis de justice communautaire, parrainés par la SJA. De par l'accent mis sur les programmes déjà établis, on a décidé que les coordonnateurs régionaux auraient la charge de la gestion de ce fonds ; chaque région a reçu environ 30 000 \$. Ceux-ci ont ensuite tenté d'établir des partenariats avec leurs collègues de leur province ou territoire afin de maximiser les possibilités de formation dans chaque région. Pour la plupart de celles-ci, il s'est agi de contribuer à un atelier auquel les responsables des divers programmes financés ont été conviés, ce qui a permis aux responsables de projet d'établir des réseaux, de partager leurs façons de travailler et les expériences acquises et d'obtenir de la formation sur des sujets précis, notamment la gestion de programme, la constitution de comités de justice, le recrutement et la conservation de volontaires, l'autothérapie pour les travailleurs de justice et le traitement des clients ayant des besoins spéciaux.

La DJA a été informée à l'automne 2004 que le montant des sommes affectées au fonds de formation et de perfectionnement avait été rétabli au niveau antérieurement approuvé par le CT pour 2004-2005. Une somme de 50 000 \$ a été réservée pour l'autoévaluation et le solde a été réparti, chaque région recevant 40 000 \$. Les coordonnateurs régionaux ont de nouveau consulté leurs homologues des provinces et des territoires et contribué dans chaque région à un atelier régional de formation.

Recommandation n° 1 : Revoir la mise en œuvre et le budget du fonds de développement des capacités d'autonomie gouvernementale et de celui de formation et de perfectionnement afin d'en déterminer l'état et si des problèmes sont à résoudre avant la mise en œuvre complète.

Réponse de la direction :

Cette recommandation a été mise en œuvre dans le cadre du mandat actuel et dans la mesure du possible, car tous les crédits affectés à ces éléments sont engagés. L'importance des deux fonds

est bien établie ; il vaut mieux, semble-t-il, employer les ressources et l'énergie à mettre en œuvre les programmes et les projets actuels qu'à promouvoir le concept.

On examinera les objectifs, l'admissibilité et la mise en œuvre des éléments Développement des capacités d'autonomie gouvernementale et Formation et perfectionnement parallèlement aux décisions sur le renouvellement de la SJA pour après 2007. L'évaluation de la nécessité et de la viabilité permanentes des éléments se fera avec les partenaires des provinces et des territoires et avec le MAINC.

Cette recommandation doit être mise en œuvre pour janvier 2006.

5.3. Conception et exécution de la SJA

5.3.1. Collaboration des intervenants pour les questions de la justice applicable aux Autochtones

L'évaluation de la SJA faite en 2000 avait décelé qu'il fallait davantage de présence fédérale et de coordination entre les ministères fédéraux au niveau des collectivités et entre les diverses stratégies concernant les Autochtones, notamment établir des rapports entre les orientations et les programmes ayant des incidences sur la justice applicable aux Autochtones au MJ.

À propos de l'augmentation de la présence de la SJA dans les régions et du travail avec des responsables d'autres programmes fédéraux, la DJA a étudié et appliqué quelques démarches novatrices pour exécuter la SJA dans quelques régions. La DJA a des protocoles d'entente (PE) avec les responsables de la Stratégie nationale de prévention du crime (qui relevait antérieurement du MJ et relève à présent de SPPCC) afin de partager les crédits pour les salaires et le fonctionnement en vue d'exécuter les deux stratégies au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et en Alberta. Un PE existe aussi entre le bureau régional de Colombie-Britannique et la DJA afin de régionaliser quelques-unes de ses fonctions, notamment une entente de cofinancement.

Il y a eu depuis la dernière évaluation des incidences heureuses sur le degré de coopération entre les divers intervenants pour la justice applicable aux Autochtones, notamment entre les diverses divisions du MJ, entre le MJ et les ministères provinciaux et territoriaux et entre les représentants des collectivités autochtones et les fonctionnaires de justice locaux.

Divers rapports de coopération soutiennent des actions locales de justice applicable aux Autochtones, notamment le soutien du MJ (surtout du personnel de la DJA) grâce à des programmes et à des ateliers de formation dispensés. Les fonctionnaires de la justice canadienne qui ont participé à des réunions de comité de justice et entre organismes et à des ateliers interculturels se sont montrés ouverts aux idées nouvelles et ont encouragé la sensibilisation des collectivités aux questions de justice – autant de méthodes précieuses pour favoriser la coopération au niveau local.

On a aussi souligné que la coopération entre les fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux à l'égard des PE et des ententes de cofinancement a été positive. On a suggéré toutefois d'associer dès le départ les fonctionnaires provinciaux et territoriaux à la planification et à l'établissement des priorités afin d'accroître l'efficacité de ces structures de soutien de la SJA et de faciliter l'uniformité entre les financements fédéraux et provinciaux requis par les ententes de cofinancement.

Recommandation n° 2 : Que la DJA revoit les structures de soutien actuelles afin de mieux coordonner les questions de justice applicable aux Autochtones avec les partenaires et de définir tôt les priorités pour le prochain mandat.

Réponse de la direction :

Cette recommandation est mise en œuvre par les actions suivantes.

- Les sous-ministres de la justice ont établi en juin 2004 un groupe de travail fédéral, provincial et territorial sur les questions de justice applicable aux Autochtones, avec un mandat de rendre compte pour janvier 2006 de 5 questions qui préoccupent les collectivités autochtones : la justice communautaire (notamment la prévention de la criminalité, les services aux victimes, les mesures de remplacement, la justice réparatrice), la police, les services correctionnels, la violence familiale et entre personnes, la justice applicable aux jeunes.
- Le groupe de coordination des directeurs généraux (DG) pour la justice applicable aux Autochtones doit s'attacher aux discussions du MJ et aux événements touchant la justice applicable aux Autochtones et à cette fin :
 - définir des démarches stratégiques et des pratiques exemplaires pour faire avancer au MJ la coordination, l'intégration, l'élaboration et l'exécution des orientations et des programmes de justice applicable aux Autochtones;

- constituer au MJ un forum pour fixer les orientations stratégiques et la coopération destinées à soutenir l'exécution complète des programmes au niveau local;
 - analyser les enjeux et les possibilités et arrêter des solutions touchant les inquiétudes en matière d'orientation dans le MJ;
 - définir une compréhension commune des priorités de la justice applicable aux Autochtones.
- Faire régulièrement appel à une table ronde des programmes pour réunir les délégués des programmes et des orientations touchant la justice applicable aux Autochtones dans l'administration fédérale pour faire avancer au MJ la coordination, l'intégration, l'élaboration et l'exécution des orientations et des programmes de justice applicable aux Autochtones et obtenir des résultats positifs au niveau régional et dans les collectivités autochtones.
 - Faire régulièrement appel à des partenariats entre les responsables de la prévention nationale de la criminalité et la DJA pour exécuter les programmes communautaires de justice .
 - La DJA continuera de participer à la réforme de la justice en Saskatchewan et à l'élaboration d'une SJA en Ontario.

Date prévue d'achèvement : le travail sera en partie terminé en janvier 2006, mais l'essentiel du travail s'accomplit en permanence (par exemple bâtir des partenariats grâce au groupe de coordination des DG pour la justice applicable aux Autochtones).

5.3.2. Soutien des programmes communautaires de justice de la part des collectivités et de la justice canadienne

Les autorités fédérales, provinciales et territoriales partagent les responsabilités de l'administration de la justice. Il arrive que leurs compétences se chevauchent afin d'élaborer de meilleures orientations et de meilleurs programmes pour la population. Cet aspect de compétence partagée souligne l'importance de l'engagement et du soutien des provinces et des territoires dans les négociations d'ententes sur la justice dans les collectivités autochtones et afin de faciliter la collaboration horizontale nécessaire pour contribuer à la réussite de la SJA.

Les fonctionnaires des provinces et des territoires se réunissent régulièrement avec leurs homologues fédéraux et des collectivités (coordonnateurs régionaux de la DJA) ainsi qu'au sein du groupe de travail FPT sur la SJA. Chaque ministère provincial et territorial a son propre ensemble de dispositions pour rendre compte et l'on s'efforce de les harmoniser autant que

possible avec les exigences fédérales et celles des collectivités dans les ententes de contribution respectives.

La plupart des collectivités et la justice canadienne appuient sans restriction les programmes communautaires de justice, notamment l'élaboration de protocoles, le renvoi des affaires pour déjudiciarisation et prononcé de la peine par la collectivité, la participation ainsi que l'acceptation des recommandations des cercles communautaires prononçant les peines.

L'évaluation a tout de même décelé des facteurs susceptibles d'affecter la réussite des programmes communautaires de justice, notamment :

- le défi de gagner la confiance et le soutien de la collectivité, de la bande et des officiers de la justice canadienne, ce qui peut affecter le nombre des renvois vers le programme;
- des perceptions négatives (les mesures de remplacement sont uniquement pour les Autochtones, la SJA soutient un système de justice séparé pour les peuples autochtones, que le délinquant s'en sort bien avec la justice communautaire et que la SJA pourrait entraîner un affaïssement de la justice par exemple);
- un manque de coopération entre les officiers de la justice canadienne dans les provinces et les territoires et les prestataires de service;
- le fait que les programmes doivent pouvoir prendre en compte les divers besoins des collectivités, sans être par trop limités par des exigences extérieures telles que les restrictions que les provinces et les territoires instaurent dans les programmes communautaires de justice pour les types d'affaire pouvant être déjudiciarisées (violence familiale par exemple), les types de service pouvant être dispensé et le mode de leur prestation (soutien aux victimes par exemple).

Recommandation n° 3 : Que la DJA travaille avec ses partenaires, notamment ceux des provinces et des territoires à améliorer la connaissance que les officiers de la justice canadienne ont des programmes communautaires de justice financés et à les mettre en valeur pour qu'ils remplacent les programmes traditionnels.

Réponse de la direction :

Cette recommandation sera mise en œuvre par les actions suivantes.

- Ce sont en général les provinces et les territoires qui mènent les travaux avec les officiers de la justice canadienne. La DJA aidera toutefois à cet égard, au cas par cas ou dans des

réunions, des présentations à des conférences ou dans des ateliers où participent des officiers de la justice canadienne.

- La DJA peut au niveau de la collectivité prendre l'initiative de réunions entre les intervenants à propos de programmes communautaires précis afin d'en faire connaître les avantages. Ces réunions peuvent concerner des personnes de la collectivité et des officiers de la justice canadienne.
- Grâce à des partenariats avec la Fondation nationale des réalisations autochtones, la DJA a produit une vidéo pédagogique et une trousse de travail pour faire connaître les métiers en milieu scolaire et intitulée « Industry in the Classroom ». Ces actions visent directement à accroître la présence autochtone dans les métiers de la justice et ont permis de réaliser un module de programme qui sera enseigné dans 30 ou 50 écoles secondaires autochtones à l'automne 2005.
- La DJA fera connaître la vidéo au MJ à des déjeuners-causeries.
- La DJA abordera aussi cette question dans son plan de communication dans le cadre du service de sensibilisation et des partenariats (anciennement RAJA).

Il est prévu que cette recommandation sera toujours en vigueur, car la sensibilisation est une tâche permanente.

5.3.3. Connaissance des éléments précis de la SJA

L'évaluation a permis de constater que l'ignorance d'éléments précis de la SJA, en dehors des programmes communautaires de justice, de la part de personnes ayant été interrogées dans les collectivités, faisait problème.

RAJA

Peu d'agents communautaires connaissent le RAJA ou ont eu des rapports avec lui. Ceux qui ont bénéficié de formation parrainée par le RAJA sont toutefois très positifs et soutiennent cet élément. On reconnaît aussi l'influence du RAJA pour le faire connaître des officiers de la justice canadienne et des autres audiences visées. Des inquiétudes ont malgré tout été soulevées à l'égard de la mise en œuvre et de la réalisation du RAJA : rapports limités avec les collectivités, mandat, priorités, objectifs et buts incertains, roulement fréquent du leadership. Selon l'évaluation de la SJA faite en 2000, il faut renforcer la diffusion de renseignements sur le RAJA. La DJA avait indiqué à l'époque qu'elle allait élargir la portée de son bulletin

d'information en ligne LINK, fournir un outil ressource pour que les responsables de réseau et de programme puissent être en rapport entre eux et partager les expériences acquises auprès des ateliers et des conférences que parrainent le RAJA. Ces améliorations au site internet du RAJA n'ont pas encore été réalisées. Selon la DJA, le budget affecté au RAJA a diminué depuis 2001. Même si c'est toujours le cas pour les actions de démarrage, les ressources disponibles ont eu une influence directe sur la portée du RAJA. On suggère dans quelques réponses que les crédits du RAJA seraient mieux employés au niveau des collectivités pour répondre aux besoins de formation et de perfectionnement.

Formation et perfectionnement

La fonction de la formation et du perfectionnement dans les programmes communautaires de justice a été jugée comme étant très importante, pas seulement pendant la phase initiale de mise en œuvre du programme, mais aussi plus tard à mesure que de nouveaux programmes sont mis en place et qu'il y a roulement de personnel. On constate toutefois dans de nombreuses réponses que l'on ignore que des crédits étaient disponibles à cette fin, ce qui peut avoir rapport avec l'état de la mise en œuvre du Fonds de formation et de perfectionnement.

Autonomie gouvernementale

De même, on connaît mal les éléments de la SJA portant sur l'autonomie gouvernementale. Étant donné que l'élément des négociations pour l'autonomie gouvernementale porte sur la coordination des fonctionnaires ministériels et des avis juridiques et stratégiques vis-à-vis des négociateurs de l'autonomie gouvernementale et des revendications, il ne faut pas se surprendre que de nombreux acteurs de la justice communautaire et d'autres personnes dans les collectivités indiquent ne pas disposer d'informations sur cet élément ou même l'ignorer. Même si le fonds pour le développement des capacités d'autonomie gouvernementale est peu connu, ce qui peut avoir rapport avec l'état de la mise en œuvre de cet élément, les fonctionnaires et les personnes dans les collectivités sont en grand nombre d'avis que leur travail, surtout les programmes communautaires de justice, ont pour effet de développer ces capacités. On a également souligné qu'il faut de la formation à cet égard.

Élaboration des politiques

Il semble qu'il y ait confusion quant à la fonction d'élaboration des politiques de la DJA par rapport au Groupe du droit des Autochtones et de la politique stratégique au MJ et à celle du

MAINC. On s'inquiète du manque de consultation et de communication avec les collectivités et avec les provinces et les territoires à propos des changements d'orientation de la SJA ; on s'inquiète aussi de ce que les priorités locales ne sont pas toujours prises en compte comme il le faudrait.

Recommandation n° 4 : La DJA va entreprendre un examen du RAJA pour déterminer si sa structure convient pour exécuter son mandat.

Réponse de la direction :

Cette recommandation est mise en œuvre par les actions suivantes.

On a reconnu que la structure actuelle du RAJA ne lui permet pas de remplir son mandat et un document sur les options de restructuration de sa fonction a donc été préparé en 2004. On y a étudié comment le RAJA pourrait être restructuré en vue d'accroître la communication dans les deux sens entre les collectivités autochtones et les acteurs de justice – juges, avocats, policiers notamment – pour améliorer l'administration de la justice chez les peuples autochtones.

L'édification d'un nouveau RAJA figure dans le plan des activités de la SJA pour 2005-2006 et a pour objectif de devenir un centre de communication pour la justice applicable aux Autochtones.

Il est prévu que cette recommandation sera mise en œuvre pour novembre 2005.

Recommandation n° 5 : Que la DJA élabore et mette en place une stratégie de communication afin de faire connaître les éléments distincts de la SJA, surtout le nouveau Fonds de formation et de perfectionnement et le fonds pour le développement des capacités d'autonomie gouvernementale.

Réponse de la direction :

Les éléments Développement des capacités d'autonomie gouvernementale et Formation et perfectionnement touchant cette recommandation ont été mis en œuvre autant que possible dans le mandat actuel, car les crédits affectés à ces éléments sont engagés dans la présente année fiscale. L'importance du fonds qui y est consacré est bien établie ; il vaut mieux, semble-t-il, employer les ressources et l'énergie à mettre en œuvre les programmes et les projets actuels qu'à promouvoir le concept.

L'élément RAJA de cette recommandation sera mis en œuvre par les actions suivantes :

- Plan de communication en dehors du MJ destiné à faire connaître la SJA aux partenaires de l'extérieur et aux collectivités.
- Plan de communication au MJ destiné à faire connaître la SJA aux partenaires du MJ.
- Réaliser un site internet pour la SJA et le service de sensibilisation et des partenariats et mettre en place des grands points de diffusion pour l'information touchant la justice applicable aux Autochtones.
- Contribuer à l'organisation d'événements majeurs, Fondation nationale des réalisations autochtones notamment et assister à des événements pour faire connaître la SJA.
- Stratégie de développement de la sensibilisation et de partenariat du MJ, notamment nommer un champion et définir des occasions de faire passer le message de la SJA.

Il est prévu que cette recommandation sera mise en œuvre pour novembre 2005.

5.3.4. Ressources

Ainsi que l'avait constaté l'évaluation de la SJA en 2000, des crédits supplémentaires sont toujours nécessaires pour la formation. Puisque l'élément Formation et Perfectionnement n'a pas été entièrement mis en place en raison des coupures budgétaires, le manque de ressources pour la formation est toujours là.

Il y a d'autres préoccupations en matière de financement, notamment le fait que l'on a besoin que les crédits pour les programmes communautaires de justice arrivent en début d'année continue de faire problème ; il faut des engagements de financement à long terme pour assurer la continuité des programmes et la stabilité de la croissance à long terme. À mesure que les programmes établis de longue date continuent de croître, il faut réévaluer les niveaux de financement pour rendre compte des demandes et des renvois en augmentation dans les programmes et des augmentations de salaire (c'est-à-dire mêmes niveaux de salaire qu'en 1996 pour quelques programmes). Il faut des crédits supplémentaires pour les nouveaux programmes susceptibles d'augmenter le nombre des renvois.

Recommandation n° 6 : Que la DJA examine la portée de chaque élément par rapport aux niveaux actuels de ressources afin de garantir qu'ils correspondent aux objectifs globaux de la SJA.

Réponse de la direction :

Cette recommandation sera mise en œuvre par les actions suivantes :

- La DJA a décelé, grâce à un plan des activités et à des plans de travail individuels pour chaque élément, les points où il faut travailler. Il s'agit notamment d'un élément du renouvellement de la stratégie dans lequel on étudiera les ressources actuelles et les aspects nécessitant plus de crédits pour que la SJA se poursuive après 2007.
- Avec l'aide de la Division de la recherche et de la statistique du MJ, la DJA a entamé une évaluation des programmes communautaires à l'égard du niveau actuel des ressources et du coût de l'expansion à toutes les collectivités autochtones.
- La DJA va entreprendre dans le cadre de l'évaluation sommative un examen des divers éléments à l'égard des niveaux actuels des ressources pour veiller qu'ils correspondent toujours aux objectifs globaux de la SJA.
- La DJA examinera les évaluations menées par les responsables des programmes communautaires ainsi que des activités de formation.

Il est prévu que cette recommandation sera entièrement mise en œuvre pour août 2006.

Recommandation n° 7 : Que la DJA étudie la gestion des ententes de contribution pour déterminer s'il existe de meilleurs moyens de mieux financer les projets, dans de meilleurs délais.

Réponse de la direction :

Cette recommandation sera mise en œuvre par les actions suivantes :

- L'admissibilité permanente aux programmes dépend de la présentation de rapports finaux sur le projet. Le financement est retenu si les rapports sur les dépenses et les rapports provisoires (s'il y a lieu) ne sont pas remis dans les délais prévus. Les problèmes engendrés par des paiements en retard la première année du renouvellement ont été rectifiés.
- La DJA s'est engagée, dans le cadre de la stratégie de renouvellement à se renseigner auprès de la Direction générale des finances, de l'administration et de programmes du MJ, du Conseil du Trésor et de ses homologues des provinces et des territoires quant au recours possible à d'autres moyens de financement tels que le paiement souple de transfert et le financement pluriannuel. Les ententes pluriannuelles permettraient de réduire de beaucoup le temps passé à la négociation d'ententes annuelles et en outre prennent en compte le caractère permanent du financement.

- La DJA se renseignera à propos de ses modalités actuelles sur la possibilité d'exemption à la politique de paiement de transfert du Conseil du Trésor en vue de faciliter les paiements anticipés.
- De meilleures communications entre la DJA et les responsables des programmes communautaires de justice afin de garantir le respect des exigences des ententes.

Il est prévu que cette recommandation sera mise en œuvre pour janvier 2006.

5.3.5. Données sur le rendement

L'évaluation de la SJA en 2000 avait recommandé la mise en œuvre d'un mode national d'évaluation des programmes communautaires de justice afin de faciliter la déclaration des résultats quant au rendement. La DJA a indiqué que sa méthode nationale est une méthode d'autoévaluation. Des programmes communautaires de justice pratiquent l'autoévaluation annuelle.

L'examen des dossiers de 46 programmes communautaires de justice a permis de constater que même si les dossiers sont bien organisés, les données sur le rendement produites sont limitées et varient selon les programmes. La plupart portent sur les activités plutôt que sur les résultats ou sur les incidences des programmes. Les rapports d'activités trimestriels varient selon les programmes et il semble qu'il y ait des différences quant au mode de déclaration des données. Il n'est donc pas clair si pour tous les programmes, on se sert des mêmes définitions du type de programme ou d'affaire. Du fait de ce manque de normalisation de ces rapports, il est très difficile de rassembler des statistiques pour évaluer les incidences globales des programmes.

Un modèle de plan de travail et de déclaration des activités exigeant des données sur le rendement et les résultats a été mis en œuvre dans la plupart des programmes de l'Ontario et du Manitoba. Quelques autres régions s'orientent aussi dans cette voie.

Étant donné que l'évaluation fait beaucoup appel aux opinions des intervenants pour étudier les incidences des programmes, il existe peu de données sur le rendement des cinq autres éléments de la SJA.

Recommandation n° 8 : Revoir le CGRR de la SJA avant la prochaine évaluation (2006) et mettre en place une stratégie de gestion du rendement qui permettra de recueillir des données pertinentes sur le rendement de chaque élément de la SJA.

Réponse de la direction:

Cette recommandation sera mise en œuvre par les actions suivantes :

- L'examen et la mise à jour de son CGRR actuel figurent dans le plan des activités de la DJA pour l'exercice 2005-2006. Il s'agira notamment de réévaluer les données actuelles (articulées à un niveau stratégique), la stratégie d'évaluation (posons-nous les bonnes questions ?), les indicateurs de mesure du rendement conviennent-ils pour la prise de décision et des rapports essentiels sont-ils établis avec l'Architecture d'activité de programme ?
- En septembre 2005, la DJA tiendra, pour faciliter ce processus, une séance stratégique à laquelle assisteront des délégués de la DJA, des divisions de l'Évaluation et de la Recherche et de la Statistique du MJ ainsi que des régions.
- Une étude sur la récidive pour examiner l'objectif de la SJA de contribuer à une diminution du taux d'incarcération chez les peuples autochtones dans les collectivités ayant des programmes de la SJA.
- Utiliser des ateliers d'autoévaluation des projets communautaires de formation et de perfectionnement pour élaborer davantage d'indicateurs efficaces de la réussite.
- Des coordonnateurs régionaux ont commencé à définir des éléments communs pour la déclaration des statistiques. Il faut d'autres travaux avec des partenaires des provinces et des territoires.
- Mise en œuvre du système de gestion de l'information des subventions et des contributions (SGISC), ce qui permettrait de normaliser la collecte des données à la DJA, de la relier à d'autres programmes du MJ et donc de réaliser des économies au MJ. Cette mise en œuvre du SGISC serait conforme à l'élément de vérification normalisée (y compris des risques), que recherche le CT.

Il est prévu que cette recommandation sera entièrement mise en œuvre pour décembre 2005.

5.4. Réussite de la SJA – premier bilan

Selon les réponses obtenues, la réussite de la SJA revêt plusieurs formes, notamment le rétablissement des collectivités, l'amélioration de la vie des personnes après une intervention, la mise en relation des jeunes avec leur culture autochtone, une connaissance accrue des questions concernant les victimes, sensibilisation et connaissance accrues de la justice canadienne, contrôle

et participation accrues des collectivités à la justice communautaire, davantage de réseaux, davantage d'échanges de renseignements, plus de partage des ressources avec d'autres services communautaires, améliorations des capacités des collectivités en général.

Responsabilité de l'administration de la justice

La création même du programme de justice communautaire comme autre solution que la justice canadienne peut appuyer est une réussite de la SJA. On a constaté dans l'évaluation que les collectivités autochtones ayant des programmes communautaires de justice prennent en charge une responsabilité importante en cas d'infractions au *Code criminel*. Quelques-unes se chargent aussi des affaires de stupéfiants, des conflits en matière civile et familiale, des infractions aux règlements des bandes et d'un petit nombre d'affaires graves ou sans intervention de la police officielle.

Selon les études de cas des six programmes communautaires de justice ¹², les programmes ont été les personnes et les collectivités, sans toutefois fonctionner encore à plein régime. Des collectivités ont indiqué que le nombre des renvois est faible ; elles estiment pouvoir traiter davantage d'affaires si elles disposent de ressources supplémentaires permanentes pour la formation. Avec des ressources supplémentaires et une réévaluation des exigences d'admissibilité, les programmes pourraient être élargis de façon à mettre l'accent sur la prévention, sur les jeunes récidivistes et à assurer un bon suivi auprès des clients. Une évaluation des pratiques exemplaires et des expériences acquises par la DJA aiderait les programmes communautaires de justice à améliorer leur efficacité.

Les collectivités pourraient devenir davantage responsables de l'administration de la justice si le nombre des renvois vers les programmes communautaires de justice augmentait, si les capacités augmentaient, si ces programmes étaient acceptés grâce à la vulgarisation et s'il y avait des protocoles avec la police et la poursuite précisant les modalités du recours ordinaire au renvoi afin d'obtenir davantage de coopération.

Des valeurs autochtones dans le système de justice canadien

On estime que la SJA est un pas en avant pour atténuer la méfiance traditionnelle de la justice canadienne et les avantages de la justice réparatrice commencent à s'apercevoir dans les

¹² Une description des six programmes communautaires de justice figure à l'annexe A.

collectivités. Même si l'on soutient une telle notion, qui est essentielle à la démarche autochtone à l'égard de la justice, il faut souligner davantage encore les valeurs autochtones dans le système de justice canadien¹³. Une collectivité a précisé que les programmes qui réussissent le mieux sont ceux où l'on souligne les pratiques culturelles. On mentionne que la participation accrue des aînés, l'incorporation de cérémonies autochtones et l'augmentation du nombre des traducteurs autochtones dans les tribunaux de la justice traditionnelle sont autant de mesures pour atteindre cet objectif.

Taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération

L'évaluation n'a pas spécifiquement étudiée les taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération. Selon toutefois une étude de cinq programmes communautaires menée dans l'évaluation de la SJA en 2000, ces programmes ont été plus efficaces que des programmes traditionnels comparables pour réduire la récidive et partant, la criminalité dans les collectivités autochtones. Le MJ mène actuellement une étude plus complète sur ce sujet, dont les résultats figureront dans la prochaine évaluation (2006). On a constaté des réductions semblables du taux de récidive dans d'autres études sur des programmes de justice réparatrice¹⁴.

L'évaluation sommative (2006) étudiera l'incidence de la SJA sur les taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération.

5.5. Efficacité et autres modes d'exécution et de conception

Autres modes d'exécution et de conception

L'évaluation a cerné plusieurs activités susceptibles de renforcer l'efficacité de la SJA. Quelques-unes semblent se situer dans le cadre actuel et ne se font pas en raison du manque de fonds, par exemple : davantage de services aux victimes, recours plus fréquent aux cercles de guérison, surveillance plus suivie pour garantir le respect des conditions de déjudiciarisation,

¹³ Du fait de la diversité des valeurs autochtones au Canada, il y a lieu de réfléchir à ce qu'on entend par ce terme.

¹⁴ Latimer, 2001

d'avantage de participation des aînés, de médiation familiale, d'application des principes de Gladue¹⁵ dans les recommandations pour prononcer la peine.

D'autres besoins se situent hors du cadre actuel, par exemple : surveillance du cautionnement, planification de la libération anticipée et de la réinsertion, cercles de médiation des libérés conditionnels associant victimes et policiers, programmes de bien-être des familles et des enfants, de protection des enfants, de lutte contre la violence familiale, de prévention de la criminalité, traitement de la toxicomanie, notamment de l'alcoolisme. D'autres programmes se chargent de la plupart de ces activités, ce qui suggère qu'il y aurait lieu de les intégrer davantage à la justice communautaire, ce qui pourrait combler quelques-unes de ces lacunes.

On a demandé dans l'évaluation de définir des activités supplémentaires et aussi les priorités des crédits actuels pour les éléments de la SJA et les modèles de programme de justice communautaire. Les Programmes communautaires de justice ont reçu le plus de soutien (réponses des délégués des collectivités, des autorités et de la justice canadienne), puis le Fonds de formation et de perfectionnement. Dans quelques réponses toutefois, on suggère qu'il vaudrait mieux consacrer les ressources pour celui-ci aux collectivités afin de répondre aux besoins locaux de formation et perfectionnement. Quant aux autres éléments, on a exprimé moins de soutien pour le RAJA et le fonds pour le développement des capacités d'autonomie gouvernementale et moins encore pour la négociation de celle-ci. Ceci reflète peut-être une ignorance de ces éléments.

À propos des modèles de justice communautaire, c'est la déjudiciarisation qui a reçu le plus de soutien et la médiation en matière familiale et civile qui en a reçu le moins, ce qui est conforme aux constatations de l'évaluation de 2000 selon lesquelles ces modèles sont sous-utilisés. Le manque de soutien envers ces modèles reflète peut-être le fait que les personnes interrogées lors de l'évaluation travaillent plus en droit pénal qu'en droit civil ou peut-être qu'on a moins besoin de ces modèles. Il faudra plus de recherches pour en déterminer les raisons.

Enfin, on demande davantage de recherches et d'évaluations pour définir les pratiques exemplaires reliées aux programmes communautaires de justice et aux activités de formation et d'autonomie gouvernementale, puis pour partager les renseignements qui en résulteront.

¹⁵ L'arrêt *Gladue* (1999) précise que l'art. 718.2 du CC s'applique à tous les contrevenants autochtones concernés par l'art. 25 de la Charte et par l'art. 34 de la Loi constitutionnelle, pas seulement à ceux qui résident dans une réserve. L'art. 718.2 encourage le juge qui prononce la peine à recourir à la justice réparatrice.

Rentabilité

Il y aurait lieu de mener dans la prochaine évaluation une évaluation de la rentabilité, notamment de l'augmentation possible du nombre des renvois vers les programmes communautaires, des lignes directrices sur le renvoi et des crédits suffisants pour garantir que la capacité de renvoi existe bien ; il faudrait aussi analyser les coûts des différents programmes communautaires de justice par rapport à ceux des programmes comparables de la justice traditionnelle.

Recommandation n° 9 : Que la DJA recueille des données sur les pratiques exemplaires dans les programmes communautaires de justice et les activités de formation et d'autonomie gouvernementale, puis partage les renseignements avec d'autres collectivités. Ceci renforcera l'efficacité des programmes et aidera celles-ci à élaborer leurs propres programmes et activités.

Réponse de la direction :

La DJA s'est engagée dans le plan général de ses activités à prendre les mesures suivantes :

- Études de cas comportant des entretiens en personne avec divers acteurs sélectionnés de programmes communautaires de justice et examen des documents des programmes. Les résultats des études de cas serviront dans l'évaluation sommative à déceler dans quelle mesure la SJA a contribué à réduire les taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération chez les peuples autochtones dans les collectivités dotées de ces programmes. On étudiera aussi les pratiques exemplaires et les expériences acquises afin de définir quels facteurs affectent la réussite des programmes communautaires de justice .
- Élaboration d'un site internet pour la DJA et le RAJA et de points clés de diffusion de renseignements sur la justice applicable aux Autochtones, notamment :
 - plans de communication;
 - récits d'événements positifs (pratiques exemplaires, expériences acquises);
 - liens vers d'autres programmes connexes;
 - listes de personnes pouvant être contactées;
 - liste de matériel et de vidéos à disposition;
 - suivi du nombre des visites des sites et des documents visualisés.

Il est prévu que cette recommandation sera mise en œuvre pour décembre 2005.

6. CONCLUSION

La SJA continue d'être nécessaire. C'est une constatation que souligne le fait que le taux d'incarcération chez les peuples autochtones continue d'être anormalement élevé. À moins qu'on n'établisse des mesures pour remplacer l'incarcération, on prévoit que ce taux va s'élever pour suivre la croissance prévue de la population autochtone, surtout celle des jeunes. Il faut aussi des programmes communautaires de justice qui reflètent les cultures et les valeurs des Autochtones et s'attachent aux facteurs démographiques et socio-économiques amenant les peuples autochtones en contact avec la justice pénale.

Depuis son renouvellement, la SJA continue de financer des programmes communautaires de justice, le RAJA, l'élaboration de politiques et les négociations pour l'autonomie gouvernementale. En raison de restrictions budgétaires, le Fonds de formation et de perfectionnement et celui pour le développement des capacités d'autonomie gouvernementale n'ont pas été entièrement mis en place, même si des crédits avaient été prévus à cet effet lors du renouvellement. Il faut revoir la portée de chaque élément pour garantir qu'il est possible de satisfaire aux objectifs de la SJA dans son ensemble avec les niveaux actuels de ressources.

Les programmes communautaires de justice bénéficient d'un fort soutien local, fédéral, provincial et territorial, ce dont témoignent l'élaboration de protocoles, le renvoie des affaires, la participation des cercles communautaires de détermination des peines et l'acceptation de leurs recommandations. La réussite de ces programmes pourrait toutefois se trouver affectés par le nombre des renvois et la capacité de traitement de ceux-ci. Il faut donc de la formation et des financements à long terme ; il faut vulgariser ces programmes.

La connaissance et la compréhension limitées qu'ont les intervenants des activités des cinq autres éléments sont un problème que l'évaluation a mis à jour. Certes les personnes ayant eu des rapports avec ces éléments ont exprimé des observations élogieuses, mais si les objectifs de la SJA doivent être atteints, il faut accroître la sensibilisation et l'accès à tous ses éléments.

Les intervenants ont certes indiqué que des progrès ont été faits pour atteindre les objectifs de la SJA, mais il est difficile d'évaluer l'incidence de celle-ci sans données sur le rendement. Il faut mettre en œuvre un système d'information sur le rendement, qui servira à des fins de gestion, de responsabilisation et aux évaluations futures afin d'évaluer l'efficacité de la SJA.

BIBLIOGRAPHIE

Profil démographique des peuples autochtones du Canada et des délinquants autochtones détenus dans des établissements correctionnels fédéraux. Ottawa : Direction des initiatives pour les Autochtones, Service correctionnel du Canada, 1999.

http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/correctional/abissues/know/10_f.shtml

Rapport de M. Rodolfo Stavenhagen, rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, remis conformément à la résolution 2003/56 de la Commission. Commission des droits de l'homme des Nations Unies, 2004.
http://www.unhchr.ch/french/indigenous/rapporteur_fr.htm

Latimer, Jeff, Craig Dowden, Danielle Muise. *L'efficacité des pratiques de la justice réparatrice : méta-analyse.* Ottawa : Division de la recherche et de la statistique, ministère de la Justice Canada, 2001. <http://canada.justice.gc.ca/fr/ps/rs/rep/meta-f.pdf>

Robinson, David et. al. *Profil instantané d'une journée des détenus dans les établissements correctionnels pour adultes du Canada.* Ottawa : Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada, 2001.

Recensement du Canada. Ottawa : Statistique Canada, 1996.

Recensement du Canada. Ottawa : Statistique Canada, 2001.

ANNEXE A :
Études de cas de l'évaluation formative de la SJA:
Descriptions des programmes communautaires de justice

Les programmes communautaires de justice ayant fait l'objet d'une étude de cas pour l'évaluation formative de la SJA sont décrits ci-dessous.

Programme de déjudiciarisation pour les Autochtones Gitksan

Le Programme de déjudiciarisation pour les Autochtones Gitksan (PDAG) met en œuvre un programme de déjudiciarisation avant et après la mise en accusation pour six bandes dans la région du nord de la Colombie-Britannique, dont la population totale est d'environ 8000 habitants. La structure du PDAG est fondée sur le système des maisons. Dans le cadre de ce système, les actions et le comportement d'une personne rejaillissent sur l'ensemble de la maison. Toute la maison, par conséquent, est touchée par l'infraction d'un de ses membres. Le PDAG participe activement à la détermination de la peine par la collectivité et à la médiation. L'acceptation d'un renvoi dépendra du soutien accordé par la maison au délinquant et à la victime, du désir du délinquant de participer et du consentement de la victime. Les renvois sont effectués par différentes personnes, la GRC, la poursuite et d'autres organismes communautaires. Conformément à son contrat avec la province, le programme joue également un rôle intégral dans la gestion des peines pour les cas de surveillance communautaire. Le programme a recours à un éventail de mesures telles que fêtes diverses, visites des aînés, recherche généalogique. Pour les jeunes, on utilise plus souvent les heures de rentrée, la fréquentation scolaire obligatoire et le renforcement de relations avec la famille et les frères et sœurs. Un programme d'aide aux victimes est offert dans le cadre du programme.

Programme de justice communautaire des Premières nations de Champagne et de Aishihik et du village de Haines Junction

Le Comité de justice communautaire de Haines Junction met en œuvre un programme de déjudiciarisation avant et après la mise en accusation pour les résidents de Haines Junction dans le sud-ouest du Yukon. La collectivité comprend 1140 membres inscrits des Premières nations de Champagne et de Aishihik, et le village de Haines Junction a une population d'environ 770. Le comité de la justice comporte 6 membres et se sert de la détermination de la peine par la collectivité et de la médiation. Le but est de traiter de la criminalité efficacement et d'encourager la collectivité à jouer un rôle actif dans la prévention de la criminalité. Dans le cadre du programme, on utilise les cercles de détermination de la peine et les cercles de guérison pour aborder les préjudices associés à la criminalité et les cercles de la parole pour régler les différends avant qu'ils ne donnent lieu à des actes graves ou même criminels.

Yellowhead Tribal Community Corrections Society (YTCCS) - Alexis Cree

Le programme de justice communautaire de la YTCCS inclut l'élaboration et la mise en œuvre de groupes consultatifs traditionnels des Premières nations en vue d'exposer les méthodes traditionnelles utilisées pour aborder les différends d'une manière transparente pour tous les membres et les tiers qui devront traiter avec les autorités ou les institutions des Premières nations.

Plus précisément, il n'existe actuellement pas d'organe institutionnel dans ces collectivités de Premières nations pour régler les différends et pour aborder et régler des comportements contraires à l'éthique ainsi que la discorde politique et communautaire de façon juste, équitable et harmonieuse. Les différends, peu importe leur nature, sont une préoccupation grandissante et représentent le type d'affaire susceptible d'être présenté aux groupes consultatifs traditionnels des Premières nations.

Les cinq Premières nations membres du Conseil tribal Yellowhead ont mis en œuvre un groupe consultatif traditionnel des Premières nations dans leur collectivité. Il s'agit des Premières nations d'Alexander, d'Alexis, d'Enoch, d'O'Chiese et de Sunchild.

Dans la Première nation d'Alexis, il existe une relation unique entre le tribunal provincial et le programme de justice réparatrice. Le tribunal provincial siège à Alexis et travaille avec le comité de la justice pour traiter des délinquants comme des personnes en prenant en considération leur situation et leurs antécédents. Les mesures prises sont axées sur le traitement plutôt que sur le châtement et cherchent à aborder les causes sous-jacentes de la criminalité.

La YTCCS est au service des 1500 habitants de la collectivité d'Alexis dans le nord de l'Alberta et utilise un modèle de justice réparatrice. À Alexis, la GRC, le comité de la justice et le tribunal fonctionnent comme une entité de justice réparatrice. Des renvois et des discussions sont menés entre les trois groupes. Le Programme a un rôle de coordination pour ces trois groupes.

Initiative en matière de justice familiale de la Première nation Awasis (*projet Meen-noo-stah-tan Mini-si-win*)

Le projet Mee-noo-stah-tan Mi-ni-si-win est un système unique de justice familiale, basé sur le règlement des différends sur le modèle des conférences du groupe familial. La collectivité dotée du projet est située près de Thompson dans le nord du Manitoba et a une population d'environ

2000 habitants. Le but est d'aider les familles à régler les problèmes concernant les enfants et la famille sans recourir aux systèmes ordinaires de services pour l'enfance et la famille et de justice. Le projet permet de rassembler la famille, la famille élargie, les membres de la collectivité, les aînés et les fournisseurs de services pour régler les problèmes liés à la protection des enfants, avec l'aide de O-kwes-ki-mo-wews, ou médiateurs familiaux, qui sont qualifiés. Les médiateurs font appel à une combinaison de techniques traditionnelles de rétablissement de la paix et de médiation familiale.

Selon les besoins du cas, des organismes internes et externes, y compris la GRC, les services de santé, les écoles, les services de probation, les programmes de traitement de la toxicomanie, notamment de l'alcoolisme, les services judiciaires, les magistrats et les églises participent au processus de médiation. Si on arrive à un règlement, le médiateur veille à ce que les conditions soient respectées et à ce que l'harmonie soit rétablie. Si on n'arrive pas à un règlement, le cas est renvoyé tout d'abord à des services de soutien externes qui peuvent, après considération, renvoyer à nouveau le cas au projet. Si, après un deuxième renvoi, le cas ne peut être réglé, il est renvoyé directement au tribunal provincial ou bien au magistrat, qui peut le renvoyer au tribunal provincial.

Projet du Conseil communautaire des Services juridiques pour les Autochtones de Toronto (SJAT)

Les SJAT sont un programme de déjudiciarisation en milieu urbain à Toronto (Ontario), au service d'une population autochtone d'environ 60 000. Ses ressources actuelles lui permettent de traiter environ 100 cas par an. Le mandat prévu consiste à s'occuper de délinquants autochtones mis en accusation aux termes du *Code criminel* ou de la *Loi sur les stupéfiants* et qui, à titre de mesure de déjudiciarisation, sont orientés vers le « Conseil communautaire autochtone ».

Celui-ci utilise les conférences communautaires pour traiter des cas de déjudiciarisation et choisit d'un vaste éventail de mesures, y compris la formulation d'excuses, le dédommagement, le renvoi vers des organismes autochtones, des services traditionnels de counseling, l'emploi et l'éducation.

Les conseillers parajudiciaires des tribunaux pénaux pour adultes des ALST désignent et choisissent des autochtones pour participer au programme. Si la personne est admissible et qu'elle y consent, il y a déjudiciarisation devant le conseil et soit on surseoit aux accusations, soit le tribunal retire l'accusation.

La réussite du programme de conseil communautaire dépend en grande partie de la participation de la victime au processus. Ainsi, quand il y a déjudiciarisation, les ALST prennent toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que la victime participe à l'audience du conseil.

Si les personnes ne se présentent pas à l'audience du conseil, on peut, à ce moment-là, rétablir les accusations. Une fois l'audience achevée, le conseiller parajudiciaire fait part de la décision du conseil au chef d'équipe. Si la personne visée par la décision du conseil ne respecte pas cette décision, on ne rétablit pas les accusations, sauf en cas exceptionnel. En cas de non-respect des décisions du conseil, il n'y pas d'admissibilité à la déjudiciarisation d'autres affaires par le conseil pendant une période déterminée.

Programme de justice réparatrice d'Elsipogtog

La Première nation Elsipogtog, située au Nouveau-Brunswick et dont la population est de 2500 habitants, assure le fonctionnement d'un programme de justice de substitution. Un comité de justice communautaire composé de 15 membres encadre ce programme. Les membres du comité représentent tout l'éventail des organismes, des services et des programmes internes, ainsi que les membres de la collectivité (aînés, jeunes et femmes). On demande au comité de formuler des recommandations au chef et au conseil concernant des questions de justice et de renseigner la grande collectivité de Big Cove au sujet de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'initiative de justice réparatrice. On dispense actuellement des services associés aux activités de déjudiciarisation, aux mesures novatrices et aux cercles de détermination de la peine. Le comité élabore aussi un programme de police communautaires à Big Cove et favorise actuellement les rapports avec la GRC, les forces policières de Big Cove et la collectivité de Big Cove.

En outre, on a ajouté une nouvelle composante à la Première nation de Big Cove. Il s'agit d'un programme d'aide aux victimes dans le cadre duquel on offre des services de soutien et de préparation au procès aux victimes et à leur famille immédiate. Le programme sensibilise également l'ensemble de la population en faisant mieux connaître les besoins des victimes.