



**STRATÉGIE DE LA JUSTICE
APPLICABLE AUX AUTOCHTONES
RAPPORT ANNUEL DES ACTIVITÉS
2002-2005**

Decembre 2005

Direction de la justice applicable aux Autochtones

Ministère de la Justice du Canada



TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION

2. CONTEXTE : LA STRATÉGIE DE LA JUSTICE APPLICABLE AUX AUTOCHTONES

- Origine et justification
- Mandat initial : 1996-2000
- Mandat renouvelé et élargi : 2002-2007

3. RESSOURCES ET ACTIVITÉS DE LA SJA : AVRIL 2002 À MARS 2005

Activités

4. ÉVALUATION

- Évaluations officielles de la SJA
- Étude secondaire : la SJA en Colombie-Britannique
- Évaluations des programmes de justice communautaires
- Visite du rapporteur spécial des Nations Unies en 2004

5. ORIENTATIONS ET PRIORITÉS FUTURES

- Exécuter la SJA et gérer la DJA
- Établir des activités de liaison et des partenariats
- Faire la preuve de résultats
- Élaborer un nouveau mandat

6. CONCLUSION



INTRODUCTION

La Stratégie de la justice applicable aux Autochtones (SJA) fait partie de la réponse du gouvernement du Canada aux recommandations du *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* de 1996 et à d'autres enquêtes exécutées à travers le pays qui ont fait état de l'aliénation profonde qu'éprouvent les Autochtones face au système de justice et de taux de criminalité, de victimisation et d'incarcération disproportionnés chez les Autochtones.

La SJA quinquennale a été mise en œuvre en 1996. Ses objectifs étaient les suivants :

- aider les Autochtones à assumer une plus grande responsabilité à l'égard de l'administration de la justice dans leurs collectivités;
- favoriser l'incorporation des valeurs autochtones dans le système de justice du Canada;
- contribuer à la réduction des taux de criminalité, de victimisation et d'incarcération chez les peuples autochtones.

La Direction de la justice applicable aux Autochtones (DJA) du ministère de la Justice du Canada (MJ) gère la SJA. De concert avec ses équivalents provinciaux et territoriaux, la DJA poursuit les objectifs de la SJA par l'élaboration et le soutien des politiques, le financement de programmes de justice communautaires et d'activités de formation et de perfectionnement, le soutien des négociations relatives à l'autonomie gouvernementale et le renforcement des capacités ainsi que la liaison et les partenariats (par l'intermédiaire du Réseau de la justice autochtone, le RJA).

Après des débuts prometteurs, la SJA a été renouvelée au mois d'août 2001 pour un deuxième mandat de cinq ans (2002-2003 à 2006-2007). Le présent rapport met en lumière les principales activités exécutées au cours des trois premiers exercices financiers du deuxième mandat de la SJA en vue de réaliser ses objectifs.



Le MJ est résolu à être transparent et sensible aux besoins des Canadiens et Canadiennes. Nous espérons que le présent document aidera à expliquer le rôle, l'objet et les activités de la SJA en ce qui concerne la participation des peuples autochtones dans le système de justice du Canada.

Direction de la justice applicable aux Autochtones
Ministère de la Justice du Canada
100, rue Metcalfe, 7^e étage
Ottawa (ONT) K1A 0H8

Télécopieur : (613) 957-4697

Téléphone : (613) 941-9298

Courriel : ajs-sja@justice.gc.ca

Site Web : <http://www.justice.gc.ca/fr/ps/ajs/>

1. CONTEXTE : LA STRATÉGIE DE LA JUSTICE APPLICABLE AUX AUTOCHTONES

Origine et justification

La relation entre les Autochtones du Canada et le système de justice est un problème de longue date qui a été décrit en détail comme le produit complexe de situations socio-économiques défavorisées, d'approches de la justice insensibles à la culture autochtone ou de racisme systémique¹. Au fil des ans, une multitude d'enquêtes publiques, de groupes de travail et de commissions ont conclu que le système de justice du Canada avait manqué à ses engagements envers les Autochtones à toutes les étapes². Ceux-ci ont pour leur part exprimé une aliénation profonde d'un système de justice qui leur apparaît étranger et

¹ Voir, par exemple, Michael Jackson, *Locking Up Natives in Canada* (Ottawa : Association du barreau canadien, 1989); Nouvelle-Écosse, *Commission royale sur la poursuite criminelle contre Donald Marshall, Jr* (Halifax : Commission royale, 1989); Manitoba, *Rapport de l'Enquête publique sur l'administration de la justice et les peuples autochtones au Manitoba* (Winnipeg : Imprimeur de la Reine, 1991); gouvernement du Canada, *Les autochtones et l'administration de la justice : document de travail* (Ottawa : ministère de la Justice du Canada, 1991); Commission de réforme du droit du Canada, *Aboriginal Peoples and Criminal Justice: Equality, Respect and the Search for Justice* (Ottawa : Commission de réforme du droit du Canada, 1991); Commission royale sur les peuples autochtones, *Par delà les divisions culturelles - Un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada*, (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1996); Saskatchewan Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform, *Legacy of Hope: An Agenda For Change* (Saskatoon: Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform, 2004). Voir également *R. c. Williams*, [1998] 1 R.C.S. 1128, où la Cour suprême a admis d'office le préjugé répandu contre les peuples autochtones au Canada et noté qu'il existe « des preuves que ce racisme largement répandu s'est traduit par une discrimination systémique dans le système de justice criminelle » (*Ibid.*, par. 58.)

² *Ibid.*



inaccessible. Les résultats se reflètent dans une masse grandissante de statistiques qui révèle que les Autochtones subissent des taux d'arrestation, de condamnation et d'incarcération disproportionnés³. Les coûts humains et économiques pour les collectivités autochtones et le Canada sont incommensurables.

Le gouvernement du Canada a mis en place un continuum de politiques, de programmes et d'initiatives pour s'attaquer à la sur-représentation des Autochtones dans le système de justice canadien, par exemple la Stratégie de la justice applicable aux Autochtones (SJA), la Politique sur la police des Premières nations, le Fonds de renouvellement du système de justice pour les jeunes⁴ et l'Initiative sur les services correctionnels communautaires destinés aux Autochtones. Chaque programme fonctionne séparément, selon un mandat et des autorisations distincts, mais ils ont tous un objet commun : contribuer à améliorer la situation des Autochtones dans la société canadienne.

Dans son créneau du continuum, la SJA met l'accent sur l'augmentation des possibilités et le renforcement de la capacité des collectivités autochtones de participer de façon constructive à l'administration de la justice. On espère que la participation accrue et la capacité renforcée contribueront à l'élaboration de réponses mieux adaptées aux problèmes de justice auxquels les Autochtones sont confrontés et au fil du temps, que cela contribuera à réduire le pourcentage d'Autochtones qui entrent en contact avec le système de justice. De plus, à mesure que des Autochtones plus nombreux participent à l'administration de la justice, on en viendra à mieux comprendre les valeurs, les besoins et les aspirations des Autochtones ce qui contribuera à mettre en place les conditions nécessaires pour apporter un changement durable dans le système de justice conventionnel.

Mandat initial : 1996-2000

En avril 1996, le ministre de la Justice a annoncé la SJA dans le cadre de la réponse du gouvernement du Canada au *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*⁵ et à d'autres enquêtes sur la justice applicable aux Autochtones à travers le pays. La SJA devait établir des partenariats au sein du système de justice canadien pour faciliter l'élaboration de politiques et de programmes de justice durables qui satisferaient mieux aux besoins des Autochtones et qui s'attaqueraient à leur sur-représentation dans le système de justice. La Stratégie a été élaborée en coopération avec Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC), le Bureau du Conseil privé et l'ancien Bureau du Solliciteur

³ Les statistiques pertinentes sont rapportées à l'annexe 1.

⁴ Des fonds sont disponibles pour aider les collectivités autochtones à acquérir la capacité de participer à des modèles communautaires de justice pour les jeunes ou à les mettre en œuvre en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.R. 2002, ch. 1.

⁵ Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1996. La réponse du gouvernement du Canada, dont la SJA fait partie, a été publiée dans *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997).



général (dorénavant Sécurité publique et Protection civile Canada), y compris la Gendarmerie royale du Canada (GRC). La SJA est gérée par la Direction de la justice applicable aux Autochtones (DJA) au sein du ministère de la Justice (MJ).

Objectifs

Les objectifs de la SJA sont les suivants :

- aider les peuples autochtones à assumer une plus grande responsabilité à l'égard de l'administration de la justice dans leurs collectivités;
- refléter et inclure les valeurs autochtones dans le système de justice canadien;
- contribuer à long terme et conjointement avec d'autres programmes de justice à une diminution du taux de victimisation, d'actes criminels et d'incarcération chez les peuples autochtones dans les communautés où les programmes de la SJA sont appliqués.

Conception et exécution

Au cours du premier mandat de cinq ans, la DJA a poursuivi les objectifs de la SJA dans trois volets :

- élaboration et soutien des politiques;
- financement de programmes de justice communautaires;
- le Réseau de la justice autochtone (RJA).

Le volet **Élaboration et soutien des politiques** fait la promotion de la justice communautaire autochtone et la soutient comme question de principe clé au Canada au moyen de partenariats stratégiques aux plans ministériel, interministériel et intergouvernemental; il fournit au MJ et à d'autres ministères fédéraux des avis multidisciplinaires sur les questions de justice applicable aux Autochtones; et il fournit des avis et de la matière aux négociateurs de l'autonomie gouvernementale concernant la composante « administration de la justice » des négociations et des accords relatifs à l'autonomie gouvernementale.

Le volet **Financement de programmes de justice communautaires** appuie l'élaboration et l'exécution par les collectivités autochtones de programmes de justice communautaires adaptés à leur culture au moyen d'accords de partage des coûts avec les administrations provinciales et territoriales. Les programmes offrant des mesures de déjudiciarisation/de rechange, des sanctions communautaires, la médiation dans des différends non criminels et d'autres initiatives de justice de rechange visant à établir des rapports plus étroits entre la justice communautaire et le système conventionnel sont admissibles à un financement.



Les programmes de justice communautaires donnent aux Autochtones un rôle important dans le règlement des affaires civiles et criminelles dans leurs propres collectivités.

Le **Réseau de la justice autochtone (RJA)** fournit un forum aux collectivités autochtones pour partager des pratiques exemplaires et des solutions originales aux problèmes de la justice autochtone et il contribue à la formation et à la communication d'information sur des mécanismes de justice de rechange compatibles avec les valeurs et les traditions autochtones. Le RJA favorise également la participation des femmes autochtones comme partenaires à part entière de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes communautaires.

Réalisations et lacunes

Au cours de son mandat initial, la DJA s'est employée à établir des rapports avec les principaux intervenants des collectivités et des provinces/territoires, en établissant dans un délai relativement bref des partenariats solides pour l'échange de renseignements et le partage des coûts. À la fin de son premier mandat, la SJA :

- finançait plus de 60 programmes de justice communautaires servant plus de 260 collectivités autochtones à travers le Canada;
- avait produit du matériel d'auto-évaluation pour les programmes communautaires et avait financé la formation connexe de partenaires provinciaux/territoriaux et d'intervenants en justice communautaire;
- avait financé des colloques, ateliers et séminaires d'échange de renseignements, produit des vidéos et du matériel pédagogique et lancé un site Web.

De plus, la DJA avait participé à 27 tables de négociation relatives à l'autonomie gouvernementale, où elle offrait des avis sur la composante « Administration de la justice » des accords d'autonomie gouvernementale.

Malgré ses premières réalisations, il restait beaucoup à faire à la DJA pour renforcer et soutenir les contributions de la SJA aux initiatives de justice autochtone :

- la réception tardive des fonds posait problème pour les programmes de justice communautaires à travers le pays;

- il y avait des failles et des problèmes courants en matière de communication d'information par les programmes financés, surtout pour ce qui concerne l'établissement de rapports et l'évaluation du rendement;
- le RJA, qui avait connu un roulement élevé de son personnel et subi des compressions et des incertitudes budgétaires, n'avait pas réussi à réaliser les objectifs qu'il s'était fixés.

Évaluation

En 2000, le MJ a évalué officiellement la SJA en vue de demander son renouvellement. Dans le rapport de l'évaluation, on recommandait les mesures suivantes à l'intérieur d'un mandat renouvelé :

- mettre au point un processus pour garantir une coordination intra et interministérielle plus efficace des questions de justice autochtone au sein du gouvernement du Canada;
- adopter une approche nationale intégrée de l'évaluation pour les programmes de justice communautaires afin de faciliter l'établissement de rapports sur le rendement;
- désigner un coordonnateur régional fédéral pour les programmes de justice communautaires, disposant d'un soutien administratif suffisant, pour chacun des territoires et des provinces de l'Ouest, l'Ontario, le Québec et la Région de l'Atlantique;
- mettre en œuvre un processus administratif pour garantir que les fonds du programme parviennent aux collectivités en temps opportun;
- affecter des ressources au RJA aux niveaux établis au départ afin qu'il puisse s'acquitter mieux de son mandat, en satisfaisant en particulier aux besoins critiques de formation sur la justice communautaire et de collecte et de distribution d'information plus efficaces.

Mandat renouvelé et élargi : 2002-2007

Au mois d'août 2001, le gouvernement du Canada a renouvelé la SJA pour cinq exercices financiers (2002-2003 à 2006-2007) afin qu'elle puisse poursuivre ses interventions en vue de corriger la sur-représentation des Autochtones dans le système de justice du Canada⁶. En vertu du nouveau mandat, les activités en cours (élaboration et soutien des

⁶ Par suite du Discours du Trône de 2001, le gouvernement du Canada a prolongé le mandat initial de la SJA (1996-1997 à 2000-2001) de un an (2001-2002) pour faire en sorte que les engagements en vigueur à l'égard des programmes de justice communautaires à coûts partagés se poursuivent.



politiques, financement de programmes de justice communautaires et le RJA) devaient se poursuivre et deux nouveaux volets devaient être mis en place : un Fonds pour la formation et le perfectionnement et un Fonds pour le renforcement des capacités en matière d'autonomie gouvernementale.

Formation et perfectionnement

Selon l'évaluation de la SJA de 2000, la formation et le perfectionnement des membres de la collectivité qui exécutent des programmes de justice communautaires, ou qui aspirent à le faire, est essentielle au succès et à la viabilité des programmes. On a jugé que la formation était importante non seulement au cours des phases d'élaboration et de mise en œuvre du programme mais également plus tard, à mesure que les programmes mûrissent et qu'un roulement du personnel s'installe. Par conséquent, lors du renouvellement de la SJA pour un second mandat, la Stratégie devait comporter un nouveau Fonds pour la formation et le perfectionnement, en vertu duquel jusqu'à 100 % des dépenses admissibles pouvait être couvertes par des subventions et des contributions.

En vue de renforcer les capacités et de favoriser la création de nouveaux programmes, le Fonds pour la formation et le perfectionnement est destiné à soutenir la formation des collectivités autochtones dans lesquelles aucun programme de justice communautaire financé par la SJA n'est mis en œuvre. Le Fonds est également disponible pour compléter la formation et le perfectionnement des programmes financés par la SJA lorsque les fonds communs sont insuffisants pour combler les besoins.

Renforcement des capacités en matière d'autonomie gouvernementale

Les programmes de justice communautaires financés par la SJA ne traitent pas directement des défis auxquels les collectivités engagées dans des négociations relatives à l'autonomie gouvernementale feront face pour élaborer, administrer et faire respecter leurs propres lois. Pour aider à relever ces défis, on a ajouté le Fonds pour le renforcement des capacités en matière d'autonomie gouvernementale au mandat de la SJA lorsqu'il a été renouvelé en 2001.

Le Fonds est administré par la DJA, de concert avec AINC. Ayant la possibilité de couvrir jusqu'à 100 % des dépenses admissibles aux moyens de contribution, le Fonds appuie l'élaboration de projets pilotes et de documents de référence destinés à renforcer la capacité des collectivités autochtones en matière d'autonomie gouvernementale.

En bref, l'évaluation de 2000 a permis de conclure que même s'il restait beaucoup à faire, la SJA a connu un début impressionnant dans une approche prometteuse au problème de la sur-représentation des Autochtones et de leur aliénation dans le système de justice



canadien. En renouvelant et en élargissant la Stratégie pour un deuxième mandat de cinq ans, on a reconnu que la réduction substantielle du pourcentage d'Autochtones qui entrent dans le système de justice est un objectif qui requiert un effort soutenu et un engagement à long terme.

2. RESSOURCES ET ACTIVITÉS DE LA SJA : AVRIL 2002 À MARS 2005

Ressources

Dotation

La structure organisationnelle de la DJA reflète ses activités très variées. Dirigée par un directeur général, la DJA se compose de conseillers en politiques, d'analystes de programmes, d'agents aux communications/à la liaison, de conseillers juridiques, de coordonnateurs régionaux et d'employés de soutien. La plus grande partie du personnel est centralisée dans les bureaux du MJ à Ottawa; quelques coordonnateurs régionaux et leur personnel de soutien travaillent dans d'autres bureaux à travers le pays, plus près des collectivités autochtones et des programmes de justice communautaires auxquels ils apportent leur concours.

La DJA a conclu des ententes de service avec la Division de l'évaluation du MJ pour l'exécution d'évaluations officielles de la SJA. En outre, elle partage les dépenses salariales et de fonctionnement avec Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC) pour l'exécution de la SJA et de la Stratégie nationale pour la prévention du crime (SNPC) au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et en Alberta.

Budget

Au cours de son deuxième mandat quinquennal (2002-2003 à 2006-2007), la DJA devait recevoir en tout 57,26 millions de dollars pour réaliser les objectifs de la SJA, ce qui représente une augmentation modeste de son financement par rapport aux années précédentes. L'augmentation devait financer le mandat élargi de la SJA; elle devait aussi être destinée, en partie, à l'élaboration de programmes de justice communautaires dans les régions qui n'en n'ont pas et à favoriser le recours à des programmes de médiation dans les affaires civiles et familiales, un modèle de programme de justice communautaire sous-utilisé.

L'exercice de réaffectation budgétaire gouvernemental en 2003-2004 et les rajustements ministériels apportés en 2004-2005 ont réduit le budget de la DJA de un million de dollars et 400 000 \$ respectivement, ce qui a nécessité une restructuration de la portée et de



l'exécution de certaines activités s'inscrivant dans la SJA⁷. Les effets les plus importants se sont fait sentir sur le nouveau Fonds pour la formation et le perfectionnement et sur le RJA. Nous décrivons la nature de ces répercussions dans le résumé des activités qui suit.

Tableau 1-1 : Budget de la DJA selon l'exercice financier

.1.1 Exercice	1.2. Budget demandé	1.3. Budget approuvé	1.4. Budget après les compressions
2002-2003	18 840 000	10 894 757	10 894 757
2003-2004	23 340 000	10 894 757	9 882 719
2004-2005	27 840 000	10 894 757	10 481 006

Source : Archives de la DJA

Activités

Élaboration et soutien des politiques

Le volet « Élaboration et soutien des politiques » de la SJA vise à :

- surveiller, analyser et fournir des avis sur les politiques, les programmes et les pratiques qui ont ou peuvent avoir des incidences sur la justice applicable aux Autochtones;
- évaluer, de façon régulière, l'efficacité de la SJA par rapport à l'exécution des programmes qui la composent et la réalisation de ses objectifs;
- contribuer à la création d'une masse grandissante de connaissances sur les pratiques exemplaires en matière de justice applicable aux Autochtones et sur les politiques et programmes en la matière et les ressources disponibles pour des initiatives de justice autochtone.

Les activités de la DJA en matière de politiques sont destinées à favoriser une approche plus intégrée des problèmes auxquels les Autochtones sont confrontés dans leurs rapports avec la justice. Les travaux visent à garantir que de par leur conception et leur exécution, les initiatives gouvernementales (essentiellement fédérales mais également provinciales et territoriales) renforcent et soutiennent la justice autochtone comme priorité stratégique

⁷ Les compressions de 2003-2004 ont touché le budget des subventions et des contributions et le budget de fonctionnement et d'entretien. En 2004-2005, seul le budget de fonctionnement et d'entretien a été touché



dans la société canadienne et qu'elles sont cohérentes, complémentaires et, le plus possible, concertées.

Coordination et collaboration

Le succès du volet « Élaboration et soutien des politiques » de la SJA dépend de la solidité de ses partenariats internes et externes. Les travaux de la DJA doivent être connus des autres décideurs, et crédibles, de manière qu'on sollicite ses avis s'il y a lieu et qu'on en tienne compte. Par conséquent, l'établissement de partenariats stratégiques au sein du Ministère de même qu'aux plans interministériel et intergouvernemental est une activité clé.

L'évaluation de la SJA de 2000 a révélé la nécessité d'améliorer la coordination de l'élaboration des politiques et de l'exécution des programmes en matière de justice applicable aux Autochtones entre les ministères fédéraux et entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux. On y réclamait également une plus grande présence du gouvernement fédéral dans les collectivités autochtones locales et l'établissement de liens plus étroits avec ces dernières. Par des partenariats stratégiques et la participation à des groupes et comités de travail, la DGA s'est employée au cours des trois derniers exercices à améliorer la coordination et la collaboration avec les collectivités et à créer des liens durables entre les politiques et programmes gouvernementaux qui ont une incidence sur la justice applicable aux Autochtones.

Partenariats stratégiques

La DJA a étudié et mis en œuvre des approches novatrices pour mettre en œuvre la SJA dans certaines des régions qu'elle dessert. La DJA a négocié et conclu un protocole d'entente avec SPPCC pour partager les dépenses salariales et de fonctionnement liées à la mise en œuvre de la SJA et de la SNPC au Yukon, aux Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et en Alberta. Elle a également structuré et conclu un protocole d'entente avec le Bureau régional de la Colombie-Britannique afin de rationaliser certaines fonctions de la DJA et d'en partager les coûts.

Groupes de travail et comités

La DJA est déterminée à améliorer la coordination des questions relatives à la justice autochtone entre les ministères fédéraux et entre le gouvernement fédéral et ses équivalents provinciaux et territoriaux. C'est pourquoi la DJA est devenue un membre actif de nombreux groupes de travail et comités. En réunissant des intervenants clés des différentes administrations de façon régulière, les réunions des comités et groupes de travail ont constitué pour la DJA une excellente occasion de partager information et



savoir-faire, de déterminer les tendances, enjeux et priorités à l'horizon et d'en discuter, de cerner des lacunes et des chevauchements en matière d'élaboration de politiques et de programmes, de promouvoir la collaboration et la coordination et de renforcer les rapports et les liens entre les administrations.

La DJA fait partie de comités et groupes de travail ministériels, notamment les suivants :

- Groupe de travail sur le programme de justice pour les jeunes
- Groupe de travail sur les troubles du spectre de l'alcoolisme foetal
- Comité consultatif des Autochtones.

La DJA est représentée au sein de comités interministériels, notamment les suivants :

- Groupe de travail sur la stabilité et le mieux-être des collectivités des Premières nations
- Comité sur la stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain
- Comité d'examen horizontal du SCT.

En plus des groupes de travail et comités du gouvernement fédéral, la DJA participe à des nombreux groupes de travail fédéraux-provinciaux-territoriaux (FPT) :

- Groupe de travail FPT sur la justice applicable aux Autochtones : Sous-comité de la justice pour les jeunes; Sous-comité de la violence familiale et la violence interpersonnelle
- Groupe de travail FPT sur la justice réparatrice
- Groupe de travail FPT sur les victimes d'actes criminels : Sous-comité des Autochtones.

La DJA agit en dirigeant un Groupe de travail FPT sur la SJA et en collaborant avec ce dernier. Ce groupe de travail a été le véhicule pour l'une des initiatives de collaboration entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales les plus importantes au cours de la période à l'étude. Il s'agissait de déterminer la façon de distribuer les fonds de la SJA aux programmes de justice communautaires au cours du second mandat de la Stratégie.

En 2002, on a formé un sous-comité du Groupe de travail FPT sur la SJA et on l'a chargé de rédiger, à l'attention du Groupe de travail, un exposé des options de répartition du financement de la SJA destiné aux programmes de justice communautaires. La DJA a représenté le gouvernement fédéral à ce sous-comité; les gouvernements de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de la Nouvelle-Écosse, du Nunavut, des Territoires du Nord-



Ouest et du Yukon étaient également représentés. L'exposé des options, rédigé de façon concertée, renfermait des propositions relatives à la distribution du financement et énumérait les variables les plus pertinentes à inclure dans une nouvelle formule de distribution.

S'appuyant sur l'exposé des options, les discussions relatives au financement ont culminé en une réunion du Groupe de travail FPT en avril 2003, dirigée par un animateur, au cours de laquelle un accord de principe a été conclu sur la façon de répartir les fonds de programmes de la SJA pour le reste du mandat. Les représentants de toutes les administrations ont exprimé le besoin de stabilité et de prévisibilité du financement de manière à permettre une planification sur les trois à cinq prochaines années. Après une discussion approfondie, il a été convenu que les niveaux de financement de base actuels seraient maintenus jusqu'en 2007 et que de nouveaux fonds seraient affectés :

- de manière à prendre en compte les circonstances particulières du Nord;
- à garantir que la SJA est un programme national en établissant des programmes dans les provinces de l'Atlantique;
- pour commencer à corriger les injustices fondées sur la répartition de la population autochtone.

Les efforts considérables et la participation réfléchie des membres FPT ont produit un consensus sur de nombreuses questions difficiles liées au financement, ce qui a fait en sorte que l'issue de la réunion facilite les décisions en matière de financement pour la durée du deuxième mandat de la SJA.

Dans un sondage récent effectué dans le cadre d'une prochaine évaluation à mi-mandat de la SJA, 63 % des répondants du gouvernement fédéral se sont dit d'avis que la SJA avait eu « beaucoup » ou « quelques » répercussions positives sur la coopération et la collaboration dans les dossiers de justice applicable aux Autochtones au sein du MJ; 80 % des fonctionnaires provinciaux et territoriaux ont exprimé des sentiments similaires à l'égard de leurs rapports avec la DJA. Les coordonnateurs de la justice communautaire ont reconnu dans leurs réponses les rapports de coopération qui ont été établis entre les fonctionnaires fédéraux et provinciaux/territoriaux, en particulier en ce qui concerne les accords relatifs aux programmes de justice communautaires⁸.

Examen et avis

⁸ Rosemary Trehearne & Associates, *Rapport final provisoire : Évaluation à mi-mandat de la Stratégie de la justice applicable aux Autochtones* (1^{er} février 2005), p. 20-21 [Archives de la DJA].



Pour s'acquitter de sa responsabilité de favoriser une approche intégrée et durable des questions de justice applicable aux Autochtones, le volet « Élaboration et soutien des politiques » de la SJA surveille et examine les politiques et programmes qui ont ou peuvent avoir des incidences sur la justice applicable aux Autochtones et il fournit des avis en la matière. En 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005, la DJA a fourni des avis en matière de politiques et un leadership sur un éventail de propositions et d'initiatives, dont ceux résumés ci-dessous.

Groupe de travail fédéral-provincial-territorial (FPT) sur les questions de justice applicable aux Autochtones

En dépit des préoccupations concernant le nombre de comités et groupes de travail FPT qui s'intéressent aux questions de justice, les gouvernements ont convenu que les structures FPT en vigueur n'accordaient pas aux questions de justice applicable aux Autochtones l'attention cohérente et soutenue qu'elle nécessitait. En juin 2004, les sous-ministres ont décidé que le moment était bien choisi pour créer un groupe de travail FPT s'intéressant aux questions de justice applicable aux Autochtones.

La création de ce groupe de travail a consommé une part considérable des ressources dont la DJA disposait pour l'élaboration de politiques en 2003-2004 et 2004-2005. Dorénavant pleinement opérationnel, le Groupe de travail demeurera un élément majeur de la charge de travail de la DJA en matière de politiques en 2005-2006.

Avec un mandat devant s'achever en janvier 2006, que les sous-ministres peuvent revoir par la suite, le Groupe de travail a été chargé :

- de favoriser des travaux concertés sur un éventail de questions interreliées;
- d'exécuter des projets particuliers sous la direction des sous-ministres responsables de la justice;
- promouvoir la discussion des questions de justice applicable aux Autochtones dans d'autres groupes de travail et comités FPT s'intéressant aux questions de justice.

Le Groupe de travail FPT doit produire un document de travail définissant des options stratégiques en vue de faire des progrès valables dans cinq domaines de la justice applicable aux Autochtones : justice communautaire, questions relatives aux jeunes, police, violence interpersonnelle et familiale et services correctionnels. Chaque administration produira un exposé des enjeux sur chaque thème. Le Groupe de travail étudiera ces documents qui constitueront le fondement d'un document d'« orientations stratégiques » qui sera présenté aux sous-ministres en 2006.



La DJA a participé au comité consultatif chargé d'examiner la proposition de créer un nouveau groupe de travail. Au cours de ces travaux préparatoires, et par la suite une fois que la création du groupe de travail a été approuvée, la DJA s'est employée à garantir que le mandat et le plan de travail étaient en accord avec les priorités fédérales relatives aux questions de justice applicable aux Autochtones, notamment la priorité du ministre de réduire les taux de victimisation et d'incarcération des Autochtones. La DJA continuera de s'occuper de très près du Groupe de travail en 2005-2006, en coordonnant la production des exposés des enjeux fédéraux, en coprésidant les réunions et en fournissant d'autres contributions et avis.

Table ronde Canada-Autochtones

L'un des résultats de la Table ronde Canada-Autochtones du Premier ministre Paul Martin⁹ a été l'engagement du gouvernement de tenir une série de tables rondes sectorielles en partenariat avec des dirigeants autochtones et en coopération avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. Les tables sectorielles portent sur les thèmes suivants : santé, apprentissage continu, logement, possibilités économiques, négociations et responsabilisation axée sur les résultats. Dans le processus de la Table ronde, on considère que la justice est un élément de chacune des tables sectorielles.

La DJA s'est tenue au fait du processus de la Table ronde et elle a apporté sa contribution à la fois pour appuyer la position du ministre selon laquelle la justice devrait avoir sa propre table sectorielle et pour s'assurer que les questions de justice applicable aux Autochtones sont rattachées au processus de la Table ronde et en font partie intégrante.

Rapport de la Saskatchewan Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform

En 2001, le gouvernement de la Saskatchewan a mis sur pied la Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform. La Commission a été chargée de proposer des réformes concrètes au système de justice qui réduiraient la criminalité et la victimisation chez les Premières nations et les Métis et qui produiraient des collectivités plus sûres et une réduction du nombre d'Autochtones qui viennent aux prises avec le système de justice pénale. Elle devait prendre en compte toutes les composantes du système de justice, notamment la police, les tribunaux, la poursuite, l'aide juridique, les services correctionnels, la justice communautaire, la justice pour les jeunes et les services

⁹ Tenue en avril 2004, la Table ronde Canada-Autochtones a réuni plus de 40 parlementaires fédéraux et 70 dirigeants autochtones des quatre coins du pays en vue de renouveler la relation que le gouvernement du Canada entretient avec les peuples autochtones et de discuter de moyens de faire des progrès valables pour améliorer la santé et le bien-être des Autochtones et de leurs collectivités.



aux victimes. Le rapport final de la Commission, renfermant 122 recommandations, a été publié en juin 2004¹⁰.

Le MJ a été chargé de coordonner l'examen fédéral du rapport de la Commission et de faire des recommandations concernant la réponse du gouvernement. En tant que participant actif à cette tâche, la DJA :

- a amorcé et dirigé les travaux du comité directeur national et du groupe de travail national qui, collectivement, ont exécuté l'examen et élaboré une réponse axée sur l'action et la collectivité;
- a présidé (et préside toujours) un groupe de travail national interministériel, rassemblé pour partager de l'information et repérer des possibilités de travailler en collaboration sur des initiatives qui donnent suite aux recommandations de la Commission;
- a représenté le gouvernement fédéral dans de nombreuses réunions concernant le rapport avec des sous-ministres provinciaux, des représentants des Premières nations et des organisations métis;
- a mis au point un plan d'action visant les recommandations du rapport qui portent explicitement sur la justice;
- a tenu le ministre, le greffier du Conseil privé et d'autres intéressés au courant des progrès au moyen de notes d'information et d'autres documents;
- a fourni des fonds de la SJA pour financer la participation d'Autochtones au comité directeur de la mise en œuvre.

On continuera dans un proche avenir de donner suite aux recommandations, ce qui implique de nombreuses ministères fédéraux et tous les paliers de gouvernement. La DJA continuera de participer activement à cet exercice.

Autres initiatives se rapportant aux politiques

Par ses activités de surveillance, d'examen, d'analyse, de commentaire, de coordination ou de représentation, le volet « Élaboration et soutien des politiques » de la SJA a également mis à contribution son savoir-faire dans les initiatives importantes ci-dessous au cours de la période à l'étude :

¹⁰ Saskatchewan Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform, *ouvr. cité* (note 1).

- grande initiative stratégique de Santé Canada sur les troubles du spectre de l'alcoolisme fœtal;
- consultation intra-ministérielle du Centre de la politique concernant les victimes sur les enjeux, les besoins et les services pour les victimes de crimes dans les Territoires du Nord-Ouest;
- recension des écrits du Centre de la politique concernant les victimes sur la justice réparatrice et la violence conjugale/agression sexuelle;
- « Sœurs d'esprit », une demande et une proposition de l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) de 5 millions de dollars de financement fédéral sur cinq ans à l'appui des travaux de l'AFAC pour s'attaquer aux taux élevés de violence racialisée et sexualisée faite aux femmes autochtones au Canada;
- rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain : plan d'action pour le changement* (2003);
- *Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain* du gouvernement du Canada.

Recherche et évaluation

L'évaluation de l'efficacité de la Stratégie à mener à bien son mandat et à fournir des renseignements et des avis à l'équipe de gestion de la DJA en vue de renforcer la capacité de la Direction de réaliser les objectifs de la SJA font partie du travail s'inscrivant dans le volet « Élaboration et soutien des politiques » de la SJA. Des analystes et des conseillers en politiques s'acquittent de ces responsabilités en déterminant les besoins d'information, en exécutant ou commandant des projets de recherche, en favorisant ou facilitant des évaluations de la SJA (ou de ses éléments) par les intervenants, en analysant les résultats et en faisant des recommandations. De façon plus générale, on s'attend à ce que la fonction d'élaboration de politiques contribue à un corpus grandissant de connaissances sur les pratiques exemplaires, les politiques et les programmes et les ressources des initiatives de justice applicable aux Autochtones.

Au cours de la période de trois ans visée par le présent rapport, les activités de recherche et d'évaluation de la DJA touchant les politiques ont été les suivantes :

- la création d'un Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR), un document qui expose les objectifs de la SJA, les résultats escomptés et un cadre pour suivre, examiner et communiquer les progrès et les activités au cours du mandat 2002-2007;
- la production d'une bibliographie annotée sur les écrits canadiens et internationaux récents sur la justice réparatrice. On y décrit les nouveautés dans le domaine, les pratiques exemplaires et les évaluations;



- une portion substantielle d'une recension des écrits destinée à déterminer si la SJA demeure pertinente et s'il existe des modèles de conception et d'exécution de programmes plus rentables ou efficaces (la recension des écrits finale, qui doit être présentée en 2005-2006, éclairera une prochaine évaluation sommative de la SJA);
- la coordination de l'évaluation à mi-mandat officielle de la SJA et participation à cette évaluation exécutée par la Division de l'évaluation du MJ (le rapport final sera déposé en 2005-2006; d'autres détails sont fournis dans la section « Évaluation » du présent rapport);
- un examen de la SJA en Colombie-Britannique fondé sur les perceptions et les expériences des fournisseurs de programmes de six communautés dans cette province, destiné à recenser les améliorations potentielles de la gestion et de l'exécution de la SJA;
- une évaluation du Programme de justice communautaire financé par la SJA au Nunavut afin de déterminer s'il remplit son mandat et réalise ses objectifs, si son mandat et sa structure sont adaptés aux besoins actuels et futurs et s'il a offert des solutions de rechange efficaces au système de justice conventionnel;
- une évaluation du RJA, notamment des recommandations relatives à sa restructuration en vue d'améliorer la capacité de la DJA de remplir le mandat du RJA.

Conférences et ateliers

La DJA se fait un devoir d'appuyer la production et la diffusion d'information au moyen d'un grand éventail de véhicules. Comme les activités de recherche et d'évaluation, les conférences et les ateliers contribuent de façon importante à créer et diffuser des connaissances sur les initiatives de justice applicable aux Autochtones. La DJA assiste et participe à des conférences et à des ateliers pour faire connaître la SJA et pour communiquer et recevoir de l'information sur les initiatives de justice applicable aux Autochtones. La DJA apporte également un soutien financier à des conférences et à des ateliers pour favoriser l'échange d'idées et la production de nouvelles connaissances et compétences. Une liste partielle des conférences et des ateliers auxquels la DJA a participé en 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005 figure à l'annexe 2. La section sur le RJA du présent rapport fait état des conférences et des ateliers financés par la SJA.

La participation à des comités de planification de conférences a rehaussé la visibilité de la SJA et elle a donné l'occasion d'influer sur les programmes de conférences. La DJA est



membre des comités de planification de la Conférence internationale 2005 sur les délinquants ayant des besoins spéciaux (septembre 2005) et de la Conférence sur la recherche en matière de politiques autochtones (mars 2006). La conférence internationale proposera de nombreux ateliers sur les délinquants autochtones et leurs besoins particuliers dans le système de justice pénale. La Conférence sur la recherche en matière de politiques réunira des chercheurs, décideurs, dirigeants et universitaires autochtones et non autochtones influents des quatre coins du monde pour échanger au sujet des recherches récentes et pour discuter d'idées afin d'améliorer la recherche, les politiques fondées sur des données probantes et l'évaluation des résultats des politiques.

Programmes de justice communautaires

Le financement de programmes de justice communautaires aide des collectivités autochtones à mettre au point et à exécuter des programmes pertinents du point de vue culturel qui donnent aux collectivités une grande part de responsabilité pour intervenir auprès de délinquants et pour régler des différends en matière civile et criminelle, au plan local. Les programmes fructueux aident les membres de la collectivité à comprendre mieux le système de justice et à y participer davantage, à renforcer la capacité de la collectivité de régler les problèmes de justice de façon adaptée du point de vue culturel et à renforcer les rapports avec les intervenants du système de justice conventionnel en créant un lien de confiance mutuelle.

Les programmes admissibles à l'aide financière de la SJA représentent un vaste éventail d'activités au plan local :

- les *programmes de déjudiciarisation/mesures de rechange* détournent les délinquants du système judiciaire conventionnel et les orientent vers des mécanismes communautaires de rechange. La déjudiciarisation est habituellement un processus informel; les programmes de mesures de rechange sont habituellement autorisés et établis en vertu de dispositions du *Code criminel*¹¹ ou de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*¹². Des programmes de déjudiciarisation/mesures de rechange bien conçus sont moins envahissants, plus adaptés du point de vue culturel et plus expéditifs qu'une intervention officielle de type judiciaire;
- les *programmes de sanctions communautaires* prévoient la participation de la collectivité à la préparation et la prestation d'avis aux juges qui prononcent la peine sur la sanction qu'il convient d'imposer à une personne trouvée coupable d'une infraction et sur les ressources locales qui pourraient être mises à la disposition du

¹¹ L.R.C. 1985, ch. C-46.

¹² *Ouvr. cité* (note 4).





délinquant dans le cadre d'une intervention réparatrice. Des mécanismes grâce auxquels les avis sont élaborés et présentés comprennent les groupes consultatifs d'Anciens et les cercles de détermination de la peine (avec ou sans la participation du juge);

- la *médiation* prévoit la participation dans des différends non criminels (comme des affaires civiles ou familiales) d'un tiers objectif qui aide les parties à en arriver à un règlement. Le rôle du médiateur est de faciliter la discussion et le règlement à l'amiable entre les parties; il n'a aucun pouvoir décisionnel ni aucune autorité pour imposer un règlement¹³;
- les *autres activités de justice* visant à renforcer les rapports entre les intervenants/projets de justice communautaires et le système conventionnel sont également admissibles au soutien financier de la SJA¹⁴.

Une fois que le projet de programme de justice communautaire est approuvé, le fournisseur du programme communautaire travaille avec son ministère provincial/territorial et avec la DJA à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme en étroite consultation avec les fournisseurs du système de justice conventionnel, notamment les procureurs de la Couronne, la police et les tribunaux. Le fournisseur du programme a la responsabilité du fonctionnement quotidien du programme. Les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux fournissent des fonds et des avis spécialisés en plus de faciliter les liens avec le système de justice conventionnel et les fournisseurs de services sociaux.

La DJA a établi les objectifs suivants en guise de priorités du volet « Programme de justice communautaire » de la SJA pour 2002 à 2007 :

- augmenter le nombre de programmes communautaires et de collectivités desservies;
- encourager l'élaboration de programmes dans toutes les provinces et dans tous les territoires et y investir;
- favoriser l'élaboration et l'exécution de programmes de médiation en matière civile et familiale;

¹³ La médiation en tant que modèle de programme financé par la SJA est différente de la médiation employée dans d'autres modèles de programmes pour en arriver à un règlement : la médiation entre le délinquant et la victime, par exemple, fait souvent partie des programmes de déjudiciarisation/mesures de rechange.

¹⁴ L'annexe 3 renferme un échantillon limité mais représentatif de programmes de justice communautaires financés par la SJA qui étaient en œuvre au cours de la période à l'étude.



- étendre les services aux Métis ainsi qu'aux populations autochtones vivant en milieu urbain et hors des réserves;
- contribuer à la participation des femmes et des groupes de victimes à la conception et à l'exécution de programmes.

Comme le tableau 2-1 le révèle, la DJA a réussi, année après année, à augmenter le nombre de programmes et de collectivités desservies. Le nombre d'accords relatifs à des programmes de justice communautaires conclus par la DJA a augmenté de 13 % sur les trois exercices; le nombre de programmes exécutés en vertu de ces accords a augmenté de 24 % et le nombre de collectivités desservies, de 9 %. L'investissement de la SJA dans les programmes a augmenté de 8,3 % au cours des trois exercices.

Tableau 2-1 : Aperçu des programmes de justice communautaires financés par la SJA selon l'exercice

	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Nombre d'accords de la SJA	79	83	89
Nombre de programmes	88	105	109
Nombre de collectivités	415	457	453
Total des engagements de la SJA pour le financement de programmes	6 112 092 \$	6 506 336 \$	6 622 639 \$

Source : Archives de la DJA

À la fin de 2003-2004, la SJA avait établi une présence nationale en finançant des programmes de justice communautaires dans l'ensemble des provinces et des territoires du Canada. Cette présence nationale s'est maintenue en 2004-2005. Au tableau 2-2, nous indiquons le nombre de programmes selon l'administration et l'exercice. Le tableau 2-3 présente le financement accordé par la SJA selon l'administration et l'exercice.

Tableau 2-2 : Nombre de programmes selon l'administration et l'exercice

ADMINISTRATION	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Saskatchewan	24	24	24
Colombie-Britannique	18	20	19
Nunavut	1	13	14
Québec	7	9	12
Ontario	10	10	10
Yukon	8	8	9
Manitoba	7	7	6



Alberta	5	5	5
Territoires du Nord-Ouest	5	5	5
Nouveau-Brunswick	1	1	2
Nouvelle-Écosse	1	1	1
IPE	1	1	1
Terre-Neuve	0	1	1
Total pour les programmes	88	105	109

Source : Archives de la DJA

Tableau 2-3 : Total des engagements de la SJA pour le financement des programmes de justice communautaires selon l'administration et l'exercice

ADMINISTRATION	2002-2003 (\$)	2003-2004 (\$)	2004-2005 (\$)	ENGAGEMENTS CUMULATIFS
Saskatchewan	1 611 545	1 616 418	1 630 545	4 858 508
Colombie-Britannique	980 668	1 070 600	1 068 548	3 119 816
Manitoba	756 713	896 962	832 136	2 485 811
Ontario	709 590	710 932	740 813	2 161 335
Alberta	632 717	563 672	674 900	1 871 289
Québec	559 679	489 767	465 557	1 515 003
Yukon	404 440	403 792	416 940	1 225 172
Nunavut	25 000	255 400	262 400	542 800
NWT	145 000	145 000	145 000	435 000
Nouvelle-Écosse	142 300	142 300	142 300	426 900
Nouveau-Brunswick	94 440	96 500	118 500	309 440
Terre-Neuve	0	75 000	75 000	150 000
IPE	50 000	39 993	50 000	139 993
Financement total	6 112 092	6 506 336	6 622 639	19 241 067

Source : Archives de la DJA

Malgré une hausse notable du nombre total de programmes exécutés, le nombre de programmes destinés aux populations autochtones vivant hors des réserves (que ce soit en milieu rural ou urbain) est resté stable. On trouve des programmes ruraux en Alberta, en Colombie-Britannique, en Saskatchewan, au Québec et à l'Île-du-Prince-Édouard; des programmes urbains sont offerts en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Ontario et en Saskatchewan. Le tableau 2-4 révèle que le nombre de programmes a augmenté de façon plus significative dans le Nord (87 %) et dans les réserves (20 %).

Tableau 2-4 : Nombre de programmes selon l'endroit et l'exercice

ENDROIT DU PROGRAMME	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Nord (Yukon,* TNO, Nunavut)	15	26	28
Réserves	45	52	54
Hors des réserves - milieu rural	3	3	3
Hors des réserves - milieu urbain	17	15	15
Combinaison de Réserves et Hors des réserves (rural et urbain)	8	9	9
Total pour les programmes	88	105	109

Source : Archives de la DJA

* Dans chaque exercice financier, deux programmes du Yukon sont décrits comme offrant les services à une population urbaine.

Un programme peut desservir plus d'une collectivité. Le tableau 2-5 montre le nombre de collectivités desservies par des programmes financés par la SJA. Le nombre de collectivités dans le Nord qui sont desservies par des programmes financés par la SJA a presque doublé au cours des trois exercices financiers, passant de 15 à 29. Le nombre de programmes destinés exclusivement aux populations hors des réserves a augmenté de 15 %, passant de 172 à 197. Dans l'ensemble, le nombre de programmes offrant des services aux collectivités des réserves et hors des réserves (milieu urbain, rural et les deux) est resté stable.

Tableau 2-5 : Nombre de collectivités desservies selon l'endroit et l'exercice

ENDROIT DU PROGRAMME	NOMBRE DE COLLECTIVITÉS DESSERVIES		
	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Nord (Yukon,* TNO, Nunavut)	15	27	29
Réserves	172	203	197
Hors des réserves - milieu rural	11	11	11
Hors des réserves - milieu urbain	37	30	30
Combinaison de Réserves et Hors des réserves (rural et urbain)	180	186	186
Nombre total de collectivités desservies	415	457	453

Source : Archives de la DJA

L'augmentation du nombre de collectivités desservies est directement liée à l'augmentation du nombre de programmes offerts. Par exemple, le Nord affiche l'augmentation la plus importante du nombre de programmes et, par conséquent, du nombre de collectivités desservies. Le nombre moyen de collectivités desservies par programme est resté stable au fil des ans.

Tableau 2-6 : Nombre moyen de collectivités desservies par programme selon l'endroit et l'exercice

ENDROIT DU PROGRAMME	NOMBRE MOYEN DE COLLECTIVITÉS DESSERVIES PAR PROGRAMME		
	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Nord (Yukon,* TNO, Nunavut)	1,0	1,04	1,08
Réserves	3,8	3,9	3,6
Hors des réserves - milieu rural	3,7	3,7	3,7
Hors des réserves - milieu urbain	2,2	2,0	2,0
Combinaison de Réserves et Hors des réserves (rural et urbain)	22,5	21,7	21,7

Source : Archives de la DJA

Les mesures de déjudiciarisation/de rechange ont systématiquement été le modèle de programme le plus courant, représentant entre 78 % et 80 % de tous les programmes offerts dans un exercice donné. Dix pour cent des programmes financés offrent à la fois des mesures de déjudiciarisation et de sanction communautaire. La médiation en matière non pénale demeure un modèle de programme sous-utilisé.

Tableau 2-7 : Nombre de programmes selon le modèle de programme et l'exercice

MODÈLE DE PROGRAMME	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Mesures de déjudiciarisation/de rechange	65	81	83
Sanctions communautaires	3	3	4
Médiation non criminelle	3	3	4
Autres activités*	5	4	5



Mélange de modèles	9	11	10
Total pour les programmes**	85	102	106

Source : Archives de la DJA

*« Autres activités » s'entend de l'administration des règlements de la bande, des services correctionnels communautaires, des programmes d'aide aux victimes, de l'élaboration de formation et de politiques et de vulgarisation.

** Dans chaque exercice, la nature de trois programmes était inconnue.

Quant aux objectifs d'étendre les services aux Métis et de favoriser la participation des femmes et des victimes à la conception et à l'exécution des programmes, les mécanismes de déclaration actuels ne saisissent pas ce genre d'information. Toutefois, les programmes urbains font abstraction du statut et ils offrent des services aux Métis. Dans la plupart des programmes, la participation de la victime est encouragée et très importante. De nombreux programmes sont mis au point et exécutés par des femmes.

Formation et perfectionnement

L'évaluation de 2000 de la SJA a révélé que la formation et le perfectionnement des fournisseurs des programmes de justice communautaires sont essentiels au succès, à la croissance et à la viabilité des programmes. La formation est nécessaire au cours de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme et elle est aussi importante plus tard à mesure que les programmes évoluent et que le roulement du personnel s'installe. Par conséquent, lors du renouvellement de la LJA, son mandat comportait un nouveau Fonds pour la formation et le perfectionnement.

Le Fonds finance des activités de formation destinées à renforcer la capacité des collectivités à élaborer et mettre en œuvre des programmes de justice, en particulier dans les collectivités qui n'ont pas déjà de programmes financés par la SJA. Plus particulièrement, les objectifs du Fonds sont les suivants :

- combler les besoins de formation ou de perfectionnement des collectivités autochtones qui n'ont pas de programme de justice communautaire financé par la SJA;
- compléter la formation offerte par les programmes financés par la SJA lorsque les budgets des programmes à coûts partagés ne suffisent pas à satisfaire aux besoins;
- contribuer à l'élaboration de nouveaux programmes, en portant attention aux déséquilibres géographiques/régionaux de la programmation et à l'engagement de mettre au point des programmes avec des modèles sous-utilisés, comme la médiation familiale;





- favoriser le rôle des femmes et des victimes dans les initiatives de justice réparatrice;
- financer des activités et des initiatives ponctuelles ou annuelles qui établissent des ponts, des liens de confiance et des partenariats entre le système de justice conventionnel et les collectivités autochtones;
- financer des activités d'évaluation.

En 2002-2003, soit le premier exercice financier du Fonds, 25 initiatives de formation et de perfectionnement ont été financées, dont la formation en emploi d'intervenants en justice communautaire, notamment en résolution de conflits, en médiation et en dépistage de la toxicomanie. Des fonds ont aussi été affectés à l'élaboration de cadres et d'outils d'évaluation des programmes.

En 2003-2004, l'exercice de réaffectation budgétaire dans l'ensemble du gouvernement a réduit le Fonds pour la formation et le perfectionnement de 50 %. Les budgets de formation limités dans cet exercice financier ont été affectés aux programmes déjà financés par la SJA. De façon générale, le budget réduit a permis de financer un atelier dans chaque province, territoire ou région (p. ex. les provinces de l'Atlantique) auquel des représentants des programmes financés ont été invités. Les ateliers ont offert de la formation sur des sujets variés, notamment la gestion de programmes, la constitution de comités de justice, le recrutement et la conservation de bénévoles et le traitement des clients ayant des besoins spéciaux. Les ateliers ont également offert aux participants des occasions d'établir des contacts et d'apprendre d'autres fournisseurs de programmes.

Le financement intégral du Fonds a été rétabli à la fin de 2004-2005. À cette date, des ateliers provinciaux-territoriaux, semblables à ceux parrainés au cours de l'exercice précédent, étaient déjà prévus ou avaient eu lieu. Néanmoins, le rétablissement du financement a permis d'exécuter des initiatives de formation dans cet exercice qui n'avaient pu être financées dans l'exercice précédent.

Comme le tableau 3-1 le révèle, même si les compressions et les incertitudes budgétaires ont limité la mise en œuvre du Fonds pour la formation et le perfectionnement, tel qu'il était prévu au départ, on a accompli beaucoup avec des ressources limitées. Depuis la création du Fonds en 2002-2003, la DJA a conclu 75 accords de formation et de perfectionnement à l'appui de programmes qui desservent ou desserviront des centaines de collectivités à travers le Canada. Les accords ont permis de financer des activités comme des conférences, des ateliers, des colloques, des séances de planification stratégique et un





éventail d'autres initiatives de formation adaptée aux besoins définis par les différents fournisseurs de programmes.

Tableau 3-1 : Activités de formation et de perfectionnement financées par la SJA selon l'exercice

	2002- 2003	2003- 2004	2004- 2005	TOTAL
Nombre d'accords de formation et de perfectionnement de la SJA	26	17	32	75
Nombre d'accords de formation destinés à de nouveaux programmes*	5	4	6	15
Nombre de collectivités desservies par la formation	193	191	245	629
Total du financement de la formation et du perfectionnement de la SJA	652 175 \$	358 663 \$	490 055 \$	1 500 893 \$

Source : Archives de la DJA

- D'autres accords/activités de formation étaient destinés à des programmes en cours.

Autonomie gouvernementale

Négociations

Les avocats de la DJA fournissent des avis en matière de droits et d'orientations aux négociateurs fédéraux au chapitre de « l'administration de la justice » des négociations et des accords relatifs à l'autonomie gouvernementale. À la fin de 2004-2005, les conseillers juridiques de la DJA étaient actifs dans 13 tables de négociations relatives à l'autonomie gouvernementale à travers le Canada. La SJA ne fournit pas de soutien financier aux négociations relatives à l'autonomie gouvernementale.

Renforcement des capacités

Le Fonds pour le renforcement des capacités en matière d'autonomie gouvernementale a été créé lors du renouvellement du mandat de la SJA en 2001. Le Fonds, administré par la DJA de concert avec AINC, finance l'élaboration de projets pilotes et de documents de référence destinés à renforcer la capacité en matière d'autonomie gouvernementale et à élaborer des modèles pour l'administration et la mise en application des lois autochtones.

Plus particulièrement, les objectifs du Fonds sont les suivants :



- élaborer de l'information sur les approches efficaces de l'administration et de la mise en application des lois et diffuser cette information aux collectivités autochtones;
- aider les gouvernements autochtones à renforcer leur capacité d'élaborer, d'administrer et de faire respecter leurs propres lois;
- aider les collectivités autochtones à saisir les aspects civils et réglementaires du système de justice canadien.

En 2004-2005, la SJA a approuvé les deux premiers projets s'inscrivant dans le Fonds pour le renforcement des capacités en matière d'autonomie gouvernementale.

Le projet de la Federation of Saskatchewan of Indian Nations (FSIN) : Le projet a consisté en des consultations auprès de collectivités des Premières nations et autochtones à travers la province pour leur faire connaître les recommandations de la Saskatchewan Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform¹⁵ et leur demander de déterminer leurs priorités parmi ces recommandations. Les résultats de la consultation ont été saisis dans un rapport en mars 2005, *Recommendations of the Justice Reform Commission and Review of First Nations Community Focus Sessions* et ils serviront d'assises à un plan de travail de la FSIN pour donner suite aux recommandations, à la collaboration avec le gouvernement fédéral et la Saskatchewan. Le projet de la FSIN a contribué à diffuser de l'information sur les approches efficaces de l'administration et de la mise en application des lois.

Le projet de l'Union of Ontario Indians Project (UOI) : Le projet est destiné à renforcer la capacité de l'UOI de rendre des décisions dans les affaires relevant de ses lois réglementaires et civiles, en particulier en ce qui concerne les mécanismes d'appel et de recours. Le projet aidera l'UOI à être prête au moment où son accord relatif à l'autonomie gouvernementale entrera en vigueur.

Plusieurs raisons expliquent pourquoi le Fonds pour le renforcement des capacités en matière d'autonomie gouvernementale a financé aussi peu de projets depuis sa création en 2002-2003 :

- tant à l'étape des négociations que de la mise en œuvre, les progrès des initiatives relatives à l'autonomie gouvernementale ont été entravés par des questions d'orientation complexes concernant la viabilité financière. Compte tenu de la nature fondamentale de ces macro questions, et de l'incertitude entourant leur règlement,

¹⁵ *Ouvr. cité* (note 1).

l'intérêt à l'égard des activités de renforcement des capacités n'a pas été aussi vif que prévu ou qu'il pourrait le devenir;

- deux Premières nations qui ont été invitées à présenter des propositions en 2003 et 2004 ne disposent pas des ressources nécessaires pour préparer des présentations suffisamment détaillées pour qu'on puisse les évaluer et les approuver en fonction des critères de financement;
- même si la composante « Administration de la justice » des accords relatifs à l'autonomie gouvernementale demeure un élément essentiel de la gouvernance en vertu de la politique sur le droit inhérent, de nombreuses négociations ont ciblé d'autres programmes et services, comme l'aménagement du territoire, l'éducation, la langue et la culture. Par conséquent, le renforcement des capacités en matière d'administration et d'exécution des lois n'a pas été retenu comme priorité.

Réseau de la justice autochtone

Mandat et structure

Mis en place en 1996 dans le cadre de la SJA, le RJA devait être un vaste réseau bénévole de représentants des collectivités autochtones, d'intervenants en justice communautaire, de juristes et de fonctionnaires fédéraux-provinciaux-territoriaux qui contribueraient à la SJA en créant et communiquant de l'information sur les pratiques exemplaires en fait de mécanisme de justice réparatrice de rechange compatible avec les valeurs et les traditions autochtones. Grâce à des activités d'éducation et de sensibilisation, le RJA devait provoquer un changement durable et adapté du point de vue culturel à l'égard des services de justice destinés aux Autochtones.

Le RJA a eu pour mandat :

- de servir de moyen de communication entre le système de justice et les collectivités autochtones;
- d'aider à faire en sorte que les femmes autochtones participent en tant que partenaires à part entière à la négociation et à la mise en œuvre des programmes de justice communautaires;
- de former des agents d'exécution, des procureurs, des juges et des membres des collectivités autochtones aux objectifs, aux valeurs et aux rouages des programmes de justice communautaires exécutés en vertu d'accords financés par la SJA;



- d'aider les collectivités participantes et le système de justice à mettre en œuvre des programmes de justice communautaires, en s'attachant à garantir que les nouvelles approches sont parfaitement intégrées au fonctionnement quotidien du système de justice conventionnel.

À ce jour, le RJA a tenté de s'acquitter de son mandat de trois façons :

- en mettant en rapport des intéressés des quatre coins du Canada les uns avec les autres et en les branchant sur des sources d'information – sur les pratiques exemplaires, les leçons à retenir et les nouveautés dans le domaine – au moyen du site Web du RJA et de son bulletin électronique, LIEN;
- en amassant et en offrant sur demande des ressources gratuites, dont des imprimés et des vidéos, sur un éventail de questions relatives à la justice applicable aux Autochtones, en mettant l'accent sur les programmes de justice communautaires et les initiatives similaires;
- en finançant des projets à court terme innovateurs qui favorisent la mise au point de programmes de justice communautaires et qui renforcent les connaissances du système de justice chez les Autochtones et leur accès à ce système.

Du point de vue organisationnel, trois organes ont travaillé de concert pour aider le RJA à s'acquitter de son mandat :

- un **Comité consultatif du RJA** composé de 14 membres devait fournir des avis au sous-ministre de la Justice et au RJA sur les activités proposées, la stratégie de communications et l'affectation des ressources financières et humaines. Les membres du Comité consultatif comprennent des Canadiens autochtones et non autochtones provenant de différents milieux, notamment des intervenants communautaires, des juges, des avocats, des policiers et des jeunes;
- un **Groupe d'Anciens** offre sagesse, expérience, connaissances et conseils spirituels au Comité consultatif et au RJA;
- le **Bureau du coordonnateur national**, situé à la DJA à Ottawa, a été le centre de diffusion d'information et a assuré la liaison entre le Comité consultatif, le RJA dans son ensemble et la DJA.

Activités du RJA : avril 2002 à mars 2005

Dialogue et partenariat

La contribution financière de la SJA à *Taking Pulse* s'inscrivant dans la série « L'industrie dans la classe » de la Fondation nationale des réalisations autochtones (NAAF) a été l'une de ses grandes activités au cours de la période à l'étude. En mai 2001, la NAAF a lancé *Taking Pulse*, une initiative destinée à augmenter les possibilités éducatives offertes aux Autochtones et leur participation dans la population active. En 2003, avec des directeurs généraux d'entreprises, des dirigeants autochtones, des fonctionnaires, des éducateurs et des jeunes des quatre coins du Canada, la DJA a participé à une conférence intitulée *Taking Pulse* qui avait pour objet d'élaborer des programmes visant explicitement à aider les Autochtones à participer à la vie économique. De cette conférence est né le partenariat de la DJA avec la NAAF et d'autres intéressés à élaborer une vidéo pédagogique, une trousse d'activités et un module de cours de niveau secondaire « Le cercle de justice » visant à augmenter la présence d'Autochtones dans des carrières dans le domaine de la justice. Le matériel devrait être présenté pour la première fois dans 30 à 50 écoles secondaires autochtones à l'hiver 2005-2006.

L'évaluation de la SJA de 2000 a révélé la nécessité d'améliorer la fonction de diffusion de l'information du RJA. À l'époque, la DJA avait dit qu'elle améliorerait le site Web du RJA en élargissant la portée du bulletin électronique LIEN, en créant un outil interactif d'échange d'information entre les fournisseurs de programmes de justice communautaires et en affichant les connaissances acquises issues des ateliers et des conférences parrainés par le RJA. À cause du roulement du personnel et de compressions budgétaires, ces améliorations n'ont pas été apportées au site Web.

Financement d'activités d'apprentissage

En 2002-2003, le RJA a financé 29 activités, dont des conférences et des séances de formation sur les programmes et les mécanismes de la justice réparatrice, la promotion et l'explication de la SJA, des salons des carrières pour la jeunesse (destinés à encourager les jeunes Autochtones à rester à l'école et à faire des choix de carrières avisés) et un programme exécuté par des policiers et destiné à des jeunes contrevenants, axé sur les sueries.

À cause des réaffectations budgétaires dans l'ensemble du gouvernement et au Ministère, le nombre d'activités financées par le RJA a chuté à neuf en 2003-2004 et à cinq en 2004-2005. En 2003-2004, le RJA a continué à financer les salons des carrières pour les jeunes et le programme axé sur les sueries. Au cours de ce même exercice financier, le RJA a aussi contribué financièrement aux Prix nationaux d'excellence décernés aux Autochtones (célébrant les réalisations d'Autochtones dans un éventail de professions) et à plusieurs

conférences et ateliers sur la sensibilisation aux différences culturelles, le règlement de conflits, les processus de justice réparatrice, la violence familiale et les implications de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Gladue*¹⁶.

En 2004-2005, le soutien financier a été renouvelé pour les Prix d'excellence professionnelle, les salons des carrières pour les jeunes, le programme axé sur les sueries et la sensibilisation aux différences culturelles.

Tableau 4-1 : Aperçu des projets financés par le RJA selon l'exercice

	2002- 2003	2003- 2004	2004- 2005
Nombre d'initiatives	29	9	5
Total des engagements	330 236 \$	102 960 \$	37 807 \$

Source : Archives de la DJA

Évaluation et évolution

Depuis le début, le RJA s'est démené pour s'acquitter de ses responsabilités face à de nombreuses difficultés, notamment :

- un mandat peu clair et aucun consensus parmi les intéressés quant aux buts et aux priorités;
- roulement fréquent du leadership;
- un budget de plus en plus réduit;
- le désengagement de bénévoles du réseau (de nombreuses personnes qui s'étaient portées volontaires pour faire partie du réseau s'en sont désintéressées ou s'en sont senties aliénées quand le RJA n'a pu leur créer facilement une place ni définir clairement son orientation globale);
- la résistance de la part de fonctionnaires provinciaux et territoriaux qui ne se sont pas sentis suffisamment consultés ou mis à contribution lors de la création du RJA ou à l'égard de la composition du comité consultatif.

¹⁶ [1999] 1 R.C.S. 688. La décision *Gladue* est la décision déterminante de la Cour suprême du Canada sur les principes qui régissent l'application de l'alinéa 718.2e) du *Code criminel*, *ouvr. cité* (note 11). L'article dit que « l'examen de toutes les sanctions substitutives applicables qui sont justifiées dans les circonstances, plus particulièrement en ce qui concerne les délinquants autochtones » [nous soulignons].



Par conséquent, ceux qui ont bénéficié des initiatives parrainées par le RJA estiment qu'il constitue un volet important de la SJA, mais de nombreuses collectivités qui devaient recevoir ses services n'ont eu aucun contact avec le réseau et en fait, n'en savent rien ou presque rien¹⁷.

Consciente que dans sa forme actuelle, le RJA n'a pas su obtenir les résultats escomptés, la DJA a entrepris un examen interne de ce volet de la SJA en 2004. Un rapport décrivant plusieurs options de restructuration et recommandant un mandat clarifié a été produit. La DJA a intégré dans son plan d'activités 2005-2006 la création d'un nouveau RJA, dans un nouveau volet « Dialogue et partenariat » de la SJA, afin qu'il devienne un centre de communications pour la justice applicable aux Autochtones.

3. ÉVALUATION

Évaluations officielles de la SJA

La DJA s'était engagée à évaluer officiellement la SJA, tel que décrit dans le CGRR de la SJA. Au cours de son deuxième mandat quinquennal, deux évaluations importantes de la SJA ont été planifiées, une évaluation formative à mi-mandat et une évaluation sommative à la fin du mandat.

Évaluation formative

La Division de l'évaluation du MJ a mené à bien la plus grande partie de l'évaluation formative en 2004-2005. Le rapport final, renfermant les constatations et les recommandations, devrait être présenté à la DJA au début de 2005-2006.

Les évaluateurs ont évalué la mesure dans laquelle la SJA a réussi à s'approcher de ses objectifs, en portant une attention particulière à la mise en œuvre des nouveaux volets (formation et perfectionnement; et renforcement des capacités en matière d'autonomie gouvernementale). Ils ont aussi examiné, en termes généraux, la pertinence de la SJA et si d'autres modèles de prestation et de conception pourraient améliorer son efficacité.

Comme le personnel de la DJA a travaillé en étroite collaboration avec le personnel de la Division de l'évaluation, on prévoit que le rapport final confirmera que la SJA demeure un élément pertinent de la réponse du gouvernement du Canada à la représentation disproportionnée des Autochtones dans le système de justice pénale et que, en particulier, le financement des programmes de justice communautaires a été mis en œuvre à bon

¹⁷ Trehearne, *ouvr. cité* (note 8), p. 22, 33-34.



escient et qu'il reçoit l'appui des collectivités et d'autres intervenants du système de justice. Le rapport devrait indiquer que le RJA et le Fonds pour la formation et le perfectionnement n'ont pas été aussi efficaces qu'ils auraient pu l'être si ce n'eut été des compressions budgétaires. On pense également que l'absence de données cohérentes et valables sur le rendement des programmes de justice communautaires sera décrite comme un obstacle à une évaluation plus rigoureuse de l'effet de la SJA.

Le rapport attendu de la Division de l'évaluation fournira à la DJA les renseignements et les recommandations dont elle a besoin pour renforcer sa capacité à réaliser ses objectifs d'ici la fin du mandat de la SJA.

Évaluation sommative

Une évaluation sommative sera exécutée en 2006-2007 en vue du renouvellement de la SJA au-delà de mars 2007. L'évaluation sommative se concentrera sur la pertinence de la SJA, la mesure dans laquelle elle a réalisé ses objectifs et l'effet qu'elle a eu sur les parties concernées.

Étude secondaire : la SJA en Colombie-Britannique

En 2003, on a exécuté une évaluation de la SJA telle qu'elle a été accueillie et mise en œuvre en Colombie-Britannique¹⁸. On a mené des entrevues auprès de tous les fournisseurs de programmes de justice communautaires dans cette province afin de recueillir leurs perceptions et leurs expériences de la SJA. De façon générale, les conversations ont porté sur : la façon dont les membres de la collectivité ont été mis au courant de la Stratégie; ce qui les a poussés à présenter une demande de financement d'un programme de justice; le processus au moyen duquel le programme de justice communautaire a été conçu; le fonctionnement du programme; la qualité des rapports entre les responsables du programme et le système de justice conventionnel, notamment la DJA. L'examen avait pour objectif de recenser les améliorations concrètes et utiles qui pourraient être apportées à la gestion et à l'exécution de la SJA.

Dans l'ensemble, les collectivités ont exprimé leur appui à l'égard de la SJA et ont convenu qu'il s'agissait d'une initiative extrêmement utile. Toutefois, les coordonnateurs des programmes ont également signalé des problèmes et suggéré des améliorations. Entre autres recommandations :

¹⁸ Institute for Dispute Resolution, Université de Victoria, *The Aboriginal Justice Strategy: A Review and Recommendations*, par Maureen Maloney (août 2003) [Archives de la DJA].



- faire une promotion plus énergique de la SJA dans les collectivités autochtones, rurales et urbaines;
- simplifier le processus de demande, établir des lignes directrices plus claires pour les demandeurs et offrir de l'aide dans le processus de demande;
- donner plus de temps, d'information et de ressources aux collectivités pour les laisser concevoir leurs propres programmes adaptés du point de vue culturel;
- améliorer le maillage et la communication d'information, notamment en créant un serveur de liste et une salle de clavardage et en organisant un atelier annuel à l'intention de tous les coordonnateurs de programmes;
- offrir plus de possibilités de formation et de perfectionnement aux membres des conseils d'administration des programmes, aux coordonnateurs, au personnel de première ligne et aux bénévoles;
- mettre en œuvre un système d'établissement de rapport fusionné et simplifié qui satisfait aux exigences minimales de tous les bailleurs de fonds et qui nécessite la communication de rapports de façon annuelle ou semestrielle;
- assortir le financement pluriannuel de vérifications annuelles et accélérer les procédures pour verser les fonds approuvés aux programmes et pour libérer les retenues;
- élaborer des critères d'évaluation, de concert avec les collectivités, qui prennent en compte les différentes conceptions du succès (la guérison et le bien-être en plus des économies et des statistiques, par exemple).

Le Bureau régional de la DJA en Colombie-Britannique a mis en œuvre bon nombre des recommandations du rapport. Il faut signaler en particulier le nouveau système de déclaration électronique mis au point par le Bureau régional en collaboration avec les programmes de justice communautaires présents en Colombie-Britannique. Le système est détaillé et il saisit une grande quantité de données utiles à l'analyse et à l'évaluation des programmes. On s'affaire à perfectionner le système de déclaration et les programmes de justice communautaires continuent d'y consacrer beaucoup de temps et d'efforts.

De façon générale, les constatations et les recommandations du rapport de la C.-B. seront prises en compte lors des évaluations de la SJA et elles guideront l'élaboration des plans de travail de la DJA en 2005-2006 et 2006-2007.

Évaluations des programmes de justice communautaires

Il est possible de mesurer l'efficacité de la SJA, en partie, en évaluant la mesure dans laquelle les programmes de justice communautaires fonctionnent et l'effet qu'ils ont sur le système de justice. Pour obtenir cette information, les programmes de justice communautaires s'auto-évaluent (au moyen d'outils et de brochures produits par la DJA) et ils subissent des évaluations indépendantes (par une partie qui n'est ni le programme ni un bailleur de fonds du programme). Au cours de la période à l'étude, de nombreuses évaluations indépendantes ont été exécutées avec l'aide financière de la SJA. Plusieurs de ces évaluations sont résumées ci-dessous.

En plus de produire de l'information permettant de quantifier l'effet et l'utilité de la SJA elle-même, les évaluations des programmes apportent une contribution importante à la réflexion en cours sur ce qui constitue la « réussite » des programmes de justice communautaires et sur les indicateurs de rendement, les mesures de résultats et les délais d'étude convenables. Ces éclairages aident la DJA à élaborer un cadre d'évaluation normalisé pour les programmes financés par la SJA.

Tribunal et services de conciliation de la Première nation Tsuu T'ina (Alberta)

La nation Tsuu T'ina (population de 1 982 habitants en 2001) est voisine de Calgary. Le tribunal Tsuu T'ina est une cour provinciale siégeant dans la réserve et dotée d'un juge autochtone, d'un procureur de la Couronne et de greffiers. Le tribunal, qui a commencé à siéger en octobre 2000, traite des affaires criminelles (adultes et adolescents) de même que des violations des lois fédérales et provinciales et des règlements des Premières nations. Il a compétence en matière de protection de l'enfance et en matière civile et familiale mais il ne s'est pas encore aventuré dans ces domaines. Le Bureau de conciliation connexe exécute un programme de conciliation qui fait participer les délinquants, les victimes, les membres de leur famille et de leur collectivité à la résolution des conflits, en se penchant sur les causes sous-jacentes du comportement délinquant et en favorisant une collectivité plus paisible. La contribution de la SJA est destinée au volet de conciliation du programme.

Une évaluation indépendante est exécutée en 2004¹⁹. On a rassemblé des données qualitatives au moyen de groupes de discussion et d'entrevues en personne et téléphoniques avec des membres de la magistrature, des procureurs de la Couronne, des avocats de la défense, des policiers de la nation Tsuu T'ina, des membres de la GRC, des



intervenants des services d'aide aux victimes, des agents de probation, des organisations communautaires, des victimes et des membres de la nation Tsuu T'ina. Les données quantitatives comprennent les statistiques des services policiers et du service de conciliation.

Au plan qualitatif, les répondants estiment que le programme est un ajout positif pour les collectivités. On note une fierté inspirée par la prise en charge par la collectivité et une attitude plus positive envers le système de justice pénale. Tant les victimes que les délinquants estiment que le tribunal est accessible, respectueux et juste, même si certains répondants le jugent trop indulgent quant à l'octroi d'ajournements et à la détermination de la peine. On a fait l'éloge des intervenants autochtones du système judiciaire comme modèle à émuler important. On estime généralement que la conciliation est une expérience positive bien que certains répondants estiment qu'elle offre une porte de sortie facile²⁰ au délinquant et qu'elle soumet la victime à l'expérience pénible de revivre l'infraction. Les Anciens en particulier approuvent la consolidation, à la fois parce qu'elle a rétabli des façons traditionnelles de régler des conflits et parce qu'elle garde les délinquants à l'abri de l'expérience destructrice de l'emprisonnement²¹.

Au plan quantitatif, sur la période d'évaluation (octobre 2000 à mars 2003), 90 personnes ont été orientées vers le service de conciliation et 66 ont été admises au programme. De ce nombre, 50 % ont terminé le programme avec succès en remplissant toutes les conditions de la conciliation. Ceux qui ont échoué sont revenus devant le tribunal. En général, on a constaté que la tranche d'âge des 15 à 19 ans n'utilisait pas les services de conciliation. Le taux de récidive chez les délinquants ayant bénéficié de la conciliation était inférieur au taux de récidive des délinquants qui ont fait l'objet de décisions officielles de la cour²². La police a rapporté une augmentation des « incidents » au fil des ans, de 600 en 1999 à 1 000 en 2002, attribuant en partie cette hausse à une attitude plus favorable envers le système de justice ce qui a pour conséquence de rendre les victimes plus disposées à signaler des infractions.

Le rapport d'évaluation renfermait quelques recommandations visant à renforcer le programme :

¹⁹ Human Resources Consulting Group, *Tsuu T'ina First Nation Court and Peacemaker Justice System: An Evaluation*, par Allen Consulting & Training & BIM Larsson & Associates (avril 2004) [Archives de la DJA].

²⁰ *Ibid.*, p. 7.

²¹ *Ibid.*

²² L'étude a suivi 174 délinquant Tsuu T'ina qui avaient commis au moins une infraction entre octobre 2000 et octobre 2001. En octobre 2003, 50 % des 44 délinquants qui avaient bénéficié des services de conciliation avaient récidivé, contre 61 % des 130 délinquants qui avaient fait l'objet de décisions judiciaires.



- exécuter des activités de sensibilisation pour renseigner les membres de la collectivité sur le tribunal et les services de conciliation;
- encourager les jeunes de 15 à 19 ans à demander des services de conciliation;
- améliorer la collecte de données, notamment les suivi des délinquants après le règlement pendant au moins cinq ans;
- examiner et clarifier les descriptions d'emploi et les structures hiérarchiques;
- exécuter une évaluation des besoins relatifs à la fonction de conciliateur, recruter plus de conciliateurs et améliorer leur formation;
- fournir des locaux distincts, sûrs et privés pour le bureau du conciliateur;
- mettre par écrit les critères et les procédures du processus de conciliation;
- mettre au point un cadre d'évaluation à long terme.

Le rapport a été porté à l'attention du comité consultatif de la nation Tsuu T'ina.

Programme de justice communautaire du Nunavut

Lancé sous le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest en 1993, le Programme de justice communautaire (PJC) se poursuit sous le gouvernement du Nunavut. Le Programme a pour objet d'aider les collectivités à assumer plus de responsabilités à l'égard des délinquants et des victimes, en remplaçant la dépendance vis-à-vis du système de justice conventionnel par des mécanismes de justice communautaires et des règlements qui s'inspirent de l'*Inuit Qaujimajatuqangit* (savoir traditionnel inuit) et sont en accord avec cette doctrine.

Les comités de justice communautaires (CJC) constituent l'élément principal du PJC du Nunavut. Ils se composent de membres de la collectivité qui offrent des services de déjudiciarisation des adultes et des adolescents, des services d'aide aux victimes et des activités de prévention de la criminalité. La SJA verse des fonds au gouvernement du Nunavut pour financer des CJC à Arviat, Baker Lake, Cambridge Bay, Cape Dorset, Clyde River, Coral Harbour, Iqaluit, Igloolik, Kimmirut, Naujaat (Repulse Bay), Pangnirtung, Rankin Inlet et Sanikiluaq.

Une évaluation indépendante du PJC du Nunavut a été exécutée en 2004²³. L'évaluateur devait examiner si le programme remplissait son mandat et ses objectifs, si le mandat actuel et la structure du programme étaient suffisants pour satisfaire aux besoins actuels et futurs et si le programme offrait des solutions de rechange efficaces au système de justice conventionnel. Les travaux d'évaluation ont été exécutés dans quatre collectivités (Arviat, Iqaluit, Pangnirtung et Rankin Inlet) au moyen d'entrevues individuelles semi-structurées

²³ Scott Clark Consulting Inc., *Examen du Programme de justice communautaire du Nunavut : Rapport final* (Ottawa : ministère de la Justice, Division de la recherche et de la statistique, 2004).



et de consultations collectives auprès de membres clés de la collectivité et de professionnels du système de justice pénale. Le point de vue général du Nunavut, décrit dans le rapport, était fondé sur des entrevues menées auprès de membres de la collectivité et l'examen de documents fournis par le gouvernement fédéral et le gouvernement du territoire.

L'évaluation a conclu que le PJC remplissait son mandat et ses objectifs, que de façon générale, le mandat et la structure du programme satisfaisaient aux besoins actuels et satisferaient aux besoins futurs et qu'il jouait un rôle utile au sein de la collectivité et avait la possibilité d'avoir des effets positifs plus grands avec le temps. On a conclu que les CJC avaient fait des progrès considérables à l'égard de leur gestion des déjudiciarisation d'adultes et d'adolescents depuis 1999. Les CJC jouissaient du respect de leurs collectivités, des conseils de hameaux et d'autres professionnels du système. Des données probantes révélaient que les CJC plus efficaces réduisaient le taux de récidive dans leurs collectivités.

Les problèmes recensés lors de l'évaluation comprenaient le financement insuffisant, l'infrastructure inadéquate (aucun local dédié, privé et sûr où les CJC peuvent travailler), difficulté à attirer et garder des coordonnateurs qualifiés (salaires non concurrentiels et travail à temps partiel) et processus de sélection des membres des CJC qui ne débouchent pas toujours sur les nominations les plus judicieuses.

La tension entre le mandat des CJC et les directives officielles de la GRC a été évoquée comme l'une des menaces les plus importantes au succès ultime du PJC. En effet, la GRC définit la justice réparatrice comme nécessitant la participation de la victime dans tous les cas. Les CJC ont le mandat d'administrer la justice communautaire selon les coutumes inuites qui, traditionnellement, ne nécessitent pas toujours la participation de la victime²⁴. Après avoir souligné que ce problème complexe nécessitait plus de recherche, l'évaluateur a laissé entendre que dans certaines collectivités, il se peut que la GRC ne déjudiciarise pas des cas aux CJC lorsqu'on doute de la participation de la victime et que « [s]i le quartier général divisionnaire décide d'imposer son point de vue, les chefs de détachement seront tenus de mettre fin à la déjudiciarisation préalable à la mise en accusation »²⁵.

L'évaluation a donné lieu à 19 recommandations, dont les suivantes :

- revoir la formule de financement par habitant (on pense qu'elle n'avantage pas les CJC);

²⁴ Actuellement, les CJC acceptent des délinquants sans que la victime soit tenue de participer directement, bien que celle-ci doive consentir à la déjudiciarisation du système conventionnel.

²⁵ *Ibid.*, p. 3.



- mettre au point des mesures d'évaluation des résultats du programme applicables aux CJC dans l'ensemble du territoire et exécuter des évaluations annuelles;
- améliorer le contenu des dossiers;
- intensifier les efforts afin que la victime participe directement au processus de justice communautaire;
- régler la question de la participation de la victime avec la GRC (en faveur du renvoi ou de l'acceptation même si la victime, bien que consentante, opte pour ne pas participer);
- élaborer une description d'emploi normalisée et un énoncé des qualités pour les coordonnateurs, leur verser un salaire concurrentiel et améliorer leur formation;
- fournir des locaux dédiés aux CJC pour qu'ils exécutent leurs activités de counselling et de médiation ainsi qu'aux coordonnateurs pour qu'ils s'acquittent de leurs tâches administratives et gardent les dossiers en sécurité;
- là où les CJC ne jouissent pas de l'appui de la collectivité, exécuter des activités de dialogue et de sensibilisation;
- réviser et uniformiser le processus des nominations aux CJC en veillant à ce qu'il soit juste et équitable et qu'il aboutisse à la nomination des meilleurs candidats;
- assurer le financement du Programme d'aide aux victimes de Rankin Inlet pour lui permettre de préparer les victimes aux séances de conférence familiale animées par les CJC.

L'évaluation a été présentée au gouvernement du Nunavut au mois de mai 2004 et a été transmise au ministère de la Justice du Nunavut qui a inclus dans son plan d'activités de 2005-2006 une séance de planification stratégique afin d'examiner les recommandations du rapport.

Processus holistique de guérison de la Première nation de Hollow Water (Manitoba)

Le Processus holistique de guérison de la Première nation de Hollow Water (PHGPNHW), qui existe depuis 1987, vise à prévenir et guérir les effets intergénérationnels de l'agression sexuelle et de la violence familiale et d'intervenir au besoin. Le programme offre des services de counselling des parties et de leur famille étendue, des cercles et des groupes de soutien, l'enquête des nouvelles divulgations, la supervision des évaluations ordonnées par la cour et la thérapie de guérison conventionnelle.

Une évaluation indépendante du programme a été exécutée en 2003²⁶. L'évaluation a consisté en des entrevues avec des participants au programme, des analyses des documents internes et une recension des écrits sur la justice réparatrice. L'auteur de

²⁶ Crystal Rokosh, Tim Poitras et Bev Poitras, *2003 Comparison of Aboriginal Justice Strategy Mandate to the Hollow Water Community Holistic Circle of Healing* (15 juin 2003) [Archives de la DJA].



l'évaluation l'a décrite comme un simple instantané du processus holistique de guérison par comparaison au mandat daté de mars-avril 2003 de la Direction de la justice applicable aux Autochtones. Le contenu du rapport est en grande partie qualitatif.

L'évaluation n'a donné aucune indication que le programme avait contribué à diminuer la criminalité. En fait, le contraire est vrai compte tenu que le programme a favorisé une augmentation de la divulgation. On croit toutefois que le programme a eu un effet considérable sur les taux d'incarcération. Pour les intéressés autochtones, le programme a représenté un pas important dans le rétablissement des systèmes de justice traditionnels et il offre un service essentiel à la collectivité. On estime que le programme souffre d'un soutien financier insuffisant.

L'évaluation n'avait pas pour objet principal de formuler des recommandations, mais l'auteur en a quand même formulé deux : le projet de protocole avec le ministère de la Justice du Manitoba, vieux de dix-huit ans, devrait être officialisé; et les gouvernements devraient assurer un financement de base suffisant pour maintenir le programme.

L'évaluation de 2003 du PHGPNHW donne suite à une analyse de rentabilisation du même programme exécuté en 2001²⁷. L'étude antérieure avait conclu qu'au cours des dix premières années d'activité, le Processus avait été plus rentable que le système de justice conventionnel. Les chercheurs ont estimé que pour chaque dollar que le gouvernement de la province investit dans le PHGPNHW, il a économisé 2,75 \$ en coûts liés à la détention, à l'emprisonnement et à l'approbation; et que pour chaque dollar que le gouvernement du Canada dépense pour le programme, il a économisé entre 1 \$ et 11 \$ en coûts liés à l'incarcération et aux libérations conditionnelles. Les auteurs de l'étude ont fait état de nombreux bénéfices à valeur ajoutée auxquels on ne pouvait pas attribuer facilement une valeur financière, notamment l'amélioration de la santé, de meilleures aptitudes au rôle parental, un sentiment accru de sécurité et le rétablissement de liens avec la culture et les traditions.

Visite du rapporteur spécial des Nations Unies en 2004

Sur l'invitation du gouvernement du Canada, Rodolfo Stavenhagen, le rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, a visité le Canada au printemps 2004. Il s'est rendu dans différentes régions du pays, dont l'Ontario, la Nouvelle-Écosse, le Québec, le Manitoba et le Nunavut, où il a rencontré des fonctionnaires, des représentants de collectivités autochtones et d'organismes non gouvernementaux afin de discuter de l'approche du

²⁷ Native Counselling Services of Alberta, *Une analyse de rentabilité du Processus holistique de*



Canada aux questions autochtones. Le personnel de la DJA a présenté à M. Stavenhagen une communication sur la SJA pendant son séjour à Ottawa.

Dans son rapport de décembre 2004 sur sa mission au Canada, le rapporteur spécial a décrit la SJA comme l'un des principaux programmes que le gouvernement du Canada avait mis en œuvre afin de s'attaquer aux problèmes auxquels les Autochtones sont confrontés dans le système de justice. Il a recommandé d'intensifier ces efforts afin de réduire et d'éliminer la sur-représentation des Autochtones dans les établissements de détention et que les institutions et les mécanismes de justice autochtone soient officiellement reconnus et encouragés avec la participation à part entière des collectivités autochtones²⁸.

Le rapporteur spécial devrait présenter son rapport à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en avril 2005.

4. ORIENTATIONS ET PRIORITÉS FUTURES

La DJA continuera de mettre en œuvre activement les volets de la SJA au cours des deux derniers exercices du mandat actuel. Quatre priorités guideront les travaux de la DJA au cours du prochain exercice financier (2005-2006) :

- exécuter des programmes communautaires, les négociations relatives à l'autonomie gouvernementale et les ententes de financement, et gérer la DJA (y compris la gestion des ressources humaines);
- améliorer la fonction de liaison et d'établissement de partenariats;
- faire la preuve de résultats;
- élaborer un nouveau mandat pour la SJA au-delà de mars 2007.

Exécuter la SJA et gérer la DJA

En collaboration avec ses partenaires provinciaux et territoriaux, la DJA négociera des accords de financement pour les programmes de justice communautaires en vigueur et elle rencontrera des collectivités et organismes autochtones au sujet de nouvelles

guérison de la Première nation de Hollow Water par Joe Couture et coll. (Ottawa : Collection sur les Autochtones, 2001).

²⁸Rodolfo Stavenhagen, *Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones*, HCDH de l'ONU, 61^e session, UN Doc. E/CN.4/2005/88/Add.3 (Version révisée inédite : 2 déc. 2004).



propositions. Elle amorcera un dialogue avec ses partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux pour l'élaboration de projets pilotes conjoints concernant l'exécution de la SJA. Avec des partenaires, elle examinera des solutions novatrices et rentables pour satisfaire aux besoins des collectivités, faciliter la communication d'information et régler des problèmes opérationnels. L'accent sera mis sur le renforcement des capacités des programmes communautaires en veillant à doter les programmes financés d'un personnel mieux formé.

La DJA travaillera avec ses équivalents provinciaux et territoriaux pour mettre en place un cadre normalisé d'évaluation des programmes communautaires. Elle créera un processus qui permettra aux coordonnateurs régionaux et aux analystes de programmes d'alimenter les évaluations et à partir des rapports de rendement, elle produira des statistiques et déterminera des pratiques exemplaires.

Le Fonds pour le renforcement des capacités en matière d'autonomie gouvernementale sera évalué pour garantir qu'il est mis en œuvre de façon optimale. La DJA participera à l'élaboration de lignes directrices destinées aux négociateurs fédéraux en ce qui concerne l'exécution, l'arbitrage et l'administration des lois des Premières nations.

À l'interne, la DJA améliorera sa stratégie de gestion des ressources humaines de manière à assurer l'utilisation et le développement complets des talents et des ressources disponibles.

Établir des activités de liaison et des partenariats

La DJA a reconnu que le RJA, dans sa forme actuelle, n'a pas réussi à obtenir les résultats escomptés de façon satisfaisante. En 2005-2006, la DJA s'emploiera à créer un nouveau volet « Liaison et partenariats » dans l'objectif de créer un centre des communications sur la justice applicable aux Autochtones.

La DJA organisera d'abord une séance de planification stratégique avec des intervenants clés pour l'aider à mettre au point un nouveau plan d'action concerté afin de réaliser les objectifs en matière de liaison et de partenariat. Le plan d'action pourrait inclure, par exemple : la création d'une nouvelle identité visuelle et d'un logo pour la SJA; le remaniement et la mise à jour du site Web afin d'en faire un point de diffusion clé de l'information sur la justice applicable aux Autochtones; l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de communications qui aide à faire connaître et comprendre la SJA à l'interne et à l'externe; l'élaboration d'une stratégie d'événements qui définit et planifie la participation du personnel de la SJA à des événements propices à la promotion de la Stratégie; et l'établissement de partenaires avec d'autres intéressés qui peuvent se faire les champions de la SJA dans leurs réseaux professionnels.



Le volet « Liaison et partenariats » s'emploiera également à corriger la sous-représentation des Autochtones dans les professions juridiques. Il cherchera et appuiera des possibilités d'augmenter la connaissance des professions juridiques comme choix de carrière pour les Autochtones, il fera participer le conseiller juridique de la DJA à la Stratégie et il recensera des possibilités de communications et de commercialisation.

Faire la preuve de résultats

Tandis que le deuxième mandat de la SJA tire à sa fin, il serait important de quantifier les progrès réalisés vers les objectifs et en faire la preuve. Le rapport final de l'évaluation formative sera présenté au début de 2005-2006. La DJA utilisera l'information et les recommandations contenues dans le rapport pour renforcer sa capacité à réaliser ses objectifs pendant le reste du mandat de la SJA.

Une étude sur la récidive sera exécutée en 2005-2006. Elle évaluera la mesure dans laquelle les programmes de justice communautaires de la SJA ont réduit la récidive chez les participants autochtones qui lui ont été renvoyés. Les résultats serviront à déterminer la mesure dans laquelle la SJA a contribué à réduire les taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération chez les Autochtones dans les collectivités où l'on trouve des programmes financés par la SJA. L'étude pourrait également apporter un éclairage sur les catégories de programmes qui fonctionnent le mieux pour réduire la récidive et sur les facteurs – dont les caractéristiques des collectivités – qui contribuent ou qui font obstacle à leur succès.

La DJA entreprendra une analyse des tendances des taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération chez les Autochtones entre 1995 et 2005. Les résultats serviront à évaluer la pertinence des objectifs de la SJA (et en particulier, l'objectif de contribuer à long terme à la réduction de ces taux). L'analyse des tendances servira également à évaluer si la Stratégie a contribué à réduire les taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération dans les collectivités qui exploitent des programmes financés par la SJA.

Des études de cas de douze programmes de justice communautaires financés par la SJA sont planifiées. Les études devraient déterminer si les programmes ont eu une incidence sur les taux de victimisation et de criminalité dans les collectivités en question, et recenser les leçons à retenir et les pratiques exemplaires. Les collectivités faisant partie de l'étude de cas seront appariées à des collectivités similaires qui n'exploitent pas de programmes de justice afin d'évaluer les taux de victimisation et de criminalité avant et après la mise en œuvre des programmes. Le processus d'exécution de l'étude de cas comportera l'élaboration de stratégies de communications, identification des principaux intervenants en vue de mener des entrevues en personne, la création de guides d'entrevue en vue de





répondre aux questions d'évaluation contenues dans le CGRR de la SJA, l'exécution des études et la communication des conclusions.

Élaborer un nouveau mandat

La DJA commencera à envisager et élaborer un nouveau mandat pour la SJA au-delà de mars 2007. L'analyse des résultats des activités d'évaluation (de la SJA comme tel et des programmes qu'elle finance) constituera une partie importante du processus d'élaboration. La DJA s'entretiendra avec ses partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux pour évaluer les contributions de la SJA à ce jour, pour prévoir les principaux enjeux en matière de justice applicable aux Autochtones au cours des dix années à venir environ et pour discuter de la façon dont la SJA doit être transformée, s'il y a lieu, pour qu'elle demeure pertinente et efficace. On consultera également les collectivités autochtones afin d'évaluer le degré d'appui au renouvellement de la SJA et pour solliciter des avis sur les modifications qu'il conviendrait d'apporter au mandat, à la conception ou à l'exécution de la SJA afin d'améliorer son efficacité au cours d'un troisième mandat.

CONCLUSION

La SJA fait partie de la réponse du gouvernement du Canada aux enquêtes exécutées à travers le pays sur l'administration de la justice qui ont réclamé l'élaboration de politiques et de programmes de justice durables qui satisfont mieux aux besoins des Autochtones et qui s'attaquent à leur sur-représentation dans le système de justice. En collaboration avec ses partenaires provinciaux et territoriaux, la SJA met l'accent sur l'augmentation des possibilités et le renforcement de la capacité des collectivités autochtones de participer de façon constructive à l'administration de la justice.

Pour mettre en œuvre et gérer la SJA, la DJA exécute un vaste éventail d'activités pour réaliser les objectifs auxquels la Stratégie et la Direction sont consacrées. Elle fait la promotion de la justice applicable aux Autochtones comme priorité stratégique clé, elle finance des programmes de justice communautaires et des activités connexes de renforcement des capacités, elle fournit des avis juridiques aux tables de négociation sur l'autonomie gouvernementale et elle s'emploie à soutenir la création et la diffusion de connaissances sur les initiatives de justice autochtone.

Le présent rapport met en lumière les travaux exécutés par la DJA au cours des trois premiers exercices du deuxième mandat quinquennal de la SJA. À mi-mandat, c'est le moment idéal de faire le point sur les activités, les réalisations et les lacunes du passé, qui révèlent toutes des renseignements pratiques pour guider les plans futurs.



Le succès de la SJA peut prendre de nombreuses formes : la participation véritable des collectivités autochtones et de leurs membres à l'administration de la justice; la capacité accrue de la collectivité à réagir aux problèmes de justice auxquels les Autochtones sont confrontés; l'intégration dans le système conventionnel d'approches de la justice sensibles à la culture autochtone; des rapports et des partenariats plus solides entre le gouvernement fédéral et les administrations provinciales et territoriales pour l'élaboration et l'exécution des politiques et programmes de justice applicable aux Autochtones; le maillage, l'échange d'information et le partage de ressources plus efficaces entre les intervenants; les économies d'argent ou d'efforts dans le système de justice conventionnel; la guérison et le bien-être de l'individu, de la famille et de la collectivité; et enfin, la réduction de la criminalité, des collectivités plus sûres et la réduction du nombre d'Autochtones dans les systèmes judiciaires et correctionnels du Canada.

À terme, le succès de la SJA sera déterminé par la mesure dans laquelle les activités qui la composent sont bien gérées, par la force des partenariats qu'elle crée et encourage et par la mesure dans laquelle elle demeure tournée vers l'avenir et pertinente. La DJA fait des progrès pour remplir le mandat actuel de la SJA, en prenant en compte les expériences du passé et en anticipant les possibilités et les défis qui l'attendent.

Annexe 1

Les Autochtones dans le système de justice canadien : statistiques

La SJA a été mise sur pied dans le cadre de la réponse du gouvernement du Canada à la sur-représentation des Autochtones dans le système de justice canadien.

Contact avec la police

Comparativement à la population non autochtone, les Autochtones sont plus susceptibles d'avoir certaines formes de contact avec la police.

En 1999 :

- il n'y avait pratiquement aucune différence entre les Autochtones et les non-Autochtones quant à leurs contacts avec la police dans des situations comme les séances d'information publiques ou les infractions de la route;
- les Autochtones étaient plus susceptibles que les non-Autochtones d'avoir eu des contacts avec la police en tant que victimes d'actes criminels (17 % contre 13 %),



témoins d'un acte criminel (11 % contre 6 %) ou comme sujets d'une arrestation (4 % contre 1 %)²⁹.

Victimisation

Comparativement à la population non autochtone, les Autochtones sont plus susceptibles d'être victimes d'actes criminels, victimes de crimes de violence et victimes de violence conjugale.

En 1999 :

- 35 % de la population autochtone rapportait avoir été victime d'au moins un acte criminel au cours de l'année précédente, comparativement à 26 % de la population non autochtone;
- 19 % de la population autochtone rapportait avoir été victimisée plus d'une fois au cours de l'année précédente, contre 10 % de la population non autochtone
- les Autochtones rapportaient avoir subi un crime de violence à un taux près de trois fois plus élevé que chez les non-Autochtones (307 incidents contre 110 pour 1 000 habitants)
- 20 % des Autochtones rapportaient avoir été agressés par leur conjoint, contre 7 % de la population non autochtone³⁰.

Incarcération

Les Autochtones sont sur-représentés dans les établissements de garde par rapport à leur représentation dans la population canadienne totale.

En 1996, les adultes autochtones (18 ans et plus) représentaient :

- 2 % de la population adulte canadienne
- 17 % de la population des détenus adultes du pays (18 % dans les établissements provinciaux/territoriaux; 14 % dans les établissements fédéraux) le jour du profil instantané (5 octobre 1996);

²⁹ Statistique Canada, *Enquête sociale générale sur la victimisation, 1999*, rapportée dans *Les Autochtones au Canada* (Ottawa : Centre canadien de la statistique juridique, 2001), p. 8.

³⁰ *Ibid.*, p. 6-7. Une autre *Enquête sociale générale* a été exécutée en 2004. Statistique Canada prévoit publier les renseignements sur le volet « Victimisation » de l'enquête, notamment les différences entre les taux de victimisation des Autochtones et des non-Autochtones, en novembre 2005. Une deuxième publication, consacrée à la criminalité et à la victimisation dans la population autochtone, devrait être publiée au printemps 2006.



- ils étaient près de neuf fois plus susceptibles d'être placés sous garde que les adultes non autochtones³¹.

En 2002-2003, les adultes autochtones représentaient :

- 2 % de la population adulte canadienne;
- 20,7 % des admissions de détenus adultes au pays (21 % dans les établissements provinciaux/territoriaux, contre 14 % en 2001-2002; 18 % dans les établissements fédéraux, contre 15 % en 2001-2002)³².

En 2003, les jeunes Autochtones³³ représentaient :

- 5 % de la population des adolescents canadiens;
- 33 % des adolescents sous garde le jour du profil instantané (4 juin 2003);
- et ils étaient près de huit fois plus susceptibles d'être placés sous garde que les jeunes non autochtones³⁴.

Caractéristiques des détenus autochtones adultes

En 1996, les adultes autochtones sous garde :

- plus jeunes que la moyenne, étaient moins scolarisés et plus susceptibles d'avoir été en chômage avant l'infraction que les détenus non autochtones;
- étaient plus susceptibles que les détenus non autochtones d'avoir des condamnations, des incarcérations et des évasions ou des tentatives d'évasion antérieures;

³¹ David Robinson et coll., *Profil instantané d'une journée des détenus dans les établissements correctionnels pour adultes du Canada* (1998) 18:8 Juristat 1, p. 5-6, en ligne : Programme des services aux dépositaires <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/Statcan/85-002-XIF/0089885-002-XIF.pdf>. Un profil instantané est un recensement des personnes sous garde la journée de la collecte de données.

³² Statistique Canada, *Le Quotidien*, 27 octobre 2004, en ligne : Statistique Canada <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/041027/d041027.pdf>, p. 5; Canada, *Enjeux des services correctionnels pour autochtones : Faits et chiffres : Statistiques sur les délinquants autochtones : 2001*, en ligne : Bibliothèque et Archives Canada http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/csc-scc/aboriginal_offender_stats-f/4_f.shtml.html; Anne Finn et coll., *Femmes détenues, détenus autochtones et détenus condamnés à perpétuité : un profil instantané d'une journée* (1999) 19:5 Juristat 1, p. 9. Les données sur les admissions, collectées lorsque les délinquants arrivent à un établissement, mesurent les changements de la charge de cas au fil du temps mais ne définissent pas le nombre de personnes sous garde à un moment donné. Une personne peut être incluse plusieurs fois, ou pas du tout, dans les dénombrements annuels des admissions, selon le moment où le nombre de fois ou elle a été admise au cours d'une année.

³³ Âgés de 12 à 17. Les personnes sous garde âgées de plus de 17 ans ont été recensées si elles étaient âgées de 12 à 17 ans au moment de l'infraction.

³⁴ Jeff Latimer et Laura Casey Foss, *Profil instantané d'une journée des jeunes Autochtones sous garde au Canada : Phase II* (Ottawa : ministère de la Justice, 2004) en ligne : Justice Canada <http://canada.justice.gc.ca/fr/ps/rs/rep/2004/snap2/snapshot2.pdf>. Le Québec n'a pas participé à l'enquête.



- étaient considérés plus à risque de récidiver et avaient des besoins plus grands que les détenus non autochtones³⁵.

³⁵ Finn et coll., *ouvr. cité* (note 32), p. 10-11.



Annexe 2

**Échantillon de conférences auxquelles des membres de la DJA ont assisté :
2002-2003, 2003-2004, 2004-2005**

La présence et la participation à des conférences rehaussent la visibilité de la SJA et constituent une occasion importante pour le personnel de la DJA de partager renseignements et savoir-faire, de rester au fait des questions, tendances et priorités émergentes et de renforcer leurs réseaux interprofessionnels.

Conférence annuelle sur la justice applicable aux Autochtones

Chaque année, la DJA s'associe au gouvernement de la Colombie-Britannique pour financer une conférence sur la justice applicable aux Autochtones en Colombie-Britannique et pour y participer. Cette conférence d'envergure nationale propose un éventail d'ateliers et de communications qui traitent de enjeux actuels et pressants, dont récemment, le sujet comme les défis culturels, le bien-être affectif, les problèmes socio-économiques, la justice sociale et les réussites. Des universitaires, des praticiens et des dirigeants autochtones, entre autres, agissent comme conférenciers et animateurs d'ateliers.

Conférence annuelle des négociateurs fédéraux de l'autonomie gouvernementale et des revendications territoriales

Organisée par AINC, cette conférence annuelle destinée aux négociateurs fédéraux et à d'autres participants au processus de négociation est considéré comme un excellent moyen de partager des pratiques exemplaires et de recenser les enjeux qui justifient l'élaboration de politiques. La participation de la DJA à la conférence fait en sorte que ses conseillers juridiques – qui fournissent des avis et du soutien juridiques et stratégiques aux négociateurs fédéraux sur les questions relatives à « l'administration de la justice » – sont au fait des nouveautés dans le domaine et que les négociateurs les voient comme une ressource.

Conférence des médiateurs autochtones en droit de la famille (2004)

1.4.1.

Jumelée à la conférence annuelle de Médiation familiale Canada – une association nationale et une ressource pour les praticiens de la médiation familiale – la Conférence des médiateurs autochtone en droit de la famille offre des possibilités d'échange d'information et de perfectionnement aux médiateurs autochtones qui fournissent des services dans le cadre des programmes communautaires de médiation familiale financés



par le SJA. Le jumelage des conférences crée des possibilités de formation multidisciplinaire : les praticiens conventionnels sont exposés aux méthodes de justice réparatrice pratiquées par les Premières nations et les médiateurs autochtones se renseignent sur les pratiques exemplaires dans le système de justice conventionnel. La participation de la DJA offre l'occasion de faire la promotion de la SJA de façon générale et de favoriser l'élaboration de programmes de médiation financés par la SJA, un modèle de programme de justice communautaire sous-utilisé.

Colloque d'experts sur les peuples indigènes et l'administration de la justice (2003)

Par son directeur général, la DJA a participé activement au colloque d'experts sur les peuples indigènes et l'administration de la justice, tenu à Madrid en novembre 2003. Le colloque a été organisé par le Haut-commissariat aux droits de la personne des Nations Unies et il a attiré plus de cent experts d'organisations gouvernementales et non gouvernementales et du milieu universitaire. En guise d'initiative de formation et de perfectionnement, la SJA a financé la participation au colloque d'un fournisseur de programmes de justice communautaires.

Sur le thème de la « discrimination contre les peuples indigènes dans le système de justice—exemples, expériences et mesures gouvernementales, administratives et judiciaires pour assurer un système de justice équitable », le directeur général de la DJA a présenté une communication sur les programmes fédéraux destinés à améliorer l'administration de la justice pour les Autochtones au Canada, dont la SJA. Les recommandations découlant du colloque ont été adressées au gouvernement, aux organes des Nations Unies, aux agences des droits de la personne et aux peuples indigènes.

Conférence Taking Pulse (2003) de la Fondation nationale des réalisations autochtones (NAAF)

Au mois de mai 2001, la FNRA a lancé *Taking Pulse*, une initiative destinée à augmenter les possibilités de formation et la participation dans la population active des Autochtones. *Taking Pulse* bénéficie de l'appui et de la participation de directeurs généraux de sociétés, de dirigeants autochtones, de fonctionnaires, d'éducateurs et de jeunes à travers le Canada. La conférence de 2003 à laquelle la DJA a participé était axée sur la mise au point formelle de programmes particuliers destinés à aider les Autochtones à participer à la vie économique. De cette conférence est né le partenariat de la DJA avec la NAAF et d'autres partenaires pour mettre au point – dans le cadre de la série « L'industrie dans la classe » de l'initiative *Taking Pulse* – une vidéo éducative, une trousse d'activités et un module de cours de niveau secondaire – « Le cercle de justice » – pour augmenter la présence d'Autochtones dans des carrières du domaine de la justice. Le matériel devrait être



présenté pour la première fois à 30 à 50 écoles secondaires autochtones au cours de l'hiver 2005-2006.

Conférence sur le droit autochtone (2002)

Ayant pour thème les droits et les titres autochtones, la conférence a couvert : l'engagement constitutionnel à réconciliation; l'extinction judiciaire; le contact par opposition à la souveraineté et la date limite pertinente pour déterminer les droits et les titres autochtones; les rapports fiduciaires et l'obligation de consulter; la preuve des droits autochtones; et les emplois de l'histoire orale autochtone ainsi que les recherches et la documentation à ce sujet. La conférence a été riche en information et en matière à réflexion pour les conseillers juridiques de la DJA qui fournissent des avis juridiques et en matière de politiques aux tables des négociations sur l'autonomie gouvernementale.

Congrès de l'évaluation canadienne (2002)

Organisé par la Société canadienne d'évaluation, le congrès intitulé « Une prise de décision plus éclairée » a exploré les pratiques exemplaires et les nouveautés en matière de mesure et d'évaluation du rendement, de modélisation logique, de construction d'enquête, d'établissement de rapports sur le rendement et d'analyse comparative dans la fonction publique. Les renseignements recueillis au congrès ont été utiles à la DJA pour construire un cadre d'évaluation de la SJA et pour mettre au point des outils afin d'aider les programmes communautaires à mener à bien leurs activités d'auto-évaluation.

La DJA a aussi participé à des conférences de nature plus locale, notamment :

- le symposium sur la prévention du crime de Punky Lake
- les conférences du Saskatchewan Indian Council
- les conférences sur la justice réparatrice de la nation Nishnawbe-Aski.

Annexe 3

Échantillon de programmes de justice communautaires financés par la SJA

En 2004-2005, la SJA a financé 109 programmes de justice communautaires desservant plus de 450 collectivités. L'échantillon de programmes décrit ici illustre un vaste éventail des initiatives qui peuvent être exécutées par la collectivité avec l'appui de la SJA.

Conseils consultatifs coutumiers des Premières nations de la Yellowhead Tribal Community Corrections Society (YTCCS) (Alberta)

Le programme de justice communautaire de l'YTCCS contribue à l'établissement et au fonctionnement de conseils consultatifs coutumiers des Premières nations dans les collectivités des cinq Premières nations représentées par le conseil tribal de Yellowhead : Alexander, Alexis, Enoch, O'Chiese et Sunchild. Les conseils consultatifs coutumiers exploitent des programmes de mesures de rechange, fondés sur des méthodes traditionnelles et adaptées du point de vue culturel pour régler des conflits dans un forum ouvert et transparent. Les conseils sont particulièrement importants pour les collectivités de Yellowhead parce qu'il n'y a pas d'autre contexte institutionnel pour traiter de façon ordonnée et régler de façon équitable les conflits personnels, les désaccords politiques ou la discorde collective.

Dans la collectivité de 1 400 habitants d'Alexis, en dehors d'Edmonton, il y a un modèle de justice réparatrice plus ambitieux à l'œuvre. La cour provinciale est située dans la réserve d'Alexis, où elle travaille en étroite collaboration avec un comité de justice, composé d'Anciens autochtones bénévoles, pour administrer un mélange de justice conventionnelle et autochtone dans la collectivité. Le modèle de justice est fondé sur le traitement et non pas axé sur le châtime et il utilise les stratégies de la justice réparatrice s'il y a lieu. Les règlements cherchent à s'attaquer aux causes profondes de la criminalité et ils comportent à la fois des éléments de dissuasion et de réadaptation.

Gitxsan Unlocking Aboriginal Justice Program (Colombie-Britannique)

Le Gitxsan Unlocking Aboriginal Justice Program (GUAJP) exploite des programmes de déjudiciarisation et de sanction communautaire pour six bandes du nord de la Colombie-Britannique dont la population totale est d'environ 8 000 habitants. Le programme est fondé sur les croyances qui sous-tendent le système de la Maison. Dans ce système, les actes et le comportement d'une personne font honneur ou tort à l'ensemble de la Maison; toute la Maison se ressent des infractions commises par une personne.



Les renvois au GUAJP proviennent de particuliers, de la GRC, de la Couronne et d'autres organismes communautaires. Pour qu'un renvoi soit accepté, il faut que la Maison soutienne le délinquant et la victime, que le délinquant accepte de participer au programme et que la victime donne son consentement. Le programme a recours à un éventail de processus et de mesures : ainsi, il y a des festins, des rencontres avec les Anciens et des recherches généalogiques. Pour les adolescents, on impose le plus souvent un couvre-feu, la présence obligatoire à l'école et des séances qui visent à raffermir les liens avec la famille et les frères et sœurs.

Le Programme offre également de l'aide aux victimes et supervise les délinquants condamnés à purger leur peine dans la collectivité sous conditions.

Programme de justice familiale de la Première nation Meenoostahtan Minisiwin (Manitoba)

L'Agence Awasis du Nord du Manitoba exploite le Programme Meenoostahtan Minisiwin, une solution de remplacement à la justice familiale visant à répondre aux besoins de protection des enfants (abandon, négligence et enfants « incontrôlables ») au moyen d'une combinaison de services de médiation et de cercles de conciliation traditionnels. Le programme dessert une collectivité d'environ 2 000 habitants près de Thompson.

Le programme réunit la famille et la collectivité et des *Okweskimowews* (médiateurs familiaux) spécialement formés pour régler des problèmes concernant la protection de l'enfant. Selon les besoins, la GRC, les services de santé, l'école, les services de probation, les programmes de désintoxication (alcool et drogue), les services judiciaires, les magistrats et l'église peuvent participer au processus de médiation. Si on arrive à un règlement, le médiateur veille à ce que les conditions du règlement soient respectées et que l'harmonie soit rétablie. Dans le cas contraire, le cas peut être renvoyé à des services de soutien extérieurs pour le système judiciaire conventionnel.

Programme de justice réparatrice Elsipogtog (Nouveau-Brunswick)

Big Cove/Elsipogtog est la réserve la plus peuplée du Nouveau-Brunswick. Elle affiche un taux de criminalité exceptionnellement élevé (en particulier les crimes de violence) et des problèmes très graves de santé mentale, notamment des taux de suicide et de tentatives de suicide élevés, au sein de sa population de 2 500 habitants. Le conseil de bande Elsipogtog exécute un programme de déjudiciarisation et de sanction communautaire pour les adolescents et les adultes aux prises avec le système de justice pénale. Le programme mobilise les délinquants, les victimes, les Anciens et d'autres membres de la collectivité dans des cercles de guérison préalables à l'inculpation et dans



des cercles de détermination de la peine postérieurs à la condamnation. Le programme est exécuté par un comité de justice communautaire, dont les 15 membres proviennent de la collectivité (Anciens, adolescents et femmes) et d'un éventail complet de services et programmes communautaires.

En 2004-2005, grâce au soutien financier de la SJA, le conseil de bande Elsipogtog a ajouté un programme d'aide aux victimes à ses programmes de justice communautaires. Il 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.

Programme de conseil communautaire des Services juridiques autochtones de Toronto (SJAT) (Ontario)

Le Programme de conseil communautaire (PCC) des SJAT est un programme de déjudiciarisation urbain postérieur à l'inculpation qui dessert une population d'environ 60 000 Autochtones à Toronto. Les adultes et les adolescents autochtones inculpés en vertu du *Code criminel*³⁶ ou de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*³⁷ qui admettent avoir commis l'infraction dont ils sont accusés et qui consentent à participer au PCC sont soustraits du système judiciaire conventionnel et orientés vers un conseil communautaire autochtone qui règle le cas. Les accusations sont suspendues ou retirées. Par la suite, si le délinquant ne participe pas au processus de déjudiciarisation, les accusations peuvent être réactivées ou rétablies. Toutefois, si le délinquant ayant participé au processus ne respecte pas tous les éléments du règlement, les accusations ne sont pas rétablies ni réactivées mais il ne sera pas admissible de nouveau à des mesures de déjudiciarisation au titre du PCC avant de s'être plié à toutes les conditions du règlement. Les travailleurs sociaux auprès des tribunaux font la sélection des candidats en se fondant sur un protocole d'admissibilité mis au point par la Couronne.

Pour en arriver à une décision dans un cas de déjudiciarisation, un conseil communautaire (un comité de quatre membres autochtones bénévoles) tient une audience au cours de laquelle le délinquant et le conseil tiennent une discussion réparatrice au sujet de l'infraction, du préjudice causé et de la responsabilité du délinquant. Les éléments des règlements pris au terme des audiences, officialisés dans des accords du conseil, sont nombreux et ils comportent notamment des excuses, la restitution, les aiguillages vers des agences autochtones, le counselling, l'emploi et la scolarisation. Le PCC est chargé d'assurer le soutien dont le client a besoin pour respecter les conditions de l'accord du conseil et de surveiller la conformité et l'exécution.

³⁶ *Ouvr. cité* (note 11).

³⁷ L.R. 1996, ch. 19.



Avec les niveaux de ressources actuels, le PCC des SJAT gère environ 100 déjudiciarisation par ans.

Programme de justice communautaire de Haines Junction (Yukon)

Les Premières nations de Champagne et d'Aishihik exploitent des programmes de déjudiciarisation et de sanction communautaire pour les résidents du village de Haines Junction dans le sud-ouest du Yukon. Le village compte une population de 770 habitants et la collectivité étendue englobe 1 140 membres enregistrés des Premières nations. Un comité de justice de six membres dirige des cercles de parole, de guérison et de détermination de la peine : dans les cercles de la parole, on tente de régler les différends avant qu'ils ne dégénèrent en des conflits graves ou en des actes criminels; les cercles de guérison visent à réparer les torts causés par des actes criminels; les cercles de détermination de la peine facilitent la participation de la collectivité à l'élaboration des recommandations sur sentence adressées à la cour une fois qu'un délinquant a été trouvé coupable. Le programme vise à prévenir la criminalité, à réparer les torts causés et à encourager la collectivité à jouer un rôle actif dans l'administration de la justice.