



**LA COUR DE JUSTICE DU NUNAVUT
ÉVALUATION FORMATIVE
Rapport final**

Janvier 2007

**Division de l'évaluation
Bureau de la gestion de la planification stratégique et du rendement**



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	i
1. INTRODUCTION.....	1
1.1. Le contexte de l'évaluation.....	1
1.2. Les éléments et les questions à évaluer.....	2
2. MÉTHODOLOGIE.....	3
2.1. Introduction.....	3
2.2. Les entrevues avec les répondants clés.....	4
2.3. Les réunions au sein des collectivités.....	4
2.4. L'examen des dossiers de la Cour.....	5
2.5. Les limites de l'évaluation.....	7
3. RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX SUR LA COUR DE JUSTICE DU NUNAVUT.....	9
3.1. Introduction.....	9
3.2. Fondements juridiques et raison d'être.....	9
3.3. Objectifs poursuivis et conséquences recherchées.....	10
3.4. Comparaison des appareils judiciaires : Territoires du Nord-Ouest et Nunavut.....	12
3.5. La structure de la CJN et ses relations avec les autres organismes.....	13
3.6. Juridiction pénale pour les adultes et les jeunes – modèle logique.....	14
3.7. Instances en matière civile et familiale –modèle logique.....	15
4. CONCLUSIONS : APERÇU DE LA POPULATION ET DE LA CRIMINALITÉ.....	17
4.1. Introduction.....	17
4.2. La population du Nunavut.....	17
4.3. Crimes selon le type d'infraction au Canada, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.....	18
4.4. Résumé.....	21
5. L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE.....	23
5.1. Introduction.....	23
5.2. Atteinte des résultats recherchés.....	23

5.3. Le caractère suffisant des ressources	43
5.4. Les effets non recherchés.....	54
5.5. Lacunes, difficultés et obstacles à surmonter	56
5.6. Résumé : l'administration de la justice.....	62
6. LA GESTION ET LE FONCTIONNEMENT DU GREFFE DE LA COUR.....	67
6.1. Introduction.....	67
6.2. L'adéquation des processus pour la planification, la mise en œuvre et la coordination des activités.....	68
6.3. La mise en œuvre par la CJN d'une stratégie de gestion de l'information.....	75
6.4. Résumé : la gestion et le fonctionnement de la Cour.....	78
7. AVIS CONCERNANT L'EFFICACITÉ GLOBALE DE LA CJN.....	81
7.1. Introduction.....	81
7.2. La communauté juridique	81
7.3. Les membres des collectivités et les comités de justice communautaire.....	82
7.4. Résumé : l'efficacité globale de la Cour de justice du Nunavut.....	84
8. CONCLUSIONS	85
8.1. Ressources.....	85
8.2. L'efficacité des systèmes de gestion et de la stratégie de gestion de l'information	88
8.3. L'impact de la CJN – effets recherchés et non recherchés	89
8.4. L'efficacité et l'accessibilité de la CJN par rapport aux tribunaux à deux niveaux	91

SOMMAIRE

1. Introduction

La création du territoire du Nunavut a pris effet au 1^{er} avril 1999. La Cour de justice du Nunavut (CJN) est un tribunal unifié qui tire sa compétence de la législation fédérale et territoriale et vise à établir un système judiciaire efficace, accessible et propre à répondre aux besoins particuliers du territoire, tout en garantissant à ses justiciables les mêmes droits substantiels et procéduraux que ceux des autres Canadiens. Le Nunavut est le seul ressort canadien à posséder un tribunal unifié.

L'évaluation poursuit deux objectifs principaux :

- fournir au ministère de la Justice du gouvernement du Nunavut, à la Cour de justice du Nunavut et au ministère de la Justice du Canada une évaluation de la mise en place et des résultats de la CJN;
- formuler des commentaires sur la question de savoir si des modifications de la loi ou des procédures pourraient être utiles pour en améliorer l'efficacité.

2. Méthodologie

L'évaluation met en œuvre quatre démarches méthodologiques :

- Entrevues avec les répondants clés (praticiens et fonctionnaires)
- Entrevues et réunions avec les juges de paix locaux, les comités de justice communautaire et les autres résidents au sein de quatre collectivités
- Études de cas à partir des dossiers de la CJN
- Examen des données administratives à partir des dossiers de la CJN et de dossiers provenant d'autres organismes.

L'étude était limitée quant au nombre de collectivités visitées (quatre sur trente-six). Si les dossiers en matière pénale et familiale ont fait l'objet d'un examen, cela n'a pas été le cas pour les dossiers de nature civile concernant la période de 2001 à 2005.

3. Vue d'ensemble du Nunavut

Le Nunavut se caractérise par la jeunesse de sa population et sa croissance rapide. La proportion de jeunes de 0 à 14 ans est presque le double de celle de l'ensemble du Canada. Le territoire connaît un taux de crimes violents contre les personnes plus élevé que celui du Canada dans son ensemble, en particulier en matière de violence familiale et d'agressions sexuelles. La proportion de crimes contre les biens, notamment les introductions par effraction, est également élevée par rapport au reste du Canada. Avec un taux de décrochage au niveau secondaire de 75 pour cent, et pratiquement aucun programme destiné aux jeunes dans l'ensemble du territoire, les praticiens sont préoccupés par la hausse prévisible de la fréquence des comportements criminels au cours des prochaines années. En retour, cela aura pour effet d'alourdir les exigences qui pèsent sur la CJN.

4. L'administration de la justice

Les répondants clés et les membres des collectivités ont affirmé que la CJN s'acquitte bien de sa mission consistant à rendre la justice, eu égard notamment aux difficultés auxquelles elle est confrontée. Les Nunavummiut ont quelques préoccupations, comme on pouvait s'y attendre, mais ils sont globalement satisfaits de la Cour et des améliorations auxquelles elle a procédé avec le temps.

Les délais de traitement des affaires ont diminué depuis 2001. On constate toujours autant d'ajournements, surtout dans les collectivités, pour un certain nombre de raisons. Toutefois, les praticiens sont presque unanimes pour dire que les retards ne constituent pas un défi majeur auquel serait confrontée la Cour. Les retards dans le traitement des affaires sont perçus en règle générale comme étant acceptables en comparaison des tribunaux d'autres ressorts, et inévitables eu égard aux facteurs qui sont hors de contrôle, tels que les conditions météorologiques. Certains membres des collectivités sont cependant davantage préoccupés par les délais de traitement des affaires, notamment en matière de violence conjugale. Les retards sont vus comme étant stressants, tant pour l'accusé et les victimes que pour leurs familles.

Les détentions préventives sont courantes au Nunavut, tout comme dans les autres ressorts. Au Nunavut, elles entraînent un certain nombre de coûts, dès lors que les contrevenants placés en détention préventive doivent être transportés par avion au Centre correctionnel de Baffin situé à Iqaluit ou au Centre correctionnel de Yellowknife. De même, la surpopulation dans l'établissement d'Iqaluit génère un stress important.

On constate une pénurie importante de conseillers parajudiciaires situés au sein des collectivités. Alors qu'il existe des obstacles au recrutement de conseillers parajudiciaires supplémentaires, les praticiens et les membres des collectivités estiment qu'ils amélioreraient l'efficacité du système judiciaire en travaillant avec l'accusé et l'avocat de la défense, et se chargeant de certains travaux préparatoires avant l'arrivée de la CJN. De même, on considère que les conseillers parajudiciaires pourraient être en mesure de faciliter les affaires de droit de la famille, un domaine dans lequel ils n'interviennent pas actuellement. Les conseillers parajudiciaires relèvent de la responsabilité de la Société d'aide juridique du Nunavut.

De même, il faudrait davantage de juges de paix, et plus particulièrement des juges de paix formés et possédant de l'expérience au niveau 3 (conduite de procès relativement à des infractions punissables par procédure sommaire) et au niveau 4 (comme pour le niveau 3 et siègent en tant que juge des tribunaux pour adolescents). Dans quatre collectivités au sein desquelles on trouve des juges de paix de niveau 3 ou 4, une cour des juges de paix se réunit la veille de l'arrivée de la CJN. La préparation du registre pour le juge a renforcé l'efficacité du traitement des affaires dans ces collectivités. La responsabilité du recrutement, de la formation et de la gestion des juges de paix relève de la CJN. Le manque de ressources semble être la raison principale de la pénurie de juges de paix.

Le manque de programmes en milieu communautaire, et notamment le manque de services en matière de toxicomanie et de santé mentale, de programmes destinés aux jeunes et de services de probation, nuit gravement à la capacité des juges d'avoir recours à des mesures de substitution à l'incarcération. Le manque de services de probation appropriés a plus particulièrement des conséquences négatives sur l'efficacité de la Cour, voire sur sa crédibilité. En ce qui concerne les mesures non privatives de liberté prévues par la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (LSJPA), l'absence de programmes communautaires et les lacunes des services de probation posent des difficultés sérieuses à la Cour. La responsabilité du financement et de la mise en œuvre de ces programmes et services relève de la compétence du gouvernement fédéral et territorial, et non de la CJN. Toutefois, le manque de ressources constitue un sérieux problème au Nunavut.

L'accès aux services en droit familial s'est amélioré considérablement ces dernières années grâce à l'augmentation du nombre d'avocats de l'aide juridique qui pratiquent en droit de la famille, ainsi qu'aux efforts des juges visant à rendre plus accessibles les audiences et la médiation. Le nombre de demandes en droit de la famille augmente rapidement. Le développement des services en affaires civiles demeure néanmoins insuffisant, en particulier parce qu'aucun avocat pratiquant en affaires civiles ne réside au Nunavut. Les affaires civiles tentent de résoudre des litiges non-criminels dans les secteurs tels que les contrats, les droits de propriété, le droit de la famille, et les dommages personnels et matériels. Bien que les juges tiennent des audiences civiles dans toutes les collectivités, la mauvaise qualité des services téléphoniques du Nunavut représente souvent une difficulté pour les parties qui ne sont pas présentes. Les répondants estiment que les besoins en affaires civiles augmenteront à mesure que les affaires se développeront et que les gens auront davantage conscience des possibilités qu'offrent les affaires civiles.

Les juges prennent régulièrement part à des conférences préalables au procès et au circuit dans les domaines du droit pénal et du droit civil. Ils interviennent également dans les médiations en matière familiale, quoique de manière peu fréquente, puisque les avocats parviennent à des règlements dans toutes les affaires, à l'exception de celles qui sont les plus complexes. Le projet de médiation familiale intitulé *Inuusirmut Aqqusiuqtiit*, lancé par Justice Canada et le ministère de la Justice du gouvernement du Nunavut à Iqaluit et Cape Dorset, semble très bien fonctionner aux dires des praticiens. La procédure permettant d'obtenir une ordonnance d'urgence ou *ex parte* est considérée comme étant très efficace au Nunavut.

Les juges suppléants constituent un élément essentiel de la CJN eu égard à l'emploi du temps chargé des circuits. Tandis que le recours aux juges suppléants semble bien fonctionner dans l'ensemble, il existe certaines préoccupations concernant le manque d'expérience de certains juges invités quant aux régions du Nord et aux collectivités autochtones, le fait que les avocats et les membres des collectivités ne connaissent pas ces juges, ainsi que le temps considérable consacré à la formation des juges suppléants, tout particulièrement par le doyen des juges et le personnel de la Cour. Les inconvénients du recours aux juges suppléants sont considérés comme autant de raisons valables pour augmenter le nombre de juges résidents, par la nomination d'au moins un juge supplémentaire.

Trop peu d'avocats de la défense pratiquent au Nunavut, que ce soit au sein du personnel de la Société d'aide juridique du Nunavut ou dans le secteur privé. Les praticiens sont préoccupés par les conséquences de cette pénurie qui a des répercussions sur les services fournis au public. Elle pourrait également entraîner des situations d'épuisement professionnel et le roulement des

avocats de la défense, tout comme elle a parfois contribué aux retards judiciaires en raison du manque de préparation des avocats. Même si la récente hausse du nombre d'avocats de l'aide juridique pratiquant en droit de la famille a eu un effet positif dans ce domaine, il ne reste aucun avocat résident qui pratique dans les autres domaines des affaires civiles.

Les praticiens et les personnes interrogées au sein des collectivités ont indiqué de manière similaire que les Nunavummiut n'ont généralement aucune connaissance des procédures et de leurs droits dans le système judiciaire. Cela est particulièrement vrai en matière d'affaires civiles et de droit de la famille. Eu égard à la charge de travail considérable à laquelle doivent faire face l'ensemble des praticiens, aucun effort n'a véritablement été déployé pour mettre en place des programmes de vulgarisation et information juridiques (VIJ). La VIJ relève principalement de la responsabilité de la Société d'aide juridique du Nunavut. La CJN elle-même a cependant fait exception, puisque les juges ont par exemple été très actifs dans la mise au point d'un programme de vulgarisation au niveau secondaire et le recours à des groupes de jeunes dans de nombreuses collectivités. Les collectivités souhaitent bénéficier de plus de vulgarisation juridique et estiment qu'une présence accrue des avocats, des juges de paix ou des conseillers parajudiciaires au sein des collectivités aiderait à combler ce manque.

Les comités de justice communautaire sont un élément essentiel de l'appareil judiciaire au Nunavut. Cependant, pour de nombreuses raisons, leur capacité varie d'une collectivité à l'autre. De la même manière, tous ne reçoivent pas autant de renvois, en particulier au niveau des renvois effectués par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) avant la mise en accusation. Les procureurs de la Couronne sont plus constants dans les renvois après accusation. La plupart des praticiens du système judiciaire, ainsi que les résidents des collectivités et les membres des comités de justice communautaire pensent que les comités peuvent prendre en charge davantage de renvois et, pour nombre d'entre eux, des affaires plus complexes. On considère également que les comités devraient davantage s'impliquer dans la médiation familiale. Bien qu'un nombre restreint de comités participent actuellement à ce genre d'activités, les autres ont pour la plupart besoin de soutien au niveau de leur développement avant d'accroître leurs activités. En particulier, de nombreux comités ont toujours besoin de soutien sous forme d'espaces à bureaux, de formation pour les membres des comités (le plus souvent, en matière de médiation), et de coordonnateurs administratifs qui soient formés et rémunérés à un niveau raisonnable.

La CJN, et tout particulièrement les juges résidents, sont considérés par les praticiens et les résidents des collectivités comme étant sensibles à la culture inuite et aux réalités sociales des collectivités du Nunavut. La Cour manifeste cette sensibilité de diverses manières, notamment à travers les groupes d'aînés, une forte proportion de personnel inuit au sein du greffe, un service

d'interprétation efficace et la prise en considération, en règle générale, du contexte familial et communautaire de la personne accusée et des victimes.

5. Gestion et fonctionnement du greffe de la Cour

La structure opérationnelle de la CJN comprend la Division des services judiciaires, qui fait partie du ministère de la Justice du Nunavut, et l'administration de la CJN qui relève du doyen des juges. La première est en grande partie responsable du fonctionnement quotidien de la Cour, tandis que la dernière est essentiellement chargée de répondre aux besoins des juges.

Le Nunavut compte trois juges résidents. Les répondants clés et les personnes interrogées au sein des collectivités s'entendent tous pour dire qu'il est essentiel qu'un quatrième juge (au moins) soit nommé immédiatement. Plusieurs éléments concourent à cette situation, dont l'importante charge de travail qui est en augmentation constante dans tous les domaines du droit, les exigences de la Cour de circuit, les tensions associées aux déplacements dans les régions du Nord, et les fonctions des juges du Nunavut en matière de développement.

La charge de travail du personnel de la Cour est également importante. Si les Services judiciaires sont actuellement suffisamment pourvus en personnel dans certains domaines, ce n'est pas le cas de tous les services, comme, par exemple, le bureau du shérif. Il est également urgent de donner au shérif et aux deux shérifs adjoints une formation supplémentaire. L'employé chargé de l'organisation des déplacements devrait être assisté d'une personne supplémentaire afin d'assurer l'efficacité et la continuité de ces services.

En règle générale, les avocats sont satisfaits du niveau de service assuré par les Services judiciaires, même si certains ont parfois été confrontés à des retards dans la communication de renseignements. Dans l'ensemble, cependant, les avocats sont contents des services rendus et ceux qui exercent depuis longtemps à Iqaluit sont impressionnés par les améliorations apportées par le personnel et la direction.

Les services d'interprétation constituent un aspect important du processus judiciaire au Nunavut. Alors qu'on considère généralement que l'interprétation en cour s'est améliorée au point d'être désormais très efficace, certains avocats continuent d'être préoccupés par la qualité de l'interprétation, notamment dans l'Arctique de l'Ouest où le dialecte peut poser problème aux interprètes qui se déplacent avec la Cour. Le cours annuel d'interprétation judiciaire d'une durée de huit semaines qui est actuellement parrainé par la CJN tente de répondre à cette

préoccupation. Les membres des collectivités sont généralement satisfaits des services d'interprétation assurés par la Cour.

En ce qui concerne les systèmes de gestion de l'information de la Cour, de nombreuses améliorations ont été apportées depuis 1999. Les praticiens souhaitent l'élaboration d'un système comprenant des numéros de référence communs entre les systèmes de la Cour, de la GRC, du ministère public et de l'aide juridique. De même, les avocats aimeraient disposer de ressources de production de documents électroniques leur permettant de transmettre des documents par voie électronique à la Cour lorsque celle-ci effectue un circuit. Cela pourrait être particulièrement utile lorsque les avocats comparaissent par téléphone. Les juges élaborent des formules types pour divers types d'ordonnances. Par exemple, un juge a recours actuellement à des formulaires types pour ses ordonnances de condamnation avec sursis.

L'informatisation des dossiers de la Cour est en cours. À l'heure actuelle, les dossiers de nature pénale sont conservés sous format informatique depuis janvier 2001, et les dossiers de nature civile, y compris en matière familiale, depuis janvier 2003. Les dossiers sur papier antérieurs à l'année en cours sont actuellement conservés dans une installation qui ne répond pas aux normes et dont le caractère sécuritaire est douteux.

Le nouveau palais de justice, dont les locaux situés à Iqaluit servent exclusivement à la Cour, devrait améliorer les conditions de travail, l'accès du public et la sécurité. Les locaux au sein des collectivités demeurent très médiocres, bien que la plupart des praticiens et des membres des collectivités admettent que ces locaux représentent ce que les collectivités peuvent offrir de mieux. Dans la plupart des collectivités, la piètre qualité des services téléphoniques constitue une véritable préoccupation. Les problèmes associés au téléphone entraînent des frustrations chez les juges, les avocats et leurs clients dans les affaires qui mettent en cause des parties qui se trouvent dans des collectivités différentes.

6. Vues d'ensemble concernant la Cour de Justice du Nunavut

Tant les praticiens que les résidents des collectivités, y compris les membres des comités de justice communautaire, considèrent que les services rendus par la CJN se sont grandement améliorés depuis 1999 et que la Cour s'est affirmée comme une institution qui fonctionne bien, en dépit de circonstances très difficiles. Alors qu'il reste des améliorations à mettre en œuvre – comme, par exemple, en augmentant le nombre de circuits, en réduisant davantage les délais de traitement des affaires et en confiant de plus grandes responsabilités aux comités de justice

communautaire – la plupart des personnes interrogées sont satisfaites des normes actuelles en matière d'administration de la justice.

L'ensemble des personnes interrogées étaient préoccupées par le manque de programmes en milieu communautaire, notamment en matière de services de probation. On s'entend pour dire que cette responsabilité ne relève pas de la compétence de la CJN. Cependant, les praticiens et les membres des collectivités estiment que ce problème nuit à l'administration de la justice.

7. Atteinte des objectifs généraux

Les objectifs généraux de la nouvelle Cour tels qu'ils sont vus par les ministères de la Justice fédéral et territorial et la magistrature du Nunavut sont les suivants :

- garantir aux justiciables les mêmes droits substantiels et procéduraux que ceux dont jouissent les autres Canadiens;
- fournir des services judiciaires d'une manière juste et universelle;
- établir un système judiciaire efficace, accessible et propre à répondre aux besoins particuliers du Nunavut.

Les répondants clés et les membres des collectivités s'accordaient généralement pour dire que tant la Cour à palier unique que celle à double palier (telle qu'elle existait avant 1999) accomplissent un travail efficace afin de garantir les mêmes droits que ceux dont jouissent les autres Canadiens. En ce qui concerne les deuxième et surtout troisième objectifs, les renseignements recueillis dans le cadre de la présente évaluation donnent à penser que la CJN a apporté des améliorations en matière d'administration de la justice dans les collectivités de l'ensemble du territoire. À quelques exceptions près, les répondants clés et les membres des collectivités ont affirmé au cours du processus d'évaluation que la CJN s'acquitte bien de sa mission consistant à rendre la justice, eu égard notamment aux difficultés auxquelles elle est confrontée. Les Nunavummiut ont quelques préoccupations, comme on pouvait s'y attendre, mais ils sont globalement satisfaits de la Cour et des améliorations auxquelles elle a procédé avec le temps.

1. INTRODUCTION

1.1. Le contexte de l'évaluation

1.1.1. Objet et portée de l'évaluation

L'évaluation de la Cour de justice du Nunavut (CJN) constitue un engagement pris par le Conseil du Trésor dans le cadre de la constitution du gouvernement du Nunavut. L'évaluation formative du système judiciaire du Nunavut, menée conjointement par le gouvernement fédéral et le gouvernement territorial, a débuté en 2004-2005.

L'évaluation poursuit deux objectifs principaux :

- fournir au ministère de la Justice du gouvernement du Nunavut, à la CJN et au ministère de la Justice du Canada une évaluation de la mise en place et des résultats de la CJN;
- formuler des commentaires sur la question de savoir si des modifications de la loi ou des procédures pourraient être utiles pour en améliorer l'efficacité.

L'évaluation fournit des renseignements et une analyse portant sur la mise en place de la CJN, des résultats de cette mise en place, et des possibilités d'en améliorer l'efficacité. L'évaluation ne porte pas sur les décisions judiciaires de la Cour.

L'évaluation aborde deux thèmes d'ensemble. Le premier pourrait être qualifié de questions relatives au processus. En règle générale, ces questions ont trait au fonctionnement de la Cour sur des aspects tels que l'évolution des délais de traitement des affaires. Le deuxième thème porte sur des questions relatives aux innovations. Ces questions se rapportent à celle, plus large, du fonctionnement général de la justice au Nunavut – les aspects de la justice du Nunavut qui permettent au système formel de fonctionner conjointement avec le système plus officieux de la justice communautaire. Les deux systèmes sont indissociables, et le personnel qui travaille auprès des deux systèmes perçoit bien que le succès de l'un dépend en partie de la souplesse et de l'efficacité de l'autre. Tant les questions relatives au processus que celles relatives aux innovations tiennent compte des idéaux endossés lors de la création du Nunavut et de la CJN.

1.1.2. Public visé

L'évaluation fournit un aperçu qui devrait être utile tant en ce qui concerne les activités quotidiennes de la Cour que ses objectifs plus généraux d'offrir à l'ensemble des résidents et des collectivités du Nunavut une justice accessible et significative sur le plan culturel. À cet égard, la CJN et le ministère de la Justice du Nunavut trouveront utiles les conclusions de l'évaluation. L'évaluation éclairera le gouvernement du Canada, eu égard au fait que la Cour relève de sa responsabilité en tant que tribunal agissant sous mandat fédéral. Enfin, d'autres ressorts canadiens pourront prendre connaissance de ses conclusions avec intérêt, dans la mesure où elles traitent du fonctionnement et de l'efficacité de l'unique tribunal unifié du pays, ainsi que des possibilités d'assurer une justice accessible aux collectivités autochtones éloignées.

1.2. Les éléments et les questions à évaluer

Les principales questions à évaluer, qui sont comprises dans le cadre de référence de l'étude et qui ont guidé celle-ci, étaient les suivantes :

- Existe-t-il des obstacles, des difficultés ou des insuffisances qui devraient être réglés afin de mettre en place la CJN comme prévu? Dans l'affirmative, comment devrait-on les régler?
- Dispose-t-on des éléments nécessaires pour atteindre les résultats escomptés de la Cour à palier unique?
 - Dispose-t-on des processus et des mécanismes appropriés pour planifier, mettre en œuvre et coordonner les activités?
 - Dans quelle mesure la stratégie de gestion de l'information a-t-elle été mise en œuvre?
- Les niveaux de ressource sont-ils suffisants pour assurer la mise en place de la Cour à palier unique?
- La Cour a-t-elle eu des conséquences non recherchées, qu'elles soient positives ou négatives?
- Dans quelle mesure la CJN a-t-elle atteint les résultats escomptés?
- Quelles sont l'efficacité et l'accessibilité du système judiciaire à palier unique en comparaison du système à deux paliers?

2. MÉTHODOLOGIE

2.1. Introduction

Les quatre principales méthodes de collecte des données et les sources correspondantes utilisées pour l'évaluation ont été les suivantes :

- *Entrevues avec les répondants clés*, tels que des juges, des procureurs de la Couronne, des avocats de la défense (secteur privé), le Directeur exécutif et des avocats de la Société d'aide juridique du Nunavut, des juges de paix, des membres du personnel de la CJN, des représentants de Justice Nunavut, ainsi que des représentants de Justice Canada à Ottawa.
- *Entrevues au sein des collectivités* et réunions avec les juges de paix locaux, les comités de justice communautaire et les autres résidents.
- *Études de cas* à partir des dossiers de la CJN (criminel et civil/famille).
- *Examen des données administratives* à partir des dossiers de la CJN et de dossiers provenant d'autres organismes (p. ex. : la GRC et Justice Nunavut).

Les démarches et les sources de données mentionnées étaient importantes, en ce qu'elles fournissaient chacune des renseignements d'un type particulier qui ont permis d'avoir une vision complète du fonctionnement de la Cour et de répondre aux questions de l'évaluation. Il était nécessaire de disposer à la fois de données quantitatives (l'examen du dossier de causes particulières) et qualitatives pour évaluer le fonctionnement administratif de la Cour (les questions relatives au processus) et la mesure dans laquelle la Cour a réussi à assurer aux membres des collectivités un accès égal à la justice, d'une manière significative du point de vue culturel (questions relatives aux innovations).

2.2. Les entrevues avec les répondants clés

Des entrevues ont eu lieu avec les représentants des groupes suivants :

- Les juges de la CJN (3)
- Les procureurs de la Couronne du Nunavut (6)
- Les avocats du secteur privé (4)
- Les avocats de l'aide juridique (droit pénal et droit de la famille), y compris le Directeur exécutif de la Société d'aide juridique du Nunavut (9)
- La GRC (3)
- Les juges de paix (8, provenant des quatre collectivités interrogées)
- Le personnel de direction de la CJN (5)
- Des fonctionnaires du ministère de la Justice du Nunavut (4)
- Des fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada à Ottawa (2)

Le nombre de personnes interrogées dans chaque catégorie dépendait de deux facteurs. En premier lieu, les répondants ont été interrogés principalement en fonction de leur disponibilité. Par exemple, sur les neuf procureurs de la Couronne qui travaillent au bureau de Justice Canada à Iqaluit, six d'entre eux étaient disponibles pour une entrevue au cours de l'évaluation. Ce sont donc ces six personnes qui ont été interrogées. Le deuxième facteur qui a eu une incidence sur la sélection des répondants résidait dans les possibilités de déplacement en vertu du contrat en vue de rencontrer les individus (p. ex. : les juges de paix) dans les collectivités. Les déplacements étaient limités à quatre collectivités, dont Iqaluit.

2.3. Les réunions au sein des collectivités

Les évaluateurs ont tenu des entrevues auprès des répondants clés et des réunions avec les collectivités sur place à Iqaluit, Pangnirtung et Qikiqtarjuaq dans la région du Baffin Sud et à Rankin Inlet dans la région du Kivalliq. Les visites au sein des collectivités ont été l'occasion de rencontrer les répondants clés, y compris les juges de paix locaux et les membres des comités de justice communautaire. Les réunions générales avec les collectivités ont quant à elles permis aux résidents d'assister à des sessions ouvertes qui avaient été annoncées à l'avance. Lors de ces entrevues et de ces réunions, les évaluateurs ont recueilli l'avis des Nunavummiut sur l'efficacité

de la CJN à l'échelon communautaire et la question de savoir si celle-ci répond aux besoins de la collectivité.

2.4. L'examen des dossiers de la Cour

2.4.1. La sélection des dossiers – affaires de nature pénale

Les dossiers criminels de la Cour sont conservés sous forme informatique depuis janvier 2001. Tandis que les dossiers criminels antérieurs à cette date sont classés en fonction de la date de condamnation, les dossiers postérieurs à janvier 2001 sont classés selon la date du début des procédures devant la Cour (nouvelles dénonciations faites sous serment). Par conséquent, l'examen des dossiers a débuté avec les dossiers datant de janvier 2001. Les dossiers ont été étudiés manuellement. Ils ont été choisis parmi les dossiers des mois de janvier, avril, juillet et octobre de chaque année. Ces mois ont été retenus afin de rendre compte des éventuelles variations saisonnières au niveau des activités de la Cour. Une fréquence d'échantillonnage de dix pour cent a été utilisée pour chaque mois. Au total, 425 dossiers de nature pénale concernant des adultes ont été passés en revue.

Il existe relativement peu de dossiers criminels concernant des adolescents et l'échantillon était par conséquent d'une taille limitée. En tout, 28 dossiers criminels d'adolescents ont été examinés pour les années 2001 à 2005 (sur la base d'un échantillon de dix pour cent). Le faible nombre de dossiers criminels concernant des adolescents est fonction de l'application de mesures de substitution pour les jeunes, grâce auxquelles les policiers renvoient la plupart des affaires aux comités de justice communautaire sans avoir à déposer d'accusations. En l'absence d'une mise en accusation formelle, aucun dossier n'est ouvert auprès de la Cour.

Un dossier criminel était choisi en vue de son examen tous les dix dossiers à compter du premier dossier ouvert pour le mois. Chaque dossier a été suivi jusqu'à sa conclusion devant la Cour. Il est important de noter que la CJN ne dispose pas d'un système de gestion des dossiers judiciaires, qui permette de suivre les affaires – par date – en un même fichier unique jusqu'à l'issue de la procédure judiciaire. Par conséquent, la fin d'un dossier devant la CJN intervient lorsque la Cour statue sur l'affaire, et pas nécessairement lorsque les mesures de suivi, telles que les périodes de probation, prennent fin.

2.4.2. La sélection des dossiers – affaires familiales

Les dossiers qui portent sur des affaires familiales sont inclus dans le système de gestion des dossiers civils du greffe de la Cour. Les dossiers en matière familiale sont définis selon les lois qui se rapportent aux affaires familiales. Les lois pertinentes sont la *Loi sur le divorce*, la *Loi sur le droit de la famille*, la *Loi sur le droit de l'enfance*, la *Loi sur l'exécution des ordonnances alimentaires* et la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. D'après les données des services judiciaires, environ 40 pour cent des affaires dont est saisie la Cour en matière de droit de la famille concernent la protection de l'enfance.

Les dossiers civils (y compris les affaires familiales) sont informatisés depuis janvier 2003, tandis que les dossiers antérieurs à cette date sont tenus sous forme traditionnelle. Les dossiers familiaux ont été examinés à compter de janvier 2001. Comme pour les dossiers criminels, les dossiers familiaux ont été choisis parmi les mois suivants de chaque année : janvier, avril, juillet et octobre. Un taux d'échantillon de 20 pour cent (tous les cinq dossiers) a été utilisé pour les dossiers familiaux pour chacun des mois de janvier, avril, juillet et octobre, de 2001 à 2005.

Alors qu'il était question à l'origine d'échantillonner des dossiers civils (autres que les dossiers en matière familiale) en vue de leur examen, cela n'a pas été possible en raison de questions de dates et de disponibilité. Les conclusions concernant le traitement par la CJN des demandes de nature civile se fondent essentiellement sur les entrevues avec les répondants clés. On peut cependant noter que le nombre total de requêtes civiles et familiales est passé de 431 en 2002 à plus de 700 en 2005.¹

2.4.3. Les dossiers administratifs

Les données de nature administrative ont été fournies à l'évaluateur par le personnel de direction de la Cour, conformément aux indicateurs et aux exigences en matière de renseignements précisés dans la matrice d'évaluation, comme par exemple le calendrier des cours de circuit. Ces données sont conservées sous divers formats.

Dans certains cas, les données administratives provenaient de sources extérieures à la Cour. La division « V » de la GRC à Iqaluit a fourni les renseignements concernant le nombre de dépôts d'accusations et le ministère de la Justice du Nunavut, les renseignements sur les taux d'incarcération et les renvois aux comités de justice communautaire.

¹ Données fournies par les Services judiciaires de la CJN.

2.5. Les limites de l'évaluation

La portée limitée de l'évaluation sur le plan géographique a constitué une faiblesse (celle-ci portait sur Rankin Inlet au Kivalliq et trois autres collectivités, dont Iqaluit au Baffin Sud. Les évaluateurs ne se sont rendus dans aucune collectivité du Baffin Nord ou du Kitikmeot). Il existe des variations d'un endroit à l'autre du Nunavut en termes de conditions socio-économiques et de ressources, et tout particulièrement en matière de justice communautaire. Il n'a pas été possible d'obtenir des informations concernant l'efficacité de la Cour de circuit auprès des collectivités de l'ensemble des régions, et par conséquent de conclure à l'existence de variations quant aux avis sur la question. La couverture de l'ensemble des quatre régions au moyen de visites dans une ou, de préférence, plusieurs collectivités par région aurait renforcé la couverture des juges de paix locaux, des comités de justice communautaire et des autres résidents des collectivités.

La datation systématique des dossiers au Nunavut a commencé en 2001. Par conséquent, l'examen détaillé des dossiers commence par ceux de 2001 et les dossiers de chaque année ultérieure sont par la suite comparés². L'idéal aurait été de pouvoir étudier en détail les dossiers à compter de 1999 ou antérieurement.

Enfin, une autre lacune de l'étude réside dans le fait que les dossiers civils (affaires familiales exceptées) n'ont pas fait l'objet d'un examen minutieux entre 2001 et 2005.

² Alors que l'examen des dossiers commence par les dossiers de 2001, les entrevues avec les répondants clés et les discussions avec les résidents des collectivités couvrent une période plus longue, qui remonte au moins au 1^{er} avril 1999.

3. RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX SUR LA COUR DE JUSTICE DU NUNAVUT

3.1. Introduction

La création du Nunavut, troisième territoire du Canada, a pris effet au 1^{er} avril 1999. La *Loi sur le Nunavut* a créé la Cour de justice du Nunavut (CJN), un tribunal unifié, afin d'établir un système judiciaire efficace, accessible et propre à répondre aux besoins particuliers du territoire, tout en garantissant à ses justiciables les mêmes droits substantiels et procéduraux que ceux des autres Canadiens. Le Nunavut est le seul ressort canadien à posséder un tribunal unifié.

3.2. Fondements juridiques et raison d'être

La CJN a été créée le 1^{er} avril 1999, lors de la division des Territoires du Nord-Ouest en deux territoires distincts. La Cour du Nunavut est régie par les lois suivantes :

- Au niveau fédéral : la *Loi portant modification de la Loi sur le Nunavut relativement à la Cour de justice du Nunavut et modifiant diverses lois en conséquence*, L.C. 1999, ch.3. Cette loi transfère tous les pouvoirs et les fonctions exercés auparavant par les tribunaux, les juges et les juges de paix des Territoires du Nord-Ouest, à l'exception de ceux de la Cour d'appel territoriale. Les modifications portent également sur les appels, les cautionnements, les élections, les enquêtes préliminaires, la révision judiciaire et les procédures relatives aux jeunes contrevenants devant la CJN³.
- Le *Code criminel du Canada* a également fait l'objet de modifications afin d'y inclure les pouvoirs et les fonctions de la CJN.

³ Site Web de la Cour de justice du Nunavut : www.nucj.ca/unifiedcourt.htm.

- Au niveau territorial : la *Loi sur la mise sur pied du système judiciaire du Nunavut*, L.T.N.-O. 1998, ch. 34. Cette loi édicte la *Loi sur l'organisation judiciaire* et la *Loi sur les juges de paix*, en vigueur au 1^{er} avril 1999. Elle prévoit la composition, les pouvoirs et les représentants de la Cour de justice et de la Cour d'appel du Nunavut, et désigne les tribunaux pour adolescents pour le Nunavut. La Loi énonce également certaines règles de fond et de procédure applicables aux affaires entendues au Nunavut⁴.

Les juges de la CJN ont été assermentés le 1^{er} avril 1999, immédiatement après minuit, afin de s'assurer que le nouveau territoire du Nunavut dispose d'un tribunal, conformément aux exigences constitutionnelles. La CJN a été conçue comme un tribunal unifié, ou à palier unique, le premier du genre au Canada. Les réalités auxquelles est confrontée la Cour sont uniques et complexes. Les vastes distances géographiques, la population éparsée et la spécificité culturelle du Nunavut sont autant de facteurs auxquels est confrontée la Cour au quotidien et qui ont demandé une flexibilité et des innovations permanentes. Cependant, tout en s'adaptant aux besoins des Nunavummiut, la CJN a également dû respecter son engagement fondamental à l'égard des normes élevées du Canada dans le cadre de l'administration d'un système judiciaire juste, égalitaire et efficace.

3.3. Objectifs poursuivis et conséquences recherchées

Les répondants clés provenant des ministères de la Justice territorial et fédéral ainsi que des milieux judiciaires du Nunavut ont convenu lors de consultations préparatoires tenues dans le cadre de l'évaluation que les objectifs généraux du nouveau tribunal unifié étaient les suivants :

- garantir à ses justiciables les mêmes droits substantiels et procéduraux que ceux des autres Canadiens;
- assurer des services judiciaires de manière juste et universelle;
- établir un système judiciaire efficace, accessible et propre à répondre aux besoins particuliers du Nunavut.

⁴ *Ibid.*

Selon les répondants clés, les principaux effets recherchés lors de la création du nouveau tribunal étaient plus particulièrement les suivants :

- réduire les retards et les délais de traitement des affaires dans l'ensemble du Nunavut;
- instaurer une véritable fonction de juge de paix dans l'ensemble des collectivités;
- impliquer les collectivités dans le processus judiciaire par le recours à des groupes consultatifs d'aînés et de jeunes en matière de détermination de la peine;
- accroître la compréhension qu'ont les Nunavummiut du système judiciaire et du fonctionnement de la Cour;
- mettre en place des processus judiciaires adaptés du point de vue culturel, y compris des services d'interprétation judiciaire efficaces dans l'ensemble des collectivités;
- avoir recours à des mesures de substitution à l'incarcération en milieu communautaire qui soient adaptées du point de vue culturel;
- accroître l'accès au droit civil et au droit de la famille dans l'ensemble du Nunavut.

3.4. Comparaison des appareils judiciaires : Territoires du Nord-Ouest et Nunavut

Le Nunavut possède son propre système judiciaire, distinct de celui des Territoires du Nord-Ouest. La présente partie décrit le système judiciaire qui était en place avant le 1^{er} avril 1999, et la structure qui l'a remplacé. Toutes les instances qui ont été introduites au Nunavut à compter du 1^{er} avril 1999 sont entendues par la CJN. Les instances introduites avant cette date et qui n'ont pas été spécifiquement transférées à la Cour du Nunavut continuent d'être entendues par les tribunaux des Territoires du Nord-Ouest.

Le schéma 1 ci-dessous donne un aperçu comparatif de l'appareil judiciaire des Territoires du Nord-Ouest et de celui du Nunavut.

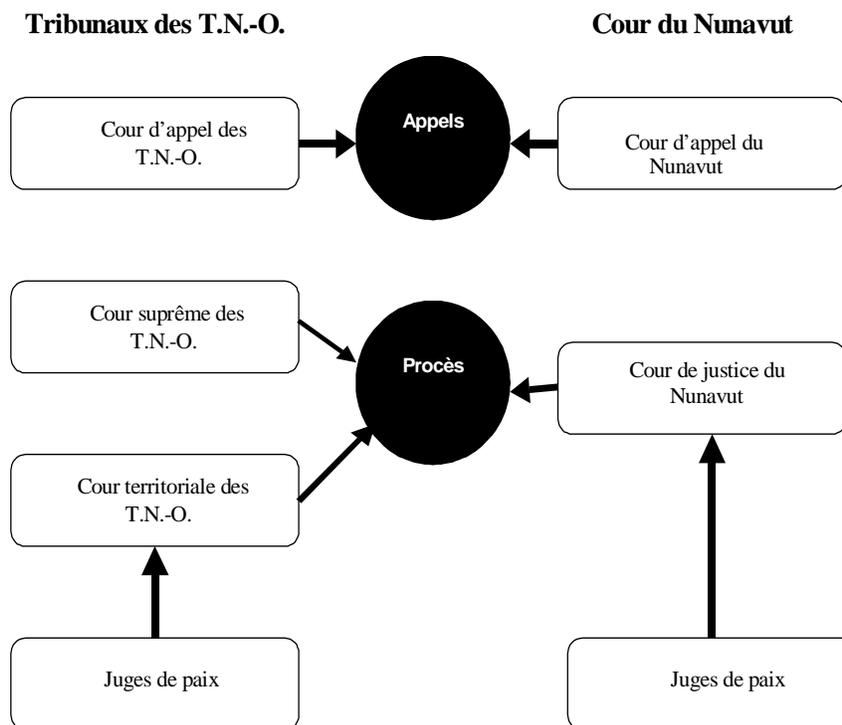


Schéma 1

3.5. La structure de la CJN et ses relations avec les autres organismes

Le schéma 2 ci-dessous illustre les relations de la CJN avec les autres organismes et ministères. L'objet de ce schéma est de montrer les liens entre les entités, et non les rapports hiérarchiques. Les comités de justice communautaire, par exemple, sont des entités qui sont créées par le ministère de la Justice du Nunavut et par leurs collectivités et qui relèvent de ces derniers. Les procureurs de la Couronne sont des employés fédéraux, et les aînés sont indépendants, même s'ils peuvent aider la Cour de diverses manières.

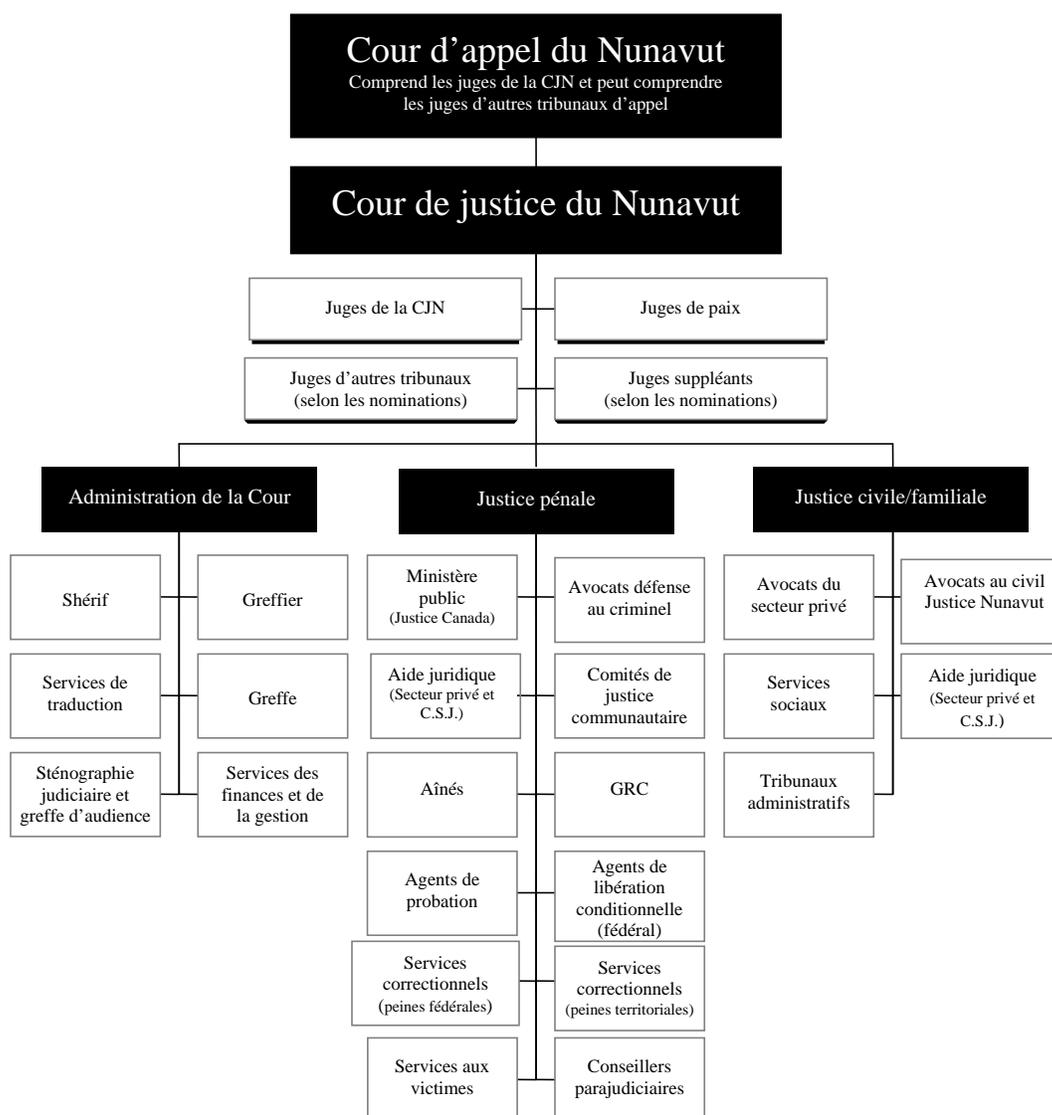
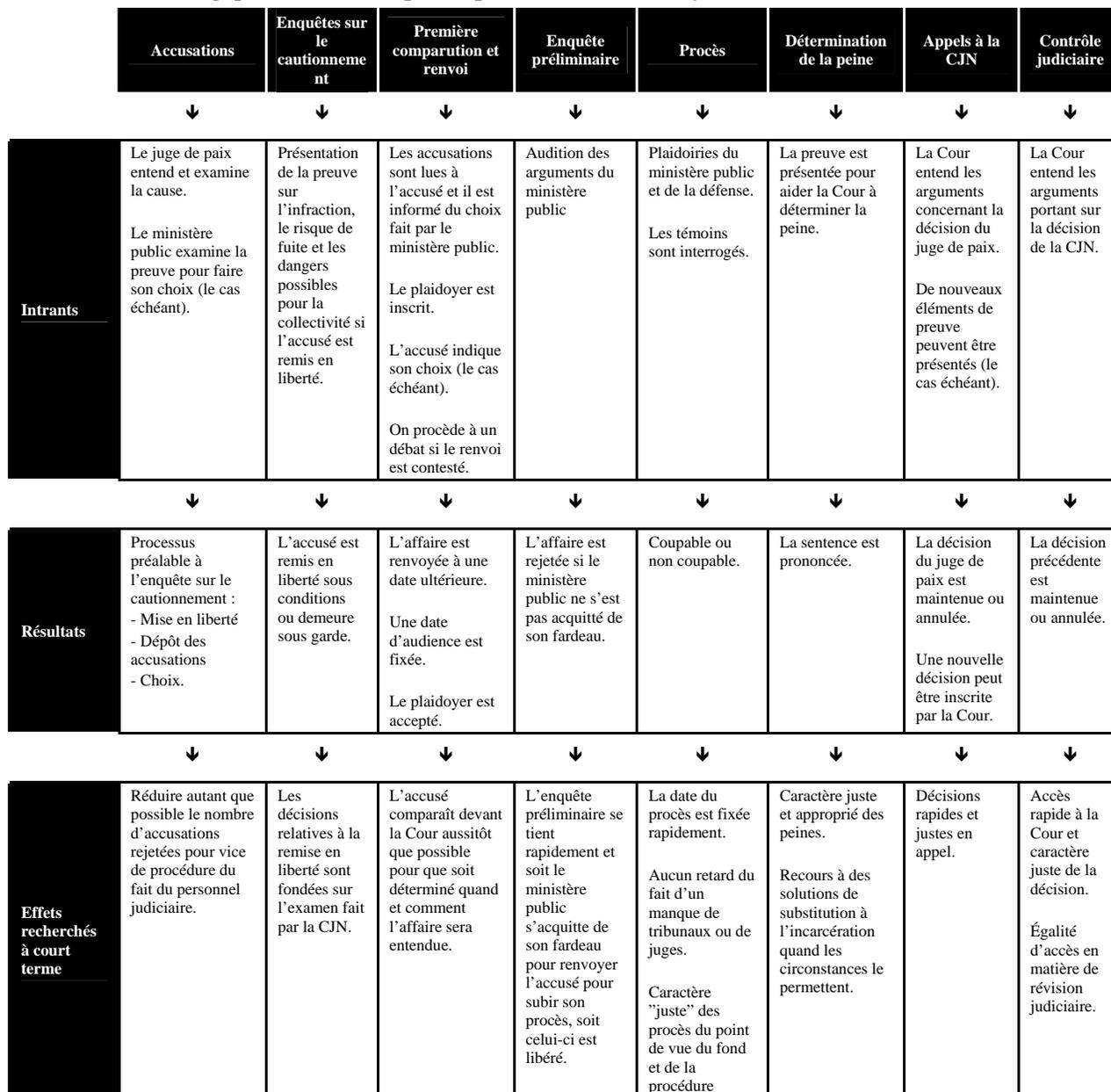


Schéma 2

3.6. Juridiction pénale pour les adultes et les jeunes – modèle logique

Les activités liées aux instances pénales mettant en cause des adultes ou des jeunes sont décrites dans la fiche 1 ci-dessous, dans l'ordre dans lequel elles sont censées se dérouler dans les procédures de nature pénale.

Fiche 1 : Modèle logique – Juridiction pénale pour les adultes et les jeunes



3.7. Instances en matière civile et familiale –modèle logique

Les activités liées aux instances de nature civile et familiale sont exposées dans la fiche 2 ci-dessous, dans l'ordre dans lequel elles sont censées se dérouler.

Fiche 2 : Modèle logique – Instances en matière civile et familiale

	Introduction de l'instance	Auditions <i>ex parte</i> et auditions d'urgence	Conférences et requêtes préalables au procès	Audition ou procès	Procédure d'exécution	Appel de décisions d'organismes du gouvernement
	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Intrants	Introduction des demandes et délivrance des avis. Dépôt des réponses. Fixation des dates d'audience	La ou les parties font valoir la nécessité d'une audition d'urgence. La preuve est examinée.	Les questions préalables au procès sont discutées et débattues. La preuve peut être présentée.	La preuve est présentée et les témoins sont interrogés. La jurisprudence est débattue.	La preuve sur la nature du manquement est entendue.	La décision du tribunal est révisée et la jurisprudence est débattue
	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Résultats	- Le requérant ou le demandeur intente la poursuite et l'intimé ou le défendeur dépose des documents pour défendre ses droits.	Une ordonnance provisoire est prononcée afin de protéger les biens ou les personnes.	Un règlement est négocié. Le nombre de questions en litige est restreint.	La Cour rend une décision sur la responsabilité, la garde, l'accès, etc.	Une ordonnance d'exécution est inscrite.	La décision précédente est maintenue ou l'affaire est renvoyée à l'organisme ou au tribunal pour une nouvelle décision.
	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Effets recherchés à court terme	Capacité accrue de traitement des dossiers. Meilleur accès pour les collectivités.	Pas d'augmentation significative du nombre d'appels accueillis. Meilleur accès à ce type d'audiences pour les collectivités éloignées.	Augmentation du pourcentage de règlements négociés. Diminution du nombre de questions en litige à soumettre durant le procès.	Aucune diminution du nombre d'appels pour les instances en matière de petites créances. Aucune amélioration de la capacité de la Cour à tenir des procès.	Aucune augmentation du délai pour les audiences.	Aucune augmentation du délai pour obtenir une date d'audience.
	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Effets escomptés à court terme	Augmentation du nombre de poursuites en matière civile et familiale.	Augmentation du nombre d'auditions <i>ex parte</i> et d'auditions d'urgence.	Accroissement du nombre de conférences préalables au procès.	Augmentation du nombre de procès en matière civile et familiale. Caractère juste et équitable des résultats.	Augmentation du nombre de mesures d'exécution du fait de la hausse des poursuites en matière civile.	Augmentation du nombre d'appels de décisions des tribunaux administratifs.

4. CONCLUSIONS : APERÇU DE LA POPULATION ET DE LA CRIMINALITÉ

4.1. Introduction

La présente partie souligne le caractère relativement jeune de la population du Nunavut et le taux relativement élevé des crimes violents en comparaison du reste du Canada. C'est dans ce contexte que la Cour doit mener ses activités, tout en relevant les autres défis qui sont propres au Nunavut.

4.2. La population du Nunavut

Au 1^{er} juillet 2005, le Nunavut comptait approximativement 30 000 habitants⁵. Cela représente une augmentation de 6,7 pour cent par rapport à 2001, qu'il faut comparer à la hausse de 4 pour cent constatée dans l'ensemble du Canada pour la même période. En 2005, la répartition par âge de la population du Nunavut était la suivante :

- 0-14 ans 10 400 (34,6 pour cent du total)
- 15-64 ans 18 800 (62,6 pour cent du total)
- 65 et plus 800 (2,6 pour cent du total).

En comparaison, la population de nourrisson à 14 ans représentait 17,6 pour cent de l'ensemble de la population canadienne. Cela montre la proportion relativement élevée de jeunes au Nunavut, un fait qui, de l'avis des répondants clés, continuera d'avoir une incidence sur le système judiciaire au vu de l'absence relative de possibilités de s'instruire et de perspectives d'emploi pour les jeunes et le manque de programmes destinés aux jeunes à risque⁶.

⁵ Ces données démographiques sont tirées de Statistique Canada, *Le Canada en statistiques*, www.statcan.ca.

⁶ D'après le ministère de l'Éducation du Nunavut, le taux de décrochage au niveau secondaire dans l'ensemble du territoire s'élève approximativement à 75 pour cent.

La population des 26 collectivités du Nunavut va de 35 habitants pour Bathurst Inlet-Umingmaktok à environ 6 000 pour Iqaluit. On ne dispose pas de statistiques démographiques actuelles par collectivité, puisque les renseignements les plus récents se fondent sur le recensement de 2001. Cependant, à partir de la population actuelle totale du territoire, la population moyenne actuelle des 24 collectivités restantes (à l'exclusion d'Iqaluit et Bathurst Inlet-Umingmaktok) s'élève à 1 248.

4.3. Crimes selon le type d'infraction au Canada, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut

Le tableau 1 montre le taux de criminalité selon le type d'infraction pour 100 000 habitants au Canada, dans les T.N.-O. et au Nunavut⁷. Les taux pour les T.N.-O. et le Nunavut sont plus élevés que celui constaté dans l'ensemble du Canada. Le taux de crimes avec violence (p. ex. : les voies de fait et les agressions sexuelles) est très élevé dans les territoires comparativement au Canada. De même, le taux d'introductions par effraction est sensiblement plus élevé dans les territoires.

Tableau 1 : Crimes selon le type d'infraction : Canada, Territoires du Nord-Ouest, Nunavut, 2004

	2004		
	Canada	T.N.-O.	Nunavut
	Taux pour 100 000 habitants		
Ensemble des infractions	8 834,9	45 164,7	38 493,5
Infractions au <i>Code criminel</i> (excluant les infractions aux règlements de la circulation)	8 050,6	42 125,7	36 685,3
Crimes de violence	946,1	6 865,2	7 883,6
Homicide	2,0	9,3	13,5
Tentative de meurtre	2,2	7,0	23,6
Voies de fait (niveaux 1 à 3) ¹	731,8	6 155,1	6 628,7
Agression sexuelle	73,7	418,1	941,2
Autres infractions d'ordre sexuel	8,2	25,7	40,5
Vol qualifié	86,0	44,4	10,1
Autres crimes de violence ²	42,3	205,6	226,0
Crimes contre la propriété	3 990,9	7 414,2	6 959,3
Introduction par effraction	859,9	2 487,7	3 548,8
Vol de véhicules à moteur	530,7	843,3	786,0
Vol de plus de 5 000 \$	54,1	95,8	43,9

⁷ Statistique Canada, *Le Canada en statistiques*, www.statcan.ca.

	2004		
	Canada	T.N.-O.	Nunavut
	Taux pour 100 000 habitants		
Vol de 5 000 \$ et moins	2 131,3	3 464,1	2 229,8
Recel	110,8	142,5	108,0
Fraudes	303,9	380,8	242,9
Autres infractions au <i>Code criminel</i>	3 113,6	27 846,3	21 842,5
Infractions au <i>Code criminel</i> (infractions aux règlements de la circulation)	372,1	1 562,7	735,4
Conduite avec facultés affaiblies	247,2	1 371,2	580,2
Autres infractions aux règlements de la circulation ³	124,9	191,6	155,2
Infractions aux lois fédérales	412,3	1 476,3	1 072,7
Drogues	304,1	925,0	914,2
Autres infractions aux lois fédérales	108,2	551,3	158,6
<p>1. Le premier niveau d'agression (voies de fait) constitue une infraction commise par une personne qui fait intentionnellement usage de la force sans le consentement d'une personne, tente ou menace d'employer la force contre une personne, ou porte une arme (ou une imitation d'arme) en abordant ou en importunant une personne.</p> <p>2. Comprend les infractions illégales de lésions corporelles, les décharges d'armes à feu intentionnelles, les enlèvements, les voies de fait contre un officier de police, les voies de fait contre un autre agent de la paix ou un fonctionnaire public ainsi que les autres voies de fait.</p> <p>3. Comprend la conduite dangereuse d'un véhicule automobile, d'une embarcation, d'un bateau ou d'un aéronef, la conduite dangereuse d'un véhicule automobile, d'une embarcation, d'un bateau ou d'un aéronef causant des lésions corporelles ou causant la mort, la conduite d'un véhicule automobile pendant une interdiction de conduire ainsi que les délits de fuite.</p> <p>Source : Statistique Canada.</p>			

Le tableau 2 montre le taux d'individus accusés selon le type d'infraction au Nunavut, pour 100 000 habitants⁸. Ce taux est comparé à celui du Canada pour certaines catégories. Il est sensiblement plus élevé au Nunavut que dans l'ensemble du Canada.

Tableau 2 : Personnes accusées d'infractions selon le type d'infraction : Nunavut, 2004

	2004		
	Taux d'adultes et de jeunes gens accusés	Taux de jeunes gens accusés	Taux d'adultes accusés
	Taux pour 100 000 habitants		
Nunavut			
Toutes les infractions - Nunavut (Canada)	11 796,5 (2 286,7)	12 627,5 (3 494,6)	11 614,3 (2 163,4)
Infractions au <i>Code criminel</i> (excluant les infractions aux règlements de la circulation) – Nunavut (Canada)	11 063,1 (1 774,7)	12 522,9 (3 065,4)	10 743,0 (1 643,0)
Crimes de violence – Nunavut (Canada)	5 444,5 (498,9)	2 483,7 (788,2)	6 093,8 (469,3)
Homicide	14,1	0,0	17,2
Tentative de meurtre	28,2	26,1	28,7

⁸ Statistique Canada, *Le Canada en statistiques*, www.statcan.ca.

	2004		
	Taux d'adultes et de jeunes gens accusés	Taux de jeunes gens accusés	Taux d'adultes accusés
	Taux pour 100 000 habitants		
Voies de fait (niveaux 1 à 3) ¹	4 367,9	1 803,9	4 930,1
Agression sexuelle	771,1	366,0	859,9
Autres infractions d'ordre sexuel	14,1	52,3	5,7
Vol qualifié	18,8	26,1	17,2
Autres crimes de violence ²	230,4	209,2	235,0
Crimes contre la propriété – Nunavut (Canada)	2 745,8 (575,6)	7 555,6 (1 189,9)	1 691,1 (512,9)
Introduction par effraction	1 970,0	5 908,5	1 106,4
Vol de véhicules à moteur	272,7	888,9	137,6
Vol de plus de 5 000 \$	28,2	52,3	22,9
Vol de 5 000 \$ et moins	286,8	418,3	258,0
Recel	112,8	287,6	74,5
Fraudes	75,2	0,0	91,7
Autres infractions au <i>Code criminel</i>	2 872,7	2 483,7	2 958,0
Infractions au <i>Code criminel</i> (infractions aux règlements de la circulation)	437,3	0,0	533,1
Conduite avec facultés affaiblies	305,6	0,0	372,6
Autres infractions aux règlements de la circulation ³	131,6	0,0	160,5
Infractions aux lois fédérales	296,2	104,6	338,2
Drogues	263,3	26,1	315,3
Autres infractions aux lois fédérales	32,9	78,4	22,9

1. Le premier niveau d'agression (voies de fait) constitue une infraction commise par une personne qui fait intentionnellement usage de la force sans le consentement d'une personne, tente ou menace d'employer la force contre une personne, ou porte une arme (ou une imitation d'arme) en abordant ou en importunant une personne.

2. Comprend les infractions illégales de lésions corporelles, les décharges d'armes à feu intentionnelles, les enlèvements, les voies de fait contre un officier de police, les voies de fait contre un autre agent de la paix ou un fonctionnaire public ainsi que les autres voies de fait.

3. Comprend la conduite dangereuse d'un véhicule automobile, d'une embarcation, d'un bateau ou d'un aéronef, la conduite dangereuse d'un véhicule automobile, d'une embarcation, d'un bateau ou d'un aéronef causant des lésions corporelles ou causant la mort, la conduite d'un véhicule automobile pendant une interdiction de conduire ainsi que les délits de fuite.

Source : Statistique Canada.

Les données de Statistique Canada reprises dans les tableaux 1 et 2 démontrent le niveau relativement élevé d'infractions avec violence commises par des jeunes et des adultes au Nunavut, ainsi que le taux relativement élevé de crimes contre les biens, et en particulier en matière d'introduction par effraction. Tant le personnel de la GRC que celui des Services correctionnels du Nunavut ont laissé entendre que ces taux continueront vraisemblablement d'augmenter en considération de l'âge relativement jeune des habitants du Nunavut. Les répondants clés considèrent que le manque de programmes communautaires destinés aux jeunes est l'un des facteurs essentiels de l'augmentation du taux de criminalité.

4.4. Résumé

Le Nunavut se caractérise par la jeunesse de sa population et sa croissance rapide. La proportion de jeunes entre l'âge de nourrisson à 14 ans est presque le double de celle de l'ensemble du Canada. Le territoire connaît un taux de crimes violents contre les personnes plus élevé que celui du Canada, en particulier en matière de violences familiales et d'agressions sexuelles. La proportion de crimes contre les biens, notamment les introductions par effraction, est également élevée par rapport au reste du Canada. Les répondants clés se sont dits préoccupés par la hausse prévisible de la fréquence des comportements criminels au cours des prochaines années.

5. L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

5.1. Introduction

La partie 5 traite du rôle de la Cour de justice du Nunavut dans l'administration de la justice sur l'ensemble du territoire. Les termes « administration de la justice » sont définis de manière large et font référence aux questions qui touchent à l'accès à la justice (p. ex. : la fréquence des audiences judiciaires) et la manière dont la Cour remplit sa mission (p. ex. : répondre aux besoins des collectivités d'une manière adaptée à leurs spécificités culturelles)⁹. Quoique ces questions soient directement liées à celles qui touchent à la gestion et au fonctionnement du greffe de la Cour et qui font l'objet de la partie 6, elles en sont toutefois distinctes.

Les questions telles que les retards et les délais de traitement des affaires criminelles relèvent dans une large mesure de la responsabilité de la CJN et sont importantes pour l'efficacité globale du système judiciaire. D'autres questions, comme le nombre et les qualifications des conseillers parajudiciaires, ne dépendent pas directement de la CJN. Elles ont cependant une influence sur les activités de la Cour et sur le fonctionnement global de l'appareil judiciaire et sont par conséquent étudiées dans cette partie. La présente partie se fonde essentiellement sur les entrevues avec les répondants clés et les discussions avec les résidents des collectivités, et notamment les membres des comités de justice communautaire, ainsi que sur les renseignements provenant de l'examen des dossiers de la Cour en matière civile et pénale.

5.2. Atteinte des résultats recherchés

5.2.1. La réduction des retards et des délais de traitement des dossiers en matière pénale

La question des retards dans le traitement des affaires criminelles a été la source de préoccupations depuis la création de la Cour. La formation du nouveau tribunal avait pour objet,

⁹ La présente évaluation n'étudie pas le processus décisionnel judiciaire en tant qu'aspect de l'administration de la justice.

entre autres, de réduire les retards et d'améliorer les délais de traitement des affaires. Dans une certaine mesure, il ressort des discussions avec les répondants clés que les raisons pour lesquelles on supposait que les retards étaient un problème tenaient simplement au fait que (a) l'ensemble des juridictions canadiennes connaissent des retards et (b) la CJN est confrontée à des difficultés (telles que les intempéries) qui lui sont propres et que l'on ne retrouve habituellement pas dans les autres tribunaux, et qui sont de nature à entraîner des retards. Cependant, les entrevues avec les répondants clés ont fait apparaître que, même si des retards sont constatés au Nunavut, la majorité des personnes qui travaillent au sein de l'appareil judiciaire ne considèrent pas qu'ils posent particulièrement problème. Les membres du personnel judiciaire sont généralement d'avis que ces retards sont raisonnables en comparaison d'autres tribunaux, et qu'il est inévitable que des événements incontrôlables tels que les intempéries entraînent des retards.

5.2.2. Les circuits et les ajournements répétés

Certains répondants au sein des collectivités considèrent que les retards – entendus comme les circuits peu fréquents et les ajournements répétés – posent problème. Tout d'abord, les résidents estiment parfois que les auteurs d'infraction qui continuent de vivre dans la collectivité dans l'attente d'une date d'audience représentent potentiellement une menace pour la collectivité (bien que nombre d'auteurs d'infractions soient renvoyés à Iqaluit pour cette raison). Certains résidents pensent également que les auteurs d'infractions bénéficient d'un traitement de faveur en ayant le droit de demeurer au sein de la collectivité après avoir commis une infraction.

Du point de vue des collectivités, c'est peut-être davantage la tension que ces retards entraînent pour les victimes, les témoins, l'accusé et leurs familles qui pose problème. Cela est particulièrement vrai dans les affaires de violences conjugales, puisque le couple peut s'être réconcilié au moment où l'audience est tenue. La reconstitution de l'incident dans le contexte tendu d'une audience peut se révéler une expérience douloureuse pour toutes les personnes impliquées. La détention préventive peut également avoir des conséquences pour la famille du prévenu qui est souvent détenu loin de chez lui et incapable de subvenir aux besoins financiers ou autres de sa famille.

L'étude des dossiers en matière pénale concernant des adultes qui a été entreprise dans le cadre de l'évaluation montre que les délais de traitement des affaires ont diminué depuis 2001. En 2005, les procédures par voie sommaire pour les violences contre les personnes nécessitaient en moyenne 15,3 semaines à compter de la date à laquelle la dénonciation est faite sous serment (plus ou moins la même que la date de l'infraction et de la mise en accusation) jusqu'à la

décision de la Cour. En 2001, le délai moyen était de 17,7 semaines. En 2005, pour les mêmes affaires, 7,6 semaines se sont écoulées en moyenne entre le moment où la date du procès a été fixée et la décision. Le même processus prenait 10,3 semaines en 2001. Les procès devant jury durent plus longtemps mais présentent également des améliorations en termes de délais. Dans le cas d'infractions punissables par mise en accusation, les procès devant jury prennent d'ordinaire à peine plus d'une année à partir de la fixation de la date du procès, alors que de tels procès commencés en 2001 duraient souvent près de deux ans. Le tableau 3 montre l'évolution des délais de traitement depuis 2001.

Tableau 3 : Délai moyen des procès par voie de procédure sommaire et des procès devant jury (en semaines)¹⁰

Type de procès et délais mesurés (moyenne en semaines)	2001	2002	2003	2004	2005
Procès par voie de procédure sommaire pour des violences sur les personnes :					
1. entre la fixation de la date du procès et la décision	10,3	10,0	9,2	8,3	7,6
2. entre la dénonciation sous serment et la décision	17,7	17,5	17,0	16,1	15,3
Procès devant jury pour des infractions punissables par mise en accusation :					
1. entre la fixation de la date du procès et la décision	88,6	79,2	71,4	65,9	57,4
2. entre la dénonciation sous serment et la décision	102,5	93,6	84,2	76,2	67,7

Les ajournements, en particulier en cours de circuit, ont une incidence sur la durée des procès. Le tableau 4 montre le nombre d'affaires traitées et le nombre d'affaires ajournées au cours de deux circuits pour chaque collectivité. D'après ces chiffres, 63,7 pour cent en moyenne des affaires ont fait l'objet d'un ajournement.

Tableau 4 : Affaires traitées et ajournées au cours de deux circuits¹¹

Collectivité	Fin du circuit	Nombre d'affaires	Ajournements	Fin du circuit	Nombre d'affaires	Ajournements
Arctic Bay	Juin 05	35	39	Février 06	71	71 ^d
Qikiqtarjuaq	Octobre 05	54	37	Mars 06	46	35
Cape Dorset	Septembre 05	130	91	Mars 06	130	47
Clyde River	Septembre 05	100	100 ^a	Avril 06	102	65
Grise Fiord ^b	Mars 05	29	19	N/D		
Hall Beach	Octobre 05	95	75	Février 06	95	62
Igloolik	Octobre 05	120	112	Février 06	120	101
Kimmirut	Octobre 05	37	22	Mai 06	43	22
Pangnirtung	Août 05	253	172	Janvier 06	40	13
Pond Inlet	Septembre 05	140	92	Janvier 06	135	70
Resolute Bay	Juin 05	39	32	Octobre 05	73	41

¹⁰ Ces chiffres se fondent sur l'examen des dossiers en matière pénale visant des adultes de 2001 à 2005; n = 425.

¹¹ Renseignements fournis par les Services judiciaires.

Collectivité	Fin du circuit	Nombre d'affaires	Ajournements	Fin du circuit	Nombre d'affaires	Ajournements
Sanikiluaq	Juin 05	86	41	Novembre 05	30	15
Arviat	Août 05	99	84	Décembre 05	94	39
Baker Lake	Août 05	93	93 ^a	Décembre 05	127	70
Chesterfield Inlet ^c	N/D	29	25	Novembre 05	36	21
Coral Harbour	Septembre 05	78	38	N/D		
Rankin Inlet	Août 05	193	114	Janvier 06	220	114
Repulse Bay	Août 05	54	40	Décembre 05	54	43
Whale Cove ^c	Juin 05	1	1	N/D		
Cambridge Bay	Octobre 05	74	52	Janvier 06	98	43
Gjoa Haven	Septembre 05	157	134	Janvier 06	143	77
Kugluktuk	Août 05	182	81	Décembre 05	227	120
Kugaaruk	Mai 05	60	19	N/D		
Taloyoak	Septembre 05	190	177	Janvier 06	204	55
Moyenne		97	70,4		104,4	56,2

a. Les circuits de Clyde River et de Baker Lake ont été ajournés en raison d'intempéries et de facteurs opérationnels.

b. Le circuit de Grise Fiord est généralement tenu à Resolute Bay.

c. Les circuits de Chesterfield Inlet et de Whale Cove ne sont programmés que lorsque cela est nécessaire ou sont combinés avec Rankin Inlet.

d. Annulation de circuit en raison d'intempéries.

Il existe de nombreuses raisons qui justifient l'ajournement d'une affaire. L'examen des dossiers de nature pénale¹² montre quelles ont été les raisons les plus courantes pour l'ajournement des procès sur les circuits de la Cour entre 2001 et 2005. Ces raisons sont exposées dans la liste qui figure ci-dessous et qui montre de manière générale la fréquence des motifs d'ajournement, par ordre décroissant. Cependant, la fréquence relative de ces motifs varie selon la collectivité. Dans certaines collectivités, par exemple, les témoins ont plus fréquemment tendance à faire défaut de se présenter devant la Cour que dans les autres collectivités. De même, les conditions météorologiques sont un facteur plus important dans certaines collectivités que dans d'autres (les conditions météorologiques varient également en tant que facteur en fonction de la période de l'année).

¹² L'analyse des dossiers criminels a été complétée par la documentation fournie par les Services judiciaires.

Les raisons qui motivent généralement les ajournements sont les suivantes (chacune de celles-ci fait l'objet de développements particuliers plus loin dans le rapport) :

- Manque de temps sur le circuit
- Plaidoyer de non-culpabilité (inscription pour instruction)
- Choix du ministère public (inscription pour enquête préliminaire ou pour instruction)
- Choix du ministère public (inscription du plaidoyer)
- Conditions météorologiques
- L'individu (le prévenu ou les témoins) n'a pas comparu devant la Cour (mandats d'arrêt souvent décernés en séance)¹³
- Plaidoyer de culpabilité (ajournement pour audience sur la détermination de la peine, éventuellement avec une requête de rapport présentenciel)
- Requête en ajournement de la défense (p. ex. : incapacité de parler avec le client, possibilité d'un règlement hors cour).

Les répondants clés ont fourni d'autres raisons pour les retards (non classés) :

- La pénurie générale d'avocats de la défense
- L'organisation des déplacements (pour le personnel judiciaire, y compris les agents de police, et les témoins provenant de différents endroits)
- Le nombre insuffisant de conseillers parajudiciaires et le caractère insuffisant de leur formation pour la préparation des procès
- Le nombre insuffisant de juges de paix pour la préparation des procès
- Le nombre insuffisant de juges de paix formés pour la conduite des procès en matière d'infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité
- Le manque d'établissements de traitement pour les contrevenants
- Le manque de supervision des contrevenants en milieu communautaire
- Le manque de programmes de substitution pour les contrevenants.

¹³ Plusieurs répondants clés ont indiqué que le problème de la comparution des témoins pourrait être réglé par la présence d'un conseiller parajudiciaire.

Les trois derniers facteurs énumérés ci-dessus posent de sérieuses difficultés à la CJN et au ministère de la Justice du Nunavut.

Les avocats interrogés (procureurs de la Couronne et avocats de la défense) s'entendaient généralement pour dire que, dans l'ensemble, les retards *ne constituent pas* un problème majeur pour la Cour. La plupart des avocats ont souligné que ces délais sont conformes à ceux des tribunaux du Sud, et même qu'ils sont meilleurs. La plupart des avocats étaient plutôt satisfaits du fait que la majorité des affaires ont connu de réelles avancées dès la seconde date d'audience. Plusieurs avocats ont fait remarquer que même une affaire grave d'homicide devrait normalement être réglée dans un délai de deux ans.

Bien que pratiquement aucun avocat ne considère que les retards posent en eux-mêmes un problème grave, la plupart reconnaissent qu'un certain temps peut souvent s'écouler entre les différentes étapes procédurales, en raison du délai entre les circuits, tout particulièrement dans les collectivités les plus petites. Même lorsque les parties fonctionnent à un niveau élevé d'efficacité, si la Cour n'effectue des visites que tous les six mois, comme c'est le cas dans les collectivités les plus petites, une certaine période de temps s'écoule. La Cour ne fait souvent que trois à quatre arrêts par an dans les collectivités de taille moyenne, et il n'est pas rare que l'un de ces séjours soit reporté en raison de mauvaises conditions météorologiques. Ces intervalles peuvent causer de réelles difficultés aux personnes touchées et à leurs familles. Certains répondants œuvrant au sein de l'appareil judiciaire ont souligné le fait qu'une longue période d'incertitude peut avoir des conséquences particulièrement graves sur les relations familiales, notamment lorsque les accusations portent sur des cas de violence familiale. Comme il est indiqué plus haut, les personnes interrogées au sein des collectivités se sont également dites préoccupées par ce fait.

La plupart des avocats et des fonctionnaires du domaine de la justice considèrent les délais entre les circuits comme une conséquence inévitable des conditions géographiques, de la faible population, et du coût élevé des déplacements de la Cour dans des contrées éloignées du territoire. Mis à part les délais entre les circuits, la localisation des témoins et leur comparution représentent un défi constant, étant donné la mobilité de la population à travers le Nunavut. Les fréquentes rotations au sein de la GRC peuvent également poser problème puisque l'agent qui a arrêté un prévenu doit souvent prendre l'avion pour assister au procès. Le recours aux juges suppléants peut aussi rallonger les délais avant le prononcé de la décision. Toutefois, la plupart des répondants clés ont fait remarquer que l'augmentation du nombre de circuits (de 46 en

2001¹⁴, à 50 en 2005¹⁵) et de la durée des séjours au sein des collectivités depuis la création de la CJN indique que la Cour se préoccupe de la question des délais.

Naturellement, les avocats de la défense ont des opinions différentes de celles des procureurs de la Couronne au sujet de certains facteurs qui pourraient contribuer aux retards constatés. Du point de vue de la défense, les ajournements avant un plaidoyer de culpabilité peuvent être stratégiques – pour permettre à leur client de trouver un emploi, d’obtenir l’aide des services sociaux s’ils sont libres avant le procès, ou d’obtenir au bout du compte une peine plus courte en raison du temps passé en détention préventive (bien que la prise en compte des périodes de détention préventive lors de la détermination de la peine puissent varier, le calcul se fait généralement sur la base d’un ratio de 1,5 pour 1 au Nunavut)¹⁶. Les avocats de la défense voient le refus d’autoriser la tenue d’audiences de justification en matière de libération provisoire dans les collectivités – ce qui nécessite de transporter les prévenus et souvent les témoins jusqu’à Iqaluit – comme une violation importante des droits de leurs clients qui sont mis en péril. Les procureurs de la Couronne ont tendance à considérer que les ajournements résultent davantage du manque de préparation et de flexibilité de la défense. Un certain nombre de nouvelles pratiques ont augmenté l’efficacité de la Cour dans les collectivités – notamment celle consistant à exiger des avocats de la défense et des procureurs de la Couronne qu’ils passent au moins une journée au sein de la collectivité avant l’arrivée de la Cour (cet objectif tend à être plus difficile à atteindre dans les collectivités les plus petites lorsque la Cour siège dans deux ou trois collectivités sur un même circuit). Tant les avocats de la défense que les poursuivants ont constaté une amélioration des délais au cours des dernières années dû à une nouvelle pratique qui consiste à désigner systématiquement les mêmes avocats de la défense (de l’aide juridique) pour les mêmes circuits, ce qui favorise un règlement plus rapide des affaires.

En ce qui concerne les affaires en droit de la famille, mis à part les situations d’urgence, le délai pour obtenir une ordonnance provisoire peut être plus long que ce qui se ferait normalement plus au sud. Même lorsqu’un dossier a été confié à un avocat de l’aide juridique (et il existe toujours des retards dans le traitement des dossiers d’aide juridique en matière familiale), un certain temps peut s’écouler avant de recevoir des instructions – notamment lorsque les avocats et les clients ne parlent pas la même langue. La principale cause des retards réside dans la difficulté à trouver un avocat adverse au vu de la petite taille du barreau local. Les avocats en droit de la

¹⁴ Rapport annuel de la Cour de justice du Nunavut, 2001.

¹⁵ Division des services judiciaires.

¹⁶ La réduction accordée pour la détention provisoire peut être calculée sur la base d’un ratio de 2 pour 1, de 1,5 pour 1 ou encore de 1 pour 1. De même, il arrive que la période de détention provisoire ne soit pas prise en compte.

famille ont fait remarquer que leurs clients, actuels ou potentiels, semblent extrêmement patients à l'égard des retards pour obtenir des services en droit de la famille. Certains répondants ont laissé entendre que les attentes de la collectivité sont moins exigeantes en matière de délais, peut-être parce qu'il s'agit d'un nouveau type de services.

En résumé, alors qu'il subsiste des retards en matière pénale, il semble que la Cour ait réussi à régler le problème de manière satisfaisante pour les avocats et le personnel judiciaire en général. Les résidents des collectivités demeurent préoccupés par les intervalles entre chaque circuit, tout particulièrement dans les affaires de violence familiale.

5.2.3. La diminution du nombre et de la durée des détentions préventives

Les contrevenants qui sont détenus de façon préventive sont placés dans des établissements correctionnels dans l'attente de leur comparution devant le tribunal. Ils ne sont pas libérés au sein de la collectivité en attendant leur comparution parce que l'on considère qu'ils risquent de se soustraire à la justice ou constituent une menace pour l'intégrité d'autrui. Une deuxième catégorie de détention concerne la détention de contrevenants qui ont été condamnés à une peine d'incarcération mais pour lesquels il subsiste des accusations qui doivent être jugées par le tribunal. Les contrevenants placés en détention préventive sont soit incarcérés au Centre correctionnel de Baffin (CCB) à Iqaluit, soit, s'ils proviennent de la région du Kitikmeot, au Centre correctionnel de Yellowknife (CCY).

En 2005-2006, quel que soit le mois considéré, il y avait environ 70 détenus du Nunavut au CCB et 20 au CCY. Dans les deux établissements, un peu plus de 50 pour cent de ces détenus étaient en détention préventive. Les juges ont fait remarquer que le manque d'établissements et de personnel au sein des collectivités afin de détenir et surveiller les contrevenants qui posent problème les oblige en fait à ordonner la détention des prévenus au nom de la protection du public.

Le placement en détention préventive n'est pas sans conséquences. En premier lieu, puisque le CCB et le CCY sont les seuls établissements disponibles pour la détention des contrevenants du Nunavut, les individus situés dans les collectivités et qui font l'objet d'une ordonnance de détention doivent être transportés par avion à Iqaluit ou Yellowknife. Les coûts de transport qui en résultent sont considérables. Ensuite, ces détenus font supporter une pression supplémentaire à ces établissements, et tout particulièrement au CCB. Cet établissement a été conçu pour accueillir 43 délinquants purgeant une peine relevant de la compétence du territoire. Cependant,

avec une population tournant généralement autour de 70 détenus, dont la moitié environ est placée en détention préventive et mélangée au reste de la population carcérale, les représentants des services correctionnels du Nunavut indiquent que les pressions exercées sur le personnel et l'établissement sont particulièrement lourdes.

5.2.4. Le recours aux mesures de substitution à l'incarcération

Les répondants clés et les personnes interrogées au sein des collectivités considèrent les mesures de substitution à l'incarcération comme étant importantes pour plusieurs raisons. Tout d'abord, une peine purgée dans sa propre collectivité peut comporter moins de tension pour le délinquant et sa famille qu'une peine de prison. D'autre part, cela peut également donner au contrevenant l'occasion de se réconcilier avec la victime et la collectivité. Par ailleurs, si le délinquant subvient aux besoins de sa famille grâce à ses revenus ou à la chasse, ces formes de soutien ne lui sont pas nécessairement retirées lorsqu'il lui est permis de revenir au sein de la collectivité. Ensuite, les peines non privatives de liberté et purgées en milieu communautaire sont considérées comme étant plus appropriées sur le plan culturel que l'incarcération. De nombreux résidents des collectivités ont affirmé que les familles et la collectivité ont la responsabilité de travailler avec le délinquant, responsabilité qui est inhérente à la culture inuite. Enfin, le CCB et le CCY sont surpeuplés et n'ont pas suffisamment de programmes de réhabilitation. Les répondants clés et les personnes interrogées dans les collectivités reconnaissent que ces deux établissements sont préjudiciables pour la réhabilitation du contrevenant sur le long terme.

Il faut observer que la préférence pour les mesures de substitution à l'incarcération n'est pas universelle. Les répondants clés et les personnes interrogées dans les collectivités reconnaissent la nécessité d'incarcérer certains délinquants, en fonction de la nature et de la gravité de l'infraction, de la propension de son auteur à la récidive, et de la capacité de la famille et de la collectivité à le prendre en charge avec des résultats positifs. Dans certains cas, l'incarcération est perçue comme la seule possibilité, en particulier lorsque la sécurité de la victime et celle des membres de la collectivité sont en jeu.

Les avocats s'accordaient tous pour dire que la CJN fait de son mieux pour chercher des mesures de substitution à l'incarcération, et notamment les peines avec sursis, au vu des ressources disponibles dans les collectivités. Il est systématiquement demandé aux avocats de fournir des renseignements au sujet de possibles mesures de substitution, s'ils ne l'ont pas déjà fait dans leurs conclusions. Cependant, l'absence de tels renseignements constitue parfois un motif d'ajournement.

Les répondants clés, y compris les juges, les procureurs de la Couronne, les avocats de la défense et les juges de paix, de même que les comités de justice communautaire et les résidents des collectivités, ont exprimé de manière unanime une préoccupation majeure en matière de peines de substitution. Cette préoccupation réside dans le fait que le territoire manque sérieusement de ressources et de programmes communautaires, et notamment d'agents de probation, de travailleurs sociaux, de services en matière de santé mentale et de toxicomanie, de programmes destinés aux jeunes, et de comités de justice communautaire solidement implantés. Tous ces programmes et ces ressources sont perçus comme des mesures essentielles de substitution à l'incarcération. Comme un répondant l'a fait remarquer, la crédibilité de la Cour suppose que l'on s'assure de l'existence d'un véritable suivi des ordonnances de la Cour après que celle-ci quitte la ville. Si les heures de bénévolat ne sont pas effectuées, si les services de consultation ne sont pas fournis, ou si les conditions de la détention à domicile ne sont pas respectées, les membres des collectivités pourraient estimer que le délinquant tire injustement parti de la situation. De même, en l'absence de programmes tels que ceux qui concernent la maîtrise de la colère ou l'aide aux toxicomanes, la Cour constitue souvent le dernier recours pour la prise en charge d'un contrevenant. En termes de prévention, le manque de programmes destinés aux jeunes, tels que les programmes supervisés en matière foncière, est considéré par les résidents des collectivités comme un facteur qui contribue à la criminalité des jeunes.

La pénurie de ressources explique avant tout le manque de programmes en milieu communautaire destinés aux délinquants. Les représentants du ministère de la Justice du Nunavut reconnaissent le besoin de programmes pour aider les contrevenants, ainsi que les victimes. Cependant, les fonds ne sont généralement pas disponibles sur une base durable pour recruter et former du personnel dans les collectivités.

Le manque de programmes en milieu communautaire place la CJN dans une situation difficile. Les juges font leur possible pour s'assurer que les personnes qui font l'objet d'une ordonnance de probation ont pleinement accès aux programmes qui existent. De même, comme il est indiqué plus haut, les juges encouragent les avocats de la défense à recenser les mesures de substitution appropriées et à élaborer un projet pour leur client. Toutefois, cela est difficile pour deux raisons. En premier lieu, la plupart des avocats de la défense sont extrêmement occupés et ont peu de temps à consacrer à la recherche de programmes en milieu communautaire et à contacter le personnel de ces programmes. Ensuite, les programmes qui existent sont situés presque exclusivement dans les grands centres comme Iqaluit, Rankin Inlet et Cambridge Bay. Les répondants clés et les personnes interrogées au sein des collectivités indiquent que les

collectivités plus petites ne disposent pour l'essentiel d'aucun programme destiné aux adultes ou aux jeunes.

Quelques avocats ont indiqué que la Cour rencontre également d'autres difficultés lorsqu'elle étudie la possibilité de mesures de substitution. Plusieurs répondants ont cité l'exemple d'un nombre important de contrevenants qui ont eux-mêmes subi un traumatisme grave, ou qui souffrent d'une déficience majeure, telle que des troubles causés par l'alcoolisation fœtale, qui compliquent l'évaluation de la responsabilité criminelle et de la sanction appropriée. Les juges sont conscients de la nature délicate de ces cas et affirment (ce qui a été confirmé par les avocats faisant partie des répondants clés) qu'ils essaient de trouver des solutions qui peuvent être mises en application lorsqu'ils prononcent une peine dans de telles circonstances.

Les avis étaient partagés quant à l'efficacité des mesures de substitution à l'incarcération. Quelques répondants clés ont fait remarquer qu'il existe un sentiment fort au sein des collectivités selon lequel « l'absence d'emprisonnement équivaut à l'absence de sanction ». D'autres répondants ont souligné que les délinquants vivant dans les collectivités de petite taille sont soumis à une surveillance plus importante, puisqu'ils font régulièrement l'objet de contrôle, notamment par la GRC. En outre, une peine de détention à domicile peut s'avérer particulièrement lourde si l'on tient compte des conditions de vie dans les logements surpeuplés. Alors que des études comparant l'efficacité relative des mesures de substitution en milieu communautaire par rapport à celle des peines d'incarcération ont été réalisées dans d'autres ressorts au Canada, les répondants clés n'avaient pas connaissance de celles-ci.

5.2.5. La probation et les libérations conditionnelles

La probation constitue un aspect courant de la détermination de la peine visant les contrevenants condamnés à purger des peines qui relèvent de la compétence du territoire (c.-à-d. lorsque la peine d'emprisonnement potentielle est inférieure à deux ans moins un jour). Dans les cas les moins graves et hormis les cas de récidive, la probation n'est généralement pas accompagnée d'une période d'incarcération, même s'il arrive que la peine comprenne à la fois l'incarcération et la probation. Les peines d'emprisonnement avec sursis, auxquelles il est également fait recours, entraînent la mise en liberté sous conditions, mais avec une commutation automatique en peine d'emprisonnement si les conditions ne sont pas respectées. La libération conditionnelle concerne les contrevenants condamnés à des peines de compétence fédérale (au-delà de deux ans d'incarcération) une fois que la peine de prison a été purgée.

Le tableau 5 indique le nombre de cas de probation, d'emprisonnement avec sursis et de libération conditionnelle dans les huit collectivités où leur nombre est le plus élevé, en octobre 2005¹⁷.

Tableau 5 : Probation, emprisonnement avec sursis et libérations conditionnelles au sein de huit collectivités, octobre 2005

	Probation (adultes)	Probation (jeunes)	Emprisonnement avec sursis	Libérations conditionnelles	Total
Iqaluit	146	18	27	0	191
Cambridge Bay	55	8	24	1	88
Rankin Inlet	25	4	10	2	41
Arviat	29	8	3	0	40
Baker Lake	25	7	8	0	40
Kugluktuk	30	12	15	1	58
Pond Inlet	27	6	5	0	38
Pangnirtung	35	11	6	0	52

En octobre 2005, les services correctionnels communautaires (probation) étaient actifs dans les huit collectivités énumérées ci-dessus. Au total, le programme comptait douze employés (agents des services correctionnels), parmi lesquels deux occupaient des postes administratifs ou de gestion à Iqaluit. Outre la supervision des cas de probation, de libération conditionnelle et d'emprisonnement avec sursis dans leurs propres collectivités, les agents des services correctionnels sont chargés de la surveillance de ces mesures dans les collectivités les plus petites¹⁸. Ils s'acquittent de cette tâche en travaillant par téléphone avec la GRC et les travailleurs sociaux dans ces collectivités plus petites, et en s'y rendant de manière occasionnelle. Toutefois, au vu de la charge de travail des trois parties – les agents des services correctionnels, la GRC et les travailleurs sociaux – le système ne fonctionne pas toujours efficacement. Le coût du déplacement régulier des agents des services correctionnels dans les autres collectivités est prohibitif. Justice Nunavut cherche actuellement à créer de nouveaux postes à Kugluktuk, Igloolik et Rankin Inlet, même si les répondants clés affirment qu'il est peu probable que ces recrutements suffiront à répondre aux besoins.

La charge de travail des agents des services correctionnels a récemment augmenté en raison d'une hausse des demandes de rapports présentenciels provenant de la Cour. La préparation de ces rapports demande certaines compétences qui s'acquièrent généralement en suivant une

¹⁷ Renseignements fournis par le ministère de la Justice du Nunavut.

¹⁸ Les agents de libération conditionnelle n'interviennent pas dans les collectivités du Nunavut. Ce sont les agents des services correctionnels communautaires du Nunavut qui exercent ces fonctions.

formation. Certains répondants clés ont souligné que la qualité des rapports fournis ne répondait pas en règle générale aux attentes de la Cour. Dans les faits, à plusieurs reprises, l'absence du rapport demandé par le juge a conduit à l'ajournement de l'audience.

Dans de nombreux cas, la responsabilité de la probation échoit aux travailleurs sociaux qui ont déjà une lourde charge de travail et qui ne sont peut-être pas suffisamment formés en matière de contrôle de l'exécution des ordonnances. De nombreux avocats estiment que le recours aux travailleurs sociaux entraîne des conflits entre leurs différentes fonctions, une préparation insuffisante des rapports destinés à la Cour (notamment les rapports écrits tels que les rapports présentenciels), et des situations d'épuisement professionnel. Alors que ce problème est grave, il n'y a aucun travailleur social au sein de nombreuses collectivités pendant des mois et c'est la GRC qui prend en charge ces fonctions de probation. Tandis que l'intervention des membres de la GRC est censée être temporaire, le délai entre le départ d'un travailleur social et l'arrivée de son remplaçant peut prendre des mois. Il est impossible de s'attendre à ce que les contrevenants reçoivent des services de consultation ou autres dans ce contexte.

Le financement, le recrutement et la formation sont les difficultés auxquelles sont confrontés les services correctionnels communautaires (probation). Les conséquences de ces difficultés sont graves, puisqu'elles ont conduit à la mise en place d'un service de probation qu'un nombre important de répondants œuvrant au sein de l'appareil judiciaire qualifient d'insuffisant. L'absence de rapports présentenciels de qualité rend la tâche des juges plus difficile en matière de détermination de la peine. Plus important encore, les ordonnances de probation et les peines avec sursis qui devraient constituer des mesures appropriées de substitution à l'incarcération sont vues comme étant inefficaces dans une large mesure, en raison du manque de supervision dans la plupart des collectivités.

La préoccupation au sujet du manque de services va bien au-delà de la question de la probation et des libérations conditionnelles. Le manque de programmes résidentiels de traitement de l'alcoolisme au Nunavut, le caractère limité des services en santé mentale et des programmes en matière de toxicomanie et de ceux qui sont destinés aux contrevenants et aux victimes dans des contextes de violences familiales, ainsi que le manque de programmes destinés aux jeunes réduisent tous en pratique la capacité de la Cour de prendre en compte la situation des contrevenants d'une manière qui soit significative pour eux, pour la collectivité et pour les victimes. En outre, les personnes interrogées se sont dites préoccupées par l'effet néfaste sur la considération de la justice territoriale que peut entraîner le manque de compréhension des conditions des ordonnances de probation et leur non-respect. Là encore, comme les

fonctionnaires du Nunavut et les autres répondants clés l'ont souligné, ces problèmes sont largement dus à l'insuffisance des ressources.

5.2.6. Le recours aux enquêtes préliminaires

Au moment de la création de la CJN, il y avait une certaine inquiétude quant au fait que le recours aux enquêtes préliminaires pourrait entraîner une apparence de conflit, du fait que les juges sont membres d'un tribunal à palier unique. Aucun des avocats ou des juges interrogés n'a exprimé de préoccupation quant au fonctionnement des enquêtes préliminaires dans une structure à niveau unique. Un avocat a fait remarquer qu'il y avait eu des situations dans lesquelles un même juge avait siégé lors de l'enquête préliminaire et lors du procès, mais cet avocat a toujours donné son accord dans de telles situations et celles-ci n'ont finalement posé aucun problème. Du point de vue du personnel judiciaire, les avocats font généralement le travail nécessaire à l'avance, et les enquêtes préliminaires sont utilisées de manière responsable.

De nombreux commentaires ont été formulés – en faveur ou à l'encontre – des modifications au *Code criminel* qui permettent que les enquêtes préliminaires puissent se dérouler en faisant moins appel aux témoins. Si la plupart des avocats de la défense considèrent que ces changements limitent leur capacité à questionner le dossier de la Couronne, voire à éviter qu'une affaire soit inscrite pour instruction, le ministère public et les magistrats estiment dans l'ensemble que ces modifications sont utiles.

5.2.7. Un accès accru à la justice en matière civile et familiale

Les répondants clés ont constaté à l'unanimité un renforcement de l'accès à la justice en matière familiale au Nunavut depuis 1999. Ils étaient également unanimes pour déplorer le manque persistant d'accès à la justice en matière civile (dans les domaines autres que le droit de la famille) pour la plupart des résidents du territoire. Les affaires civiles tentent de résoudre des litiges non-criminels dans les secteurs tels que les contrats, les droits de propriété, le droit de la famille, et les dommages personnels et matériels.

Le développement des services en droit de la famille représente un investissement considérable en termes de ressources et d'énergie de la part de la Cour et de la Société d'aide juridique du Nunavut – on est passé d'un avocat à mi-temps pratiquant en droit de la famille à 3,5 postes à temps plein. La plupart des résidents du Nunavut ont droit à l'aide juridique en matière de droit de la famille, y compris ceux qui reçoivent des services sur la base de contributions. L'aide

juridique est particulièrement importante au vu des coûts élevés pour se faire représenter en raison de la géographie et de l'absence d'avocats du secteur privé qui résident au Nunavut et qui pratiquent en matière civile et familiale. La croissance des services a entraîné une diminution sensible du retard dans le traitement des demandes d'aide juridique. Elle a également mené à une réduction importante du nombre d'affaires au sein du système. Plusieurs répondants ont souligné que la hausse des services a conduit directement à une nette augmentation de la demande – illustrée, à titre d'exemple, par le nombre de demandes d'aide juridique pour des services en droit de la famille qui est passé de 297 en 2003/2004 à 667 en 2004/2005¹⁹. Ainsi, tandis que le nombre d'avocats en droit de la famille a augmenté, chaque avocat s'occupe toujours de 120 à 170 dossiers²⁰. Comme l'a affirmé l'un des répondants clés, on constate un effet d'entraînement – dès lors que de plus en plus de résidents des collectivités sont incités à rechercher de l'aide pour eux-mêmes, en voyant leurs amis ou leurs parents obtenir des résultats favorables dans le cadre de procédures en droit de la famille. Les résidents des collectivités ont confirmé ce fait et souligné que l'amélioration de l'accès aux services en droit de la famille a apporté un certain soulagement au sein des collectivités.

La hausse des services en droit de la famille dans le territoire a eu un effet marqué sur le rôle des causes de la Cour et le recours au système judiciaire. Tout en faisant remarquer que les juges appuient massivement le développement des services en droit de la famille, la plupart des avocats exerçant dans ce domaine ont le sentiment que les affaires familiales ne sont pas une priorité pour la Cour, qui semble davantage préoccupée par les procédures en droit criminel, dont le volume est considérable mais qui nécessitent moins de rédaction. La plupart ont dit avoir le sentiment que les affaires familiales sont les premières sacrifiées lorsque le temps fait défaut sur un circuit. Un certain nombre de facteurs structurels renforcent cette impression – et notamment le fait que le ministère de la Justice du Nunavut finance le déplacement des témoins et des prévenus dans les instances de nature pénale, alors qu'il n'assure aucun financement de la sorte en matière civile et familiale. Ce fait est perçu comme posant particulièrement problème dans le contexte des procédures relatives à la protection de l'enfance (y compris en ce qui a trait à la garde) lorsque le ministère de la Santé et des Services sociaux ne finance pas le déplacement.

Tous les avocats en droit de la famille ont exprimé une grande frustration au sujet de leur participation à certaines audiences par téléphone, en particulier lorsque la Cour se trouve dans les collectivités les plus petites qui ne disposent pas toujours d'équipements de téléconférence (ce

¹⁹ Tiré de Focus Consultants, *Study of Unmet Civil Legal Aid Needs in Yukon, Northwest Territories, and Nunavut*, rapport de recherche préparé pour Justice Canada, ébauche datant de janvier 2006, à la p. 17.

²⁰ Source : Division des services judiciaires.

qui conduit à des situations dans lesquelles les clients ne sont pas en mesure d'être présents – même par téléphone – lorsque leur affaire est débattue). Le manque d'équipements de téléconférence, ajouté à la mauvaise qualité des connections téléphoniques dans de nombreuses collectivités constitue une source de frustration pour toutes les personnes concernées – juges, avocats et clients – par les affaires civiles et familiales. Cependant, lorsque le système téléphonique fonctionne correctement, celui-ci est utilisé de manière efficace, surtout dans les instances civiles et familiales. La CJN a expérimenté l'utilisation des technologies de téléconférence grâce au système de télésanté, par exemple pour les causes figurant sur le rôle mensuel d'Iqaluit relativement à des questions qui ne nécessitent pas la présence de l'accusé et à certaines questions relevant des chambres civiles. Toutefois, l'accès à ce système est limité en raison des besoins en matière de santé. La Cour espère par conséquent être en mesure d'installer un système de visioconférence dans le nouveau palais de justice (alors que les services de téléconférence et de visioconférence peuvent être utiles dans les instances civiles et familiales, leur utilité est plus limitée dans les procès de nature pénale, lorsque le juge et l'accusé se trouvent dans des collectivités différentes; d'un autre côté, il existe de véritables perspectives pour l'utilisation de ces technologies lors des audiences de justification en matière de libération provisoire).

La Cour a reçu de nombreux commentaires positifs en ce qui concerne son implication dans un programme unique de médiation familiale – *Inuusirmut Aqqusiuqtiit* (les Éclaireurs) à Iqaluit et Cape Dorset (un projet pilote mené à Kugluktuk s'est achevé en 2005). Plusieurs avocats et résidents des collectivités ont fait part des progrès significatifs réalisés grâce à ce programme. Ce projet a été initié par Justice Canada et le ministère de la Justice du Nunavut et était financé à l'origine par les fonds du gouvernement fédéral destinés aux projets pilotes²¹, par l'entremise du ministère de la Justice du Nunavut. Il était géré à l'origine en vertu du programme de soutien familial de la division des services judiciaires. Le financement fédéral ayant pris fin, le rattachement institutionnel du programme est désormais transféré de la CJN à la Division de la justice communautaire de Justice Nunavut. La viabilité du programme suscite certaines inquiétudes sans le soutien pratique qu'il recevait de la Cour, et particulièrement celui des magistrats. Parmi les autres initiatives soutenues par la Cour, on compte l'élaboration d'un programme sur l'éducation des enfants à la suite d'une séparation, que les répondants clés et les personnes interrogées au sein des collectivités trouvent également efficace.

²¹ Les fonds destinés aux projets pilotes ont été fournis à partir de deux ressources au sein de Justice Canada : le fonds destiné aux projets pilotes en matière d'aide juridique et le fonds du droit de la famille axé sur l'enfant.

Les avocats en droit de la famille se sont tous montrés satisfaits des avantages que la structure unifiée de la Cour leur a procurés, en simplifiant leur pratique et en leur permettant de se concentrer davantage sur les questions de fond. De même, les avocats étaient satisfaits de la souplesse des juges et du personnel de la Cour qui font tout leur possible pour permettre que les affaires soient entendues sur le fond en dépit des difficultés de la pratique du Nord. La plupart ont fait référence à la souplesse de la Cour comme étant l'un de ses meilleurs atouts.

En matière civile, il est survenu moins de changements depuis 1999. Cependant, il faut faire remarquer que la Cour tient désormais des audiences en matière civile dans chaque collectivité. Les défendeurs peuvent maintenant assister aux audiences dans leur propre collectivité dans le cadre de procédures de forclusion ou de demandes en matière de garde ou de droits d'accès ou encore de fixation de pensions alimentaires pour enfants, tout comme les parties dans les instances relevant des petites créances. La qualité du service téléphonique entre les collectivités pose toujours problème pour ces audiences dès lors que toutes les parties ne peuvent pas y assister en personne. Néanmoins, les répondants clés pensent que ces difficultés techniques pourront être surmontées.

La Cour a soutenu l'élaboration de règles applicables aux petites créances qui sont propres au Nunavut, mais celles-ci n'ont pas encore été mises en vigueur (au mois de mars 2006). En conséquence, il n'est pas possible d'évaluer leurs effets. Les cliniques d'aide juridique font état d'un nombre élevé de clients potentiels, dont les besoins en matière civile sont divers, allant de préoccupations au sujet d'une faute professionnelle médicale, aux glissades et aux chutes, aux congédiements injustifiés ou encore aux questions de succession. À titre d'illustration, un répondant clé qui travaille dans la région du Kivalliq a déclaré qu'au cours des dernières années, dans cette région, les demandes de renseignements et de conseils en matière d'affaires civiles avaient été aussi nombreuses qu'en matière de droit familial.

À Iqaluit, les répercussions du projet pilote d'aide juridique en matière de droit civil au cours des deux premières années de son fonctionnement ont été perçues comme étant limitées. Il n'existe au Nunavut aucun avocat qui exerce en affaires civiles dans le secteur privé, pour se charger des dossiers litigieux qui ont un impact direct sur la Cour ou pour fournir des conseils d'ordre juridique. Les avocats en droit civil qui représentent des clients du Nunavut sont presque tous situés à Yellowknife ou à Ottawa. Il n'existe aucun mécanisme extrajudiciaire public de règlement des conflits au sein du territoire qui pourrait être particulièrement utile dans les collectivités lorsque les parties au litige ne sont pas à l'aise avec le caractère formaliste ou adversatif du processus judiciaire. Hormis les règles relatives aux petites créances, le manque d'accès à la justice civile est particulièrement criant pour les parties au litige qui ne sont pas

représentées par procureur. Selon la plupart des répondants clés qui travaillent au sein de l'appareil judiciaire, la situation des éventuelles parties non représentées pose un véritable problème au Nunavut, au vu du niveau peu élevé d'éducation des gens et des faibles connaissances qu'ils ont au sujet de leurs droits en matière d'affaires civiles.

5.2.8. La hausse du nombre de rencontres et de conférences préalables à l'instruction et de médiations

Les juges prennent part à des conférences de règlement à l'amiable, des médiations et, très fréquemment, à des réunions préalables au procès ou au circuit, tant dans le domaine du droit civil que du droit pénal. Certains des répondants clés qui sont avocats ont affirmé que la gestion de l'instance (en vertu de laquelle une affaire est encadrée par le même juge jusqu'à son règlement) n'est pas la démarche établie en matière civile et familiale et que les audiences dans ces domaines sont encore fréquemment ajournées *sine die*²². D'un autre côté, la Cour nommera un juge pour gérer l'instance sur demande d'un avocat. Du point de vue des magistrats, si seules quelques affaires font actuellement l'objet d'une gestion de l'instance, cela s'explique par le faible nombre de demandes qui ont été faites en ce sens.

Il n'est pas souvent fait appel à la médiation avec l'intervention du juge dans les affaires familiales au Nunavut. Les répondants clés qui font partie du barreau ont tous fait la remarque qu'ils travaillent durement au règlement de leurs affaires sans l'aide de la Cour. Les magistrats partagent cet avis, en ajoutant que les juges sont désireux d'apporter leur aide lorsque cela leur est demandé. Il semble qu'il y ait un niveau élevé de collégialité au barreau et un engagement fort de promouvoir le règlement lorsqu'il est juste et raisonnable, affirmation qui est également soutenue par les magistrats. La conférence préalable à l'instruction a été employée avec succès dans quelques affaires complexes. Les avocats impliqués ont exprimé leur satisfaction quant à ce processus, tout en mettant en garde à propos des difficultés des conférences lorsque les avocats et les parties ne sont pas situés au même endroit. Une autre préoccupation exprimée concernait les conséquences en termes de ressources et de temps de l'intervention précoce des juges dans les affaires de nature civile et familiale, étant donné les lourdes obligations de la Cour en matière de déplacement.

²² *Sine die* : ajourné pour une durée indéterminée, sans qu'une date de reprise ne soit fixée.

Le projet de médiation familiale *Inuusirmut Aqqusiuqtiit* (Éclaireurs) mis en œuvre à Iqaluit et à Cape Dorset constitue l'exception au manque de programmes de médiation formelle²³. Au-delà d'*Inuusirmut Aqqusiuqtiit*, il n'existe aucun service de médiation dans le territoire visant à traiter les autres affaires civiles ou les affaires familiales qui comportent des questions complexes en droit des biens. Les quelques avocats qui sont membres du barreau n'offrent pas de services de médiation. Les répondants ont exprimé des avis divergents quant à savoir si la Cour devrait faire activement la promotion de services de médiation plus vastes dans le territoire.

5.2.9. Un accès accru aux audiences d'urgence et *ex parte*

On entend par audiences d'urgence et *ex parte* les situations dans lesquelles une ordonnance de la Cour est requise d'urgence (p. ex. : une ordonnance d'interdiction) mais qu'aucun juge n'est disponible à cet endroit. Tous les avocats se sont dits extrêmement satisfaits du service fourni par la Cour dans le contexte des situations d'urgence. Ils ont loués les efforts fructueux des juges et du personnel de la Cour pour s'assurer que les affaires urgentes soient traitées de manière rapide. Le calendrier judiciaire, qui exige qu'un juge soit disponible en permanence à Iqaluit, aide à faciliter l'accès aux audiences d'urgence, tout comme les dispositions de la *Loi sur le Nunavut* qui permettent aux juges de la Cour de justice du Nunavut de rendre des ordonnances lorsqu'ils se trouvent à l'extérieur du territoire. Les avocats situés hors d'Iqaluit étaient également satisfaits de l'accès dont ils disposaient en ayant la possibilité de soumettre certaines affaires par téléphone.

5.2.10. La sensibilité culturelle

La plupart des répondants clés, y compris les avocats et les juges de paix, ainsi que les personnes interrogées au sein des collectivités jugeaient favorablement la sensibilité culturelle des personnes associées à la Cour, et particulièrement celle des juges résidents. Ceci étant dit, plusieurs ont émis l'opinion que la Cour est et demeurera une institution quelque peu étrangère dans les collectivités et qu'il subsiste une interrogation fondamentale quant à la capacité de la Cour à se transformer elle-même pour s'adapter davantage sur le plan culturel, sans pour autant compromettre son identité en tant que tribunal.

²³ *Inuusirmut Aqqusiuqtiit* constitue le projet de médiation familiale lancé par Justice Canada et le ministère de la Justice du Nunavut, tel que décrit au paragraphe 5.2.7.

Les personnes interrogées au sein des collectivités et les praticiens ont cité un certain nombre de pratiques de la Cour qui démontrent selon eux sa sensibilité sur le plan culturel. Elles vont du point symbolique – le recours aux écharpes en peau de phoque – aux questions de fond concernant le droit et le personnel. Le développement d'un service d'interprétation efficace a également été fréquemment cité à titre d'exemple de la sensibilité culturelle de la Cour.

Le plus souvent, le recours aux groupes d'aînés en matière de détermination de la peine était considéré comme une mesure importante pour prendre en compte les normes communautaires lors de la prise de décisions. Les groupes consultatifs d'aînés en matière de détermination de la peine sont actifs dans toutes les collectivités, à l'exception d'Iqaluit. La plupart des personnes interrogées se sont dites très satisfaites du recours aux aînés par la Cour, même si certaines d'entre elles ont soulevé des questions, notamment celle de savoir si les aînés étaient perçus comme partiels dans certains cas lorsque des parents sont impliqués, ou si le fait de conférer aux aînés un statut similaire à celui des juges sans toutefois suivre leurs conseils était perçu comme respectueux (p. ex. : dans une situation où le droit exige l'incarcération alors que les aînés donnent un avis contraire).

La sensibilité des juges résidents aux ressorts communautaires et culturels et leur capacité à régler ces questions en matière de détermination de la peine ont été relevées par les répondants clés et les personnes interrogées au sein des collectivités. La volonté de la Cour de tenir compte du droit coutumier et de l'adopter a été souvent mentionnée dans le contexte du contentieux civil et familial.

Le nombre important d'employés inuits bilingues travaillant pour la Cour a été cité comme une force, même s'il a également été mentionné que tant qu'il n'y aura pas davantage d'avocats, voire de juges inuits, la représentation des Inuits demeurera limitée (la réussite de l'École de droit Akitsiraq commence à répondre à ce besoin, puisque les premiers diplômés font actuellement leur stage; la plupart d'entre eux, si ce n'est la totalité, ont l'intention d'exercer au Nunavut). La Cour a également été félicitée pour son soutien, son encouragement et son respect manifeste pour les autres intervenants inuits, notamment les conseillers parajudiciaires et les coordonnateurs des témoins à charge.

La plupart des avocats et des personnes interrogées au sein des collectivités estiment que la Cour est sensible à l'identité autochtone de ceux qui comparaissent devant elle. Comme l'un des avocats interrogés l'a fait remarquer, la Cour a intégré le besoin de prendre ce facteur en compte, de telle sorte qu'il n'est généralement pas nécessaire que cette considération soit énoncée de manière formelle. La grande majorité des avocats – avocats de la défense et procureurs de la

Couronne – ont déclaré que la Cour est très bien informée de l’histoire personnelle des individus, de leurs liens avec la collectivité ou la culture, et des changements rapides sur le plan culturel auxquels sont confrontés les Inuits du Nunavut. Un avocat de la défense a fait observer que la Cour a presque toujours été plus loin dans la prise en compte de l’identité autochtone que ce à quoi l’on pourrait s’attendre en cas d’examen en appel.

5.3. Le caractère suffisant des ressources

5.3.1. Les conseillers parajudiciaires

Le programme des conseillers parajudiciaires relève de la responsabilité de la Société d’aide juridique du Nunavut et est financé en vertu d’une entente de partage des coûts entre le ministère fédéral de la Justice et le ministère de la Justice du Nunavut. L’*Étude sur les services juridiques au Nunavut*, achevée en 2002, décrit le rôle idéal des conseillers parajudiciaires de la manière suivante :

[TRADUCTION]

Les conseillers parajudiciaires constituent, ou devraient constituer, un lien essentiel entre les collectivités inuites du Nunavut et le système judiciaire qui demeure essentiellement itinérant. En étant présent en permanence au sein des collectivités, les conseillers parajudiciaires autochtones, par leur connaissance du système juridique et leur capacité à œuvrer au sein de celui-ci, jouent un rôle majeur en matière de représentation des personnes accusées devant la Cour. Leur rôle consiste souvent en des fonctions de facilitation : mettre les clients en contact avec les avocats du circuit, effectuer du travail de fond pour les conclusions, assurer des services d’interprétation, résoudre les difficultés d’ordre culturel, ou encore rassembler des ressources communautaires en vue de l’élaboration d’un plan de libération conditionnelle qui soit réalisable. Une collaboration efficace entre les avocats et les conseillers parajudiciaires renforce l’efficacité de la représentation en défense. Les conseillers parajudiciaires interviennent également de manière directe dans le processus judiciaire. En étant soutenus et formés, ils se sont révélés efficaces pour représenter les accusés lors des audiences de justification et des procès et pour organiser des activités

d'information juridique, ainsi que pour fournir des renseignements et une aide inestimables aux personnes qui font l'objet d'accusations²⁴.

Cependant, il est important de noter que la description ci-dessus est idéalisée, selon les répondants clés interrogés pour cette étude. Le programme continue d'être miné par des problèmes de recrutement et de formation. Comme l'affirment également les auteurs de l'*Étude sur les services juridiques au Nunavut* (2002) :

[TRADUCTION]

Le système des conseillers parajudiciaires est censé constituer une force essentielle des services juridiques assurés au niveau territorial. Dans les faits, en dépit du bon travail effectué par de nombreux conseillers parajudiciaires, le système semble être mal en point. La majorité des collectivités ne disposent pas de conseillers parajudiciaires, et leur nombre a beaucoup diminué au cours des dernières années. Plusieurs observateurs ont fait remarquer que les conseillers parajudiciaires se voient offrir de moins en moins de responsabilités. Aujourd'hui, contrairement à il y a cinq ans, il est plutôt rare qu'ils agissent pour leurs clients lors des procès devant la Cour de justice du Nunavut, voire même qu'ils comparaissent devant celle-ci. La capacité des différents conseillers parajudiciaires varie d'une collectivité à l'autre, en fonction de leur formation et de leur expérience, ainsi que de la confiance et du soutien manifestés à leur égard²⁵.

Alors que des conseillers parajudiciaires locaux travaillent actuellement au sein de 12 collectivités, les 14 collectivités restantes ne bénéficient pas de ce service. Le tableau 6 montre le nombre actuel de conseillers parajudiciaires dans l'ensemble du Nunavut, la collectivité qui leur est assignée, leur statut à temps plein ou à temps partiel, et leur lieu de résidence.

Tableau 6 : Affectation actuelle des conseillers parajudiciaires selon la collectivité²⁶

	Nombre de conseillers parajudiciaires	Temps plein/temps partiel	Réside dans la collectivité
Baker Lake	1	partiel	oui
Cambridge Bay	1	plein	oui

²⁴ Ministère de la Justice du Canada, Division de la recherche et de la statistique, 2002. *Étude sur les services juridiques au Nunavut : rapport définitif*, disponible en ligne à www.justice.gc.ca.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Source : Commission des services juridiques du Nunavut.

	Nombre de conseillers parajudiciaires	Temps plein/ temps partiel	Réside dans la collectivité
Cape Dorset	1	partiel	oui
Hall Beach	1	partiel	oui
Iqaluit	1	plein	oui
Kimmirut	1	partiel	oui
Kugluktuk	1	partiel	oui
Pangnirtung	1	partiel	oui
Pond Inlet	1	partiel	oui
Rankin Inlet	1	plein	oui
Resolute Bay	1	partiel	oui
Taloyoak	1	partiel	oui

Les répondants clés, y compris les juges et les avocats, conviennent du fait que le degré de préparation devant la Cour a connu une amélioration importante dans les collectivités où l'on trouve un conseiller parajudiciaire. Lorsque le système fonctionne correctement, les conseillers parajudiciaires préparent et représentent l'accusé devant les cours des juges de paix, et travaillent avec l'avocat de la défense et l'accusé pour préparer les audiences de la CJN. Ils peuvent également aider à s'assurer que les témoins comparaissent à l'horaire prévu. Un des atouts évidents des conseillers parajudiciaires réside dans leur capacité naturelle à parler l'inuktitut ou l'innuinaqtun ainsi que l'anglais. Cependant, en raison du manque de conseillers parajudiciaires ayant une formation adéquate, il arrive souvent que des audiences des cours de juges de paix soient reportées parce que l'accusé n'est pas représenté. Dans de nombreuses collectivités, cela signifie d'autre part que l'avocat doit consacrer du temps à la préparation d'affaires dont pourrait normalement se charger un conseiller parajudiciaire local.

Les auteurs de l'*Étude sur les services juridiques au Nunavut* ont conclu que les conseillers parajudiciaires sont confrontés à un certain nombre d'obstacles, et notamment « le manque d'infrastructure et de ressources (comme des bureaux, des téléphones et des télécopieurs), un système de rémunération injuste et inadéquat [...] et le manque de reconnaissance de leur travail²⁷. » Le rapport continue en affirmant que « [l]es conseillers parajudiciaires ont néanmoins la capacité de combler bon nombre de besoins non satisfaits au sein du système de justice du Nunavut, y compris dans des domaines comme le droit de la famille, la justice pour les jeunes, la VIJ, la justice communautaire et alternative et les cours des juges de paix²⁸. » Tandis que la Société d'aide juridique du Nunavut travaille actuellement à l'amélioration de la formation des

²⁷ Ministère de la Justice du Canada, Division de la recherche et de la statistique, 2002. *Étude sur les services juridiques au Nunavut : rapport définitif*.

²⁸ *Ibid.*

conseillers parajudiciaires, d'autres difficultés – les infrastructures, les ressources et la rémunération (qui nuit au recrutement) – demeurent. Il s'agit en partie d'une question touchant à la gestion des ressources, qui concerne non seulement la Société d'aide juridique du Nunavut, mais également les ministères de la Justice au niveau fédéral et territorial, pour ce qui est d'assurer un financement suffisant et de veiller à l'atteinte des objectifs du programme.

En résumé, les conseillers parajudiciaires ont montré qu'ils peuvent avoir un impact positif sur la préparation de la Cour, du fait de leur capacité à travailler avec les accusés et les avocats. Leur capacité à s'exprimer couramment en inuktitut ou en innuinaqtun ainsi qu'en anglais constitue un précieux atout. Cependant, seules 12 collectivités sur les 26 que compte le Nunavut sont desservies par un conseiller parajudiciaire. Le programme continue d'être confronté à certains obstacles en matière de formation et de rémunération et en ce qui a trait à la reconnaissance de la contribution des conseillers parajudiciaires.

5.3.2. Les juges de paix

Actuellement, on compte 100 juges de paix en activité dans l'ensemble du Nunavut, en comparaison des 54 que l'on dénombrait en 2001²⁹. La plupart sont inuits ou résident depuis longtemps dans le Nord. Les juges de paix s'occupent de la plupart des audiences de justification et de certaines questions qui se rapportent à la détermination de la peine et à la planification. Ils célèbrent également les mariages civils, participent aux cérémonies d'assermentations au sein de la collectivité et signent certains documents formels. Le programme des juges de paix relève de la responsabilité du doyen des juges, qui est assisté du doyen des juges de paix et de l'administratrice du programme. Les juges résidents prennent part à la formation des juges de paix, et apportent un soutien permanent par téléphone et sur les circuits.

Depuis la création de la CJN, le rôle des juges de paix est considéré comme un aspect important de l'administration de la justice dans le territoire. Cela s'explique par le fait que la CJN, en tant que tribunal unifié de juridiction supérieure, ne dispose pas de division équivalente à la Cour territoriale qui existait avant 1999. En conséquence, les juges de paix devraient théoriquement s'occuper d'une part importante des poursuites sommaires qui relevaient auparavant de la Cour territoriale. Cependant, tel qu'il est indiqué plus haut, les répondants clés qui travaillent au sein de l'appareil judiciaire sont préoccupés par le fait que le programme des juges de paix, même s'il fonctionne de mieux en mieux, ne répond toujours pas à leurs attentes.

²⁹ Rapport annuel de la Cour de justice du Nunavut (2005) et Rapport annuel de la Cour de justice du Nunavut (2001).

Les répondants clés qui travaillent au sein de l'appareil judiciaire et les résidents des collectivités reconnaissent les efforts constants de la Cour afin de recruter et de former les juges de paix, tout en estimant que des efforts plus importants devraient être fournis à cette fin. Par exemple, certaines collectivités ne comptent qu'un seul juge de paix en activité. Certaines personnes interrogées ont souligné l'importance de disposer d'au moins quelques juges de paix dans chaque collectivité, essentiellement pour deux raisons : en premier lieu, l'éventualité d'un conflit d'intérêt (ce qui n'est pas rare dans les petites collectivités); ensuite, la possibilité qu'un juge de paix soit indisponible. Le même commentaire a été fait par les juges de paix interrogés, ainsi que par l'administratrice du programme des juges de paix qui a déclaré qu'il devrait y avoir idéalement trois juges de paix dans chaque collectivité et qu'en bout de ligne, chaque juge de paix devrait être formé au niveau le plus élevé de qualification (niveaux 3 et 4)³⁰. Cette dernière a également fait observer que de nombreux juges de paix ont un autre emploi, chassent, voyagent ou se trouvent en situation de conflit d'intérêt dans leur collectivité, ce qui augmente le risque qu'aucun juge de paix ne soit disponible lorsque cela est nécessaire. Elle a également souligné le fait qu'il serait pratique que deux juges de paix siègent ensemble pour certaines audiences qui présentent des difficultés, en matière de libération conditionnelle ou de détermination de la peine, afin de pouvoir s'aider mutuellement. Cela donnerait également aux nouveaux juges de paix la possibilité d'acquérir une formation ou de bénéficier d'un mentorat.

Les avocats interrogés étaient d'avis que les juges de paix sont des personnes qui mettent généralement leur expérience et leur connaissance de la collectivité à profit lorsqu'ils s'acquittent de leurs tâches. Cependant, ils ont émis des réserves quant à savoir dans quelle mesure les juges de paix comprennent le droit dans l'exercice de leurs fonctions les plus complexes (niveaux 3 et 4). Par exemple, un répondant s'est demandé si la majorité des juges de paix comprennent véritablement les règles du renversement du fardeau de la preuve lors des audiences de justification. Les avocats ont fait remarquer que les juges de paix réagissent différemment lorsqu'il semble qu'ils ont des difficultés à appliquer le droit sur une question particulière – certains se refusent d'eux-mêmes, tandis que d'autres insistent pour poursuivre l'audience. Alors que les avocats n'étaient pas favorables à une augmentation du rôle des juges de paix, ils ont insisté sur le besoin de recruter en plus grand nombre et de mieux former les juges de paix, afin d'éviter ce genre de problèmes.

³⁰ Il y a quatre niveaux de qualification pour les juges de paix au Nunavut. Pour l'essentiel, les juges de paix de niveau 3 peuvent diriger des procès relativement à des infractions punissables par voie de procédure sommaire. Les juges de paix de niveau 4 dirigent des procès par voie sommaire et siègent en tant que juges des tribunaux pour adolescents,

Le défi que représentent le recrutement et la formation des juges de paix dépend dans une large mesure des ressources financières disponibles. Le programme des juges de paix a dû faire face à ce problème depuis la création de la CJN. L'administratrice des juges de paix dispense actuellement, avec l'aide des juges, une certaine formation à chacun des quatre niveaux (p. ex. : en ce qui concerne les audiences de justification, la détermination de la peine et les mandats de perquisition). Des séances ont récemment été tenues à Iqaluit et dans les régions. En 2005, une formation spéciale portant sur la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (LSPJA) a été financée par Justice Canada; cependant, selon l'administratrice du programme, il en faudrait davantage. L'allocation de crédits supplémentaires favoriserait l'expansion du programme de juges de paix, par la prise en charge des frais nécessaires au transport des juges de paix des collectivités à Iqaluit afin de siéger avec les juges de paix plus expérimentés d'Iqaluit pendant une semaine.

Si les juges de paix des collectivités étaient mieux formés et plus expérimentés, ils seraient plus nombreux à pouvoir s'occuper des affaires jugées par voie sommaire. En retour, cela permettrait d'alléger le rôle des poursuites sommaires présentées aux juges de la CJN. À Rankin Inlet, Cambridge Bay, Arviat et Gjoa Haven, au cours de l'année dernière, des juges de paix locaux expérimentés ont été en mesure de tenir des audiences de la cour des juges de paix en préparation des séjours de la CJN. À Rankin Inlet, par exemple, deux juges de paix s'occupent du premier jour du rôle des causes criminelles, le lundi de la semaine au cours de laquelle la Cour arrive. Les juges de paix s'occupent de détermination de la peine en ce qui a trait aux affaires les moins graves et préparent le rôle destiné au juge, qui commencera à siéger le mardi. Le procureur de la Couronne se rend en avion à Rankin Inlet pendant la fin de semaine précédant la semaine judiciaire pour travailler avec le juge de paix le lundi. L'avocat de la défense est d'ordinaire déjà présent à Rankin Inlet et, dans le cas contraire, il s'y rend également pendant la fin de semaine pour s'entretenir avec ses clients. Les juges de paix et le procureur de la Couronne s'assurent ensemble que les renseignements nécessaires sont présents et préparent le rôle des causes en vue de la tenue par le juge des enquêtes préliminaires et des procès à partir du mardi. Les juges et les avocats, aussi bien les procureurs de la Couronne que les avocats de la défense, ont fait des commentaires favorables au sujet de ce système. Il est toutefois limité par le fait que seuls deux juges de paix qualifiés sont disponibles à Rankin Inlet (il est fréquent que des conflits d'intérêt ou d'autres facteurs nuisent à leur disponibilité). Alors que le processus semble fonctionner de manière efficace, les juges de paix sont également confrontés au problème du manque de soutien administratif. Ils pourraient avoir recours aux services d'un employé de soutien pour les aider à tenir les registres de la Cour sur une base continue, à préparer les documents destinés à la CJN, et à se charger des questions administratives qui font suite au circuit de la Cour. Là encore, alors

que le financement constitue la question fondamentale, le recrutement et la formation représentent également des préoccupations importantes.

Les doyens des juges de paix dans les collectivités qui sont qualifiés aux niveaux 3 ou 4 (p. ex. : à Rankin Inlet) s'acquittent souvent par téléphone de tâches de niveau 3, telles que les audiences de justification, pour le compte d'autres collectivités. Bien que cette façon de faire soit généralement efficace, elle peut présenter des difficultés à trois niveaux. D'abord, un juge de paix de niveaux 3 ou 4 n'est pas toujours disponible lorsque cela est nécessaire. Ensuite, nombreux sont les doyens des juges de paix qui ont vécu au sein de la collectivité pendant de nombreuses années et qui se trouvent fréquemment en situation de conflit d'intérêts, y compris lorsqu'ils tiennent des audiences de justification dans d'autres collectivités. Enfin, la majorité des juges de paix actuels de niveau 3 et 4 ne parlent pas l'inuktitut et les services d'interprétation ne leur sont généralement pas appropriés. Aussi, il n'est pas facile de déterminer qui assume la responsabilité de mettre en place des services d'interprétation pour les juges de paix, particulièrement pour les affaires à régler par téléphone avec les autres collectivités. Ces questions seraient en majeure partie résolues par une augmentation du nombre des juges de paix en milieu communautaire qui parlent l'inuktitut et qui ont au moins une formation de niveau 3.

En bref, les juges de paix jouent un rôle essentiel dans l'administration de la justice au Nunavut, en assumant des responsabilités diverses pour le compte de la Cour. À Cambridge Bay, Rankin Inlet, Gjoa Haven et Arviat, les juges de paix expérimentés sont en mesure de réunir une cour des juges de paix le jour qui précède l'arrivée de la CJN, et de régler de cette façon toutes les affaires qui seraient autrement traitées par les juges. Bien que des progrès aient été réalisés, le besoin de juges de paix supplémentaires se fait encore ressentir pour faire face aux demandes des collectivités. Par ailleurs, les juges de paix ont toujours besoin de suivre une formation et d'acquérir des compétences aux niveaux supérieurs (en particulier au niveau 3).

5.3.3. Le recours aux juges suppléants

Les juges suppléants, qu'ils soient encore actifs ou retraités, se déplacent depuis d'autres ressorts à destination du Nunavut, en vue de prendre en charge une partie des affaires qui doivent être entendues lors des circuits. En 2005, 16 juges suppléants provenant de différentes provinces, principalement de l'Ontario et de l'Alberta, ont siégé au Nunavut. La Division des services judiciaires estime que les juges suppléants s'occupent d'environ 23 pour cent des semaines au cours desquelles la Cour siège. Cette proportion serait plus importante si on allouait aux juges du

Nunavut des semaines dédiées à la rédaction de jugements, comme cela se fait dans la plupart des autres ressorts (habituellement huit semaines par an).

Alors que le rôle des juges suppléants est essentiel au fonctionnement de la CJN, ils peuvent représenter une charge exigeante pour le doyen des juges et le personnel judiciaire. Une grande partie des juges suppléants qui exercent au Nunavut le font depuis longtemps et connaissent bien le caractère exigeant des déplacements, les collectivités, la particularité de la culture et les difficultés logistiques qui sont propres au Nunavut. Néanmoins, d'autres juges suppléants ne connaissent pas aussi bien ces facteurs et ont besoin d'une formation intensive. La doyenne des juges assume ce rôle, en partie parce qu'elle est responsable du calendrier des circuits. Elle a préparé un manuel d'utilisation à destination des juges invités, même s'il s'agit d'une introduction relativement brève sur la conduite des audiences au Nunavut.

L'une des principales préoccupations de la doyenne des juges est d'assurer la cohérence du processus judiciaire, un objectif difficile au vu des différences entre les juges non résidents en termes de connaissances et de style, ainsi que du nombre relativement peu élevé de décisions répertoriées au niveau territorial. Lors de sa création, la Cour à palier unique avait pour objectif de permettre aux collectivités de se familiariser avec la Cour en s'assurant de la cohérence entre les juges qui se déplaçaient sur les circuits. Le succès de cette démarche a été quelque peu amoindri en raison du manque de juges suppléants. Un des répondants clés a fait remarquer que la présence de juges suppléants peut changer la dynamique de la Cour dans les collectivités car ils sont relativement peu connus des résidents. De la même manière, il a été remarqué qu'il est parfois difficile pour les avocats du Nunavut de travailler avec des juges suppléants qu'ils ne connaissent pas bien parce que les avocats ne sont pas certains de la manière dont ils doivent se préparer et de la démarche judiciaire à laquelle ils doivent s'attendre.

Tous les avocats interrogés ont également exprimé l'avis que les collectivités sont mieux desservies par les juges qui résident au Nunavut. Parmi les facteurs mentionnés qui reviennent fréquemment figure la solide compréhension qu'ont les juges résidents de la culture inuite, des attentes de la collectivité, et du parcours des individus qui comparaissent devant la Cour (p. ex. : les traumatismes subis, les déficiences graves et ainsi de suite). De nombreux avocats criminalistes étaient d'avis que les juges suppléants sont plus enclins à imposer des peines d'incarcération, et que la capacité réduite qu'ont les avocats à évaluer la peine que prononcera le juge influe sur les conseils qu'ils donnent à leurs clients. En conséquence, les avocats ont affirmé que cela pourrait entraîner une plus grande réticence de leur part à inscrire un plaidoyer de culpabilité, et qu'il serait d'autant plus probable qu'ils demandent un rapport présentenciel ou toute autre mesure qui pourrait ralentir le processus judiciaire.

Ces remarques étant faites, les juges résidents du Nunavut et la grande majorité des avocats se sont montrés en général très satisfaits de la contribution globale des juges suppléants.

En bref, les juges suppléants constituent encore une composante essentielle de la CJN dans la mesure où ils prennent en charge un important nombre de circuits. Parallèlement, ils représentent un coût pour l'appareil judiciaire. Cette question est liée au besoin de juges résidents supplémentaires au Nunavut (tel qu'abordé plus bas).

5.3.4. La disponibilité des avocats

Les répondants clés ainsi que les personnes de la collectivité interrogées ont unanimement reconnu qu'il y avait trop peu d'avocats de la défense en exercice au Nunavut. Le nombre limité d'avocats de pratique privée et l'absence de développement du secteur privé demeurent une préoccupation. En 2005-2006, on comptait 10 avocats de pratique privée pour 33 avocats du secteur public au Nunavut³¹. Alors que la situation s'est quelque peu améliorée au cours des dernières années, le fait que certains avocats fonctionnent au-delà de leur capacité, parce qu'ils s'occupent de trop nombreux circuits et gèrent de trop nombreux dossiers, suscite également des inquiétudes. En retour, on considère que cette situation entraîne un manque de préparation des dossiers, des retards et, en fin de compte, des cas d'épuisement professionnel. Les répondants clés et les personnes interrogées au sein des collectivités ont émis l'opinion selon laquelle cette question, en l'absence d'un véritable secteur privé dans la profession, a un impact direct sur la nécessité de financer la création de postes supplémentaires au sein du personnel de l'aide juridique.

Les répondants clés pensent dans l'ensemble que les procureurs de la Couronne sont en nombre suffisant, particulièrement quand le bureau de Justice Canada fonctionne à plein effectif avec 13 à 15 avocats. Cependant, il existe un certain consensus au sein de la communauté juridique pour considérer qu'il devrait y avoir un procureur de la Couronne qui réside à l'extérieur d'Iqaluit, à Rankin Inlet et/ou à Cambridge Bay. Cela pourrait favoriser des rapports plus nombreux entre le service des poursuites et les juges de paix locaux, les comités de justice communautaire et les avocats de l'aide juridique qui résident dans les régions du Kivalliq et du Kitikmeot.

La plupart des répondants clés avaient l'impression qu'il était possible de créer au moins un poste de plus en droit de la famille afin de s'occuper de la demande toujours croissante de services en droit de la famille. Les avocats gèrent une lourde charge de travail (en moyenne

³¹ Voir Law Society of Nunavut, *Annual Report of the Membership and Admission Committee*, 2005-06.

autour de 100 affaires) avec un personnel de soutien limité (plus important en matière de droit de la famille, en raison de la proportion plus élevée de travail de rédaction) et avec tous les obstacles logistiques qui sont typiques de l'exercice de la profession dans les régions du Nord.

Plusieurs avocats et juges ont mentionné l'absence d'avocats résidents exerçant dans le domaine du conseil comme un obstacle à l'accès à la justice.

Plusieurs personnes interrogées – des procureurs de la Couronne et des avocats de la défense – ont fait remarquer que toute évaluation de la charge de travail d'un avocat doit prendre en compte non seulement le nombre réel d'affaires dont s'occupe l'avocat en cause, mais également la nature généralement grave, voire traumatisante, d'une forte proportion des infractions et des circonstances qui les entourent, et qui rendent leur travail plus difficile et plus pénible sur le plan émotionnel.

Alors que la plupart des répondants ont laissé entendre que la pénurie d'avocats n'était pas suffisamment grave pour provoquer une crise du système, les personnes interrogées ont mentionné un certain nombre de conséquences qui découlent de cette pénurie. En premier lieu, elles sont préoccupées par les situations d'épuisement professionnel qui peuvent conduire à un important roulement du personnel ayant un impact sur les ressources et constituant une perte récurrente d'expertise. Ensuite, certains répondants clés ont indiqué que la combinaison d'une lourde charge de travail et du stress associé à la nature des infractions et aux exigences des déplacements peut entraîner des retards au niveau du traitement des dossiers. De manière relativement fréquente, les juges estiment qu'il est nécessaire d'ajourner un procès en raison du manque de préparation de l'avocat de la défense. Les personnes interrogées ont également reconnu que la préparation de l'avocat dépend dans une large mesure du bon vouloir de l'accusé à participer au processus, facteur qui est en grande partie hors du contrôle de l'avocat mais qui confirme la nécessité de disposer d'avocats de la défense et de conseillers parajudiciaires en plus grand nombre. Enfin, certaines personnes interrogées ont fait observer qu'une lourde charge de travail signifie d'autre part que l'avocat est complètement accaparé par les affaires dont il a la charge et est rarement en mesure de consacrer une partie de son énergie et de son temps à repousser les limites du droit – depuis la contestation de la législation sur la protection de l'enfance à l'expansion de la jurisprudence en matière de détermination de la peine pour les Autochtones, par exemple.

5.3.5. Les locaux

Tous les répondants et les personnes interrogées au sein des collectivités ont constaté que l’emménagement dans les locaux du nouveau palais de justice d’Iqaluit effectué en 2006 conduirait à une amélioration significative des conditions de travail, de l’accès du public et de la sécurité.

D’un autre côté, les répondants clés et les personnes interrogées au sein des collectivités reconnaissent à l’unanimité les défauts des locaux communautaires. Dans les petites collectivités, la Cour se réunit habituellement dans la salle communale. Le problème le plus couramment cité par les répondants qui travaillent au sein de l’appareil judiciaire était le manque de locaux pour recevoir les clients – plusieurs personnes ont fait remarquer que les entrevues entre les avocats et leurs clients sont fréquemment tenues dans les toilettes ou à l’autre bout de la pièce, en face de l’avocat adverse. Des inquiétudes ont été soulevées au sujet de la sécurité des victimes dans certaines affaires, et de la protection des enfants témoins (la Cour ne se déplace pas toujours avec un écran).

Les avocats et les magistrats réagissent différemment face à ces lacunes– la majorité des personnes interrogées se résignaient à accepter ces conditions, généralement au motif qu’elles étaient les meilleures que les collectivités avaient à offrir. Quelques uns s’inquiétaient du fait que la qualité des locaux puisse poser un problème pour la perception de l’administration de la justice ou pour les témoins ou autres personnes concernées par les activités de la Cour.

Les avocats situés à l’extérieur d’Iqaluit et les magistrats souhaitent qu’il y ait un deuxième palais de justice, plus modeste, dans la région du Kitikmeot ou celle du Kivalliq. Ils estiment que la présence permanente d’un palais de justice renforcerait considérablement le service dans ces régions. Une telle décision relève de la responsabilité du gouvernement du Nunavut.

La préoccupation qui est revenue le plus souvent concerne les liaisons téléphoniques avec les collectivités, comme nous l’avons mentionné plus haut dans ce rapport. Les préoccupations des avocats interrogés concernent les situations dans lesquelles la mauvaise qualité de la liaison par téléphone empêche le déroulement de l’audience ou les oblige à poursuivre en se fiant à l’intégrité de l’avocat adverse, parce qu’ils peuvent à peine entendre ce qui se dit, ou encore les situations qui ont une incidence sur les droits de leur client, alors qu’ils ne peuvent pas participer à l’audience par téléphone en raison du manque d’équipements de téléconférence. La question est beaucoup plus grave au Nunavut qu’ailleurs, en raison des vastes distances et de la faible capacité des télécommunications dans les petites collectivités, à savoir que la demande est plus

importante et la capacité plus restreinte que dans les autres ressorts. Selon un répondant, il est très risqué de se fier à tout ce qui est numérique en dehors d'Iqaluit. Les membres de la Cour ont fait l'expérience d'emporter avec eux des téléphones (à la fois analogiques et numériques) lors d'un circuit, ce qui s'est avéré être un véritable fardeau pour le personnel. Il a été proposé de doter chaque collectivité de téléphones permanents destinés à la Cour, semblables aux télécopieurs qui ont été installés dans les collectivités plusieurs années auparavant. Cependant, alors que cette possibilité pourrait combler l'absence de téléphones utilisés exclusivement pour les besoins de la Cour, cela ne réglerait pas le problème de la capacité généralement faible des télécommunications dans les collectivités.

5.4. Les effets non recherchés

5.4.1. La Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents

Relativement peu de répondants clés travaillant au sein du système judiciaire avaient un avis tranché sur les effets de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (LSJPA), même si la plupart ont remarqué une diminution du nombre de peines d'emprisonnement. En 2006, environ la moitié des contrevenants purgent une peine en établissement en comparaison de la situation trois ans auparavant (8, comparé à 15) avec un recours accru aux maisons de détention et aux autres mesures de substitution communautaires. Les répondants clés estiment que les nouvelles dispositions – p. ex. : le recours aux ordonnances différées de placement – augmentent les possibilités dont disposent les magistrats. Les procureurs de la Couronne ont remarqué un accroissement marqué du nombre de jeunes qui sont renvoyés par la police avant que des accusations ne soient déposées, en affirmant qu'ils étaient plus enclins à demander aux policiers de tels renvois dans le cadre du processus d'examen des accusations.

Ceci étant dit, plusieurs répondants ont exprimé de sérieuses préoccupations au sujet des perspectives des jeunes les plus vulnérables au Nunavut – soit en raison du taux de décrochage au secondaire qui s'élève à 75 p. 100, soit des conditions telles que les troubles liés à l'alcoolisation fœtale, ou encore du manque de perspectives d'emploi ou de possibilités récréatives. Dans ce contexte, certains se disent inquiets que la LSJPA et la Cour ne soient pas en mesure de répondre efficacement aux besoins de cette population et de jouer un rôle préventif. La Cour a fait part de l'importance d'une plus grande coordination des services et des programmes pour les jeunes contrevenants, notamment par l'identification de personnes

désignées au sein des organismes de services sociaux, de la défense et du ministère public. À ce jour, aucune ressource n'a été allouée pour mettre au point une telle coordination.

Onze personnes sont désignées au Nunavut comme étant des juges des tribunaux pour adolescents. Parmi eux, trois dépendent de la CJN et les huit autres sont des juges de paix (niveau 4). Comme nous l'avons indiqué plus haut, les juges de paix ont reçu une certaine formation concernant la LSJPA, même si cela ne suffit pas à augmenter l'admissibilité des juges de paix pour agir à titre de juges des tribunaux pour adolescents. Un répondant clé impliqué dans le programme des juges de paix a fait savoir qu'au vu du faible nombre de juges de paix capables de traiter des affaires qui mettent en cause des adolescents, l'effet de la LSJPA sur les juges de paix de la Cour a été minime. La CJN a tendance à n'entendre les affaires mettant en cause des adolescents que lorsqu'elles présentent une nature sérieuse. La plupart des autres affaires sont transférées à la compétence des comités de justice communautaire soit par la police (avant la mise en accusation) ou par les procureurs de la Couronne (après la mise en accusation)³².

La Cour a pris l'initiative d'impliquer des groupes consultatifs de jeunes dans le système judiciaire dans un certain nombre de collectivités. À ce jour, de tels groupes ont été constitués et sont actifs à Iqaluit, Rankin Inlet, Arviat, Cambridge Bay et Kugluktuk. Les jeunes sélectionnés ont la possibilité de s'adresser aux contrevenants et à la Cour au sujet des infractions et de la détermination de la peine, une fois que les parties ont fait leurs observations sur la peine, et le groupe a d'autre part la possibilité de délibérer en privé. Il est généralement fait appel à ces groupes dans des affaires qui impliquent des jeunes et des actes qui ne sont pas d'une nature violente grave et qui ne constituent pas des agressions sexuelles. On s'entend généralement pour dire que cette initiative renforce l'objectif de la peine pour les contrevenants et sensibilise les jeunes au processus judiciaire.

³² *Examen du Programme de justice communautaire du Nunavut : Rapport final*, préparé par Scott Clark, consultant de la Division de la recherche et de la statistique, Justice Canada, 2004, pp. 49-50. On ne connaît pas exactement le nombre de jeunes qui sont renvoyés devant les comités de justice communautaire. Il s'agit d'un processus relativement peu formaliste qui met en présence les policiers, les procureurs de la Couronne et les comités. Le taux de renvois varie selon la collectivité, en partie en raison de la capacité du comité local de justice communautaire et de la volonté des policiers et des procureurs de la Couronne de procéder à de tels renvois. Cependant, toutes les parties conviennent que le nombre de renvois dans l'ensemble du Nunavut est assez important pour avoir un impact positif sur la charge de travail des tribunaux.

5.5. Lacunes, difficultés et obstacles à surmonter

5.5.1. La compréhension du système judiciaire du Nunavut au sein des collectivités

La plupart des répondants clés ont l'impression que la compréhension qu'ont les Nunavummiut du système judiciaire et de leurs droits est relativement limitée. Plusieurs ont déploré le peu de connaissances qu'ils ont au sujet de questions fondamentales telles que le rôle du ministère public et de la défense dans le système accusatoire, la responsabilité des juges quant à l'application de la loi, et plus particulièrement de la jurisprudence, ou encore les différences entre le droit familial et le droit pénal dans le contexte des violences familiales.

Certaines personnes interrogées ont toutefois fait remarquer que de nombreux Nunavummiut ont une bien meilleure compréhension du système de justice pénale que le grand public plus au sud. Ils ont souligné la présence de la Cour dans les collectivités ainsi que la forte affluence lorsque la Cour siège. Ils ont également fait référence au fait qu'un grand nombre de Nunavummiut ont déjà eu directement à faire avec l'appareil judiciaire, en tant qu'accusés ou victimes ou encore comme proches ou amis de personnes qui comparaissent devant les tribunaux. Selon eux, un grand nombre, si n'est la plupart des Nunavummiut ont une solide compréhension des procédures judiciaires. Quelques personnes interrogées ont fait état de l'importante différence entre les générations – les plus jeunes tendant à mieux connaître leurs droits et le fonctionnement du système.

Une véritable inquiétude est apparue quant aux connaissances très limitées que les habitants ont de leurs droits en matière de droit familial, et au fait que la plupart des membres des collectivités ont peu idée des moyens de réparation qui s'offrent à eux en matière civile. D'un autre côté, certains répondants clés ont fait remarquer que cette situation pourrait être amenée à changer à mesure que croît le nombre d'avocats en droit de la famille qui commencent à pratiquer au Nunavut et que se propage le message au sein des collectivités.

Un petit nombre de répondants clés ont fait des commentaires sur le manque général de compréhension du public au sujet du fonctionnement de la Cour en comparaison de leur connaissance du gouvernement, des organismes gouvernementaux et des organisations inuites qui exercent des responsabilités en matière de revendications territoriales. Certains ont laissé entendre que les habitants ne font généralement pas une grande distinction entre les fonctions judiciaires et les fonctions exécutives. En conséquence, de nombreuses personnes ne voient en la Cour qu'un autre démembrement du gouvernement, plutôt qu'un organe complètement

indépendant qui constitue un frein à l'autorité gouvernementale. À cet égard, il appartient (du point de vue de la Cour) au doyen des juges de surveiller en tout temps la relation entre la Cour et le gouvernement afin de s'assurer du respect de l'indépendance judiciaire. Cette indépendance est considérée comme étant essentielle pour préserver la crédibilité de la Cour aux yeux des Nunavummiut.

Les personnes interrogées au sein des collectivités ont généralement reconnu le manque de compréhension parmi les Nunavummiut au sujet du fonctionnement de l'appareil judiciaire, en particulier en ce qui concerne le droit de la famille et les affaires civiles. Elles se sont dites d'avis que la présence d'un avocat à plein temps, d'un juge de paix ou d'un conseiller parajudiciaire serait utile à cet égard, en particulier si cette personne acceptait de sensibiliser les membres de la collectivité à leurs droits.

5.5.2. Vulgarisation et information juridiques

La plupart des répondants ont convenu qu'il y a relativement peu d'efforts visibles de vulgarisation et d'information juridique (VIJ) en cours sur le territoire. Cependant, le besoin accru de VIJ ne faisait pas l'unanimité parmi les avocats. Les résidents des collectivités ressentent un réel besoin de VIJ et nombre d'entre eux ont suggéré que les avocats et les conseillers parajudiciaires consacrent du temps à ce type d'initiatives au sein des collectivités.

En vertu de la *Loi sur les services juridiques* du Nunavut et des ententes de financement conclues entre les gouvernements fédéral et territorial, la Société d'aide juridique du Nunavut est responsable au premier chef des services de VIJ dans le territoire. Plusieurs répondants clés travaillant dans l'appareil judiciaire ont donné leur avis sur la possibilité que des comités de justice communautaire bien informés puissent avoir un rôle important en matière de VIJ. Cependant, la plupart d'entre eux estiment que les membres actuels des comités n'ont pas reçu une formation suffisante ou n'ont pas les connaissances requises pour s'acquitter de cette tâche au sein des collectivités à l'heure actuelle. D'un autre côté, l'opinion des comités sur ce point est moins tranchée. Les membres des comités bien établis ont fait savoir qu'ils seraient en mesure, à titre de comité, de participer aux programmes de VIJ. Toutefois, ces mêmes membres ont également affirmé que, dans la plupart des cas, ils n'ont pas suffisamment de temps à consacrer à ce genre d'activités, en plus du travail qu'ils fournissent déjà en s'occupant des affaires qui leur sont renvoyées.

Un peu plus de la moitié des répondants clés ont insisté sur l'insuffisance manifeste des programmes de VIJ et sur le besoin considérable d'efforts pour faire en sorte que les habitants aient accès en temps utile, dans la langue de leur choix, aux renseignements qui concernent leurs droits en matière de droit familial, de droit civil et de droit criminel. Plusieurs personnes ont insisté sur l'importance d'aller au-delà d'une simple déclaration au sujet des droits et des responsabilités au niveau juridique, en privilégiant plutôt le besoin d'information et de services qui permettrait aux gens de mettre en œuvre ces droits. La ligne d'information gratuite en droit de la famille exploitée par la Société d'aide juridique du Nunavut a été citée à titre d'exemple par les répondants clés et les personnes de la collectivité interrogées. Plusieurs membres des collectivités ont exprimé le souhait que les avocats en tournée prennent le temps de tenir des réunions d'information juridique et de répondre aux questions quand ils sont au sein des collectivités.

La CJN a été directement impliquée dans un certain nombre d'initiatives notables faisant la promotion de la vulgarisation juridique auprès des jeunes. La Cour a joué un rôle de premier plan dans la mise en place de groupes de jeunes dans plusieurs collectivités, comme cela a déjà été mentionné plus haut. Les groupes permettent aux jeunes gens de prendre part aux instances qui impliquent des jeunes et de formuler des commentaires en matière de détermination de la peine. Au cours des dernières années, les juges ont également coordonné un cours de droit au niveau du secondaire à Iqaluit.

Il faut également faire remarquer que le doyen des juges a apporté un soutien essentiel au développement et à la réussite du programme de formation des avocats inuits de l'école de droit Akitsiraq. Tandis que d'autres organismes, dont Justice Nunavut et Justice Canada, ont également soutenu activement le programme, le rôle de premier plan de la Cour a été déterminant dans le succès de cette initiative.

5.5.3. Les comités de justice communautaire

Les comités de justice communautaire jouent un rôle important dans le système judiciaire du Nunavut³³. Les comités sont actifs dans toutes les collectivités, bien que leur capacité à traiter les affaires puisse varier d'un comité à l'autre. Le traitement de certaines affaires est renvoyé soit par la GRC si l'on se situe avant le dépôt des accusations, soit par les procureurs de la Couronne si des accusations ont déjà été portées. Les affaires qui concernent des infractions mineures

³³ *Examen du Programme de justice communautaire du Nunavut : Rapport final*, préparé par Scott Clark, consultant de la Division de la recherche et de la statistique, Justice Canada, 2004.

commises par des jeunes à l'encontre de biens sont celles qui font le plus souvent l'objet d'une déjudiciarisation, même si les comités s'occupent également d'infractions plus graves commises par des adultes. En plus de la question de la capacité, il semble y avoir une différence dans la fréquence et le type des renvois préalables au dépôt d'accusations en fonction des opinions personnelles des membres de la GRC³⁴. Les procureurs de la Couronne semblent être plus constants dans leur approche de la déjudiciarisation des affaires et ils suivent en règle générale les lignes directrices définies dans le *Guide des poursuites* (même s'ils ressentent une certaine frustration – voir ci-dessous). Mis à part ces variations, les répondants clés qui travaillent au sein de l'appareil judiciaire s'entendaient presque à l'unanimité pour dire que les comités de justice communautaire constituent une composante essentielle du système judiciaire du Nunavut. Les personnes interrogées au sein des collectivités et les membres des comités partagent cet avis.

Les répondants clés considèrent que la Cour est favorable aux initiatives de justice communautaire et aux comités. Peu d'avocats se sont toutefois avoués convaincus que les comités s'impliquent autant qu'ils le devraient dans les affaires et sur les questions pour lesquelles leur contribution pourrait être utile. La plupart des répondants clés ont remarqué des différences entre les collectivités. Plusieurs ont fait observer que les comités étaient dans une position très faible dans certaines collectivités – en ayant du mal à obtenir des membres des comités qu'ils assistent aux réunions, à recruter et à retenir les membres, ou en n'étant pas disposés à s'impliquer dans certains types d'affaires. La rémunération peu élevée des coordinateurs des comités, l'insuffisance de leur formation et le manque de soutien à leur égard ont été mentionnés comme des facteurs susceptibles de rendre plus difficile le bon fonctionnement des comités. Selon les avis exprimés, ces difficultés proviennent du manque de soutien et de financement du gouvernement du Nunavut, ainsi que de l'épuisement professionnel des membres des collectivités engagés. Dans certaines collectivités, les avocats constatent que les comités actifs jouent un nombre important de rôles et qu'ils souhaitent avoir davantage de responsabilités.

Les avocats avaient relativement peu de choses à dire au sujet du rôle approprié des comités de justice communautaire. La plupart des répondants ont parlé de la prise en charge des renvois par les comités et de leur capacité à donner leur avis lors de la détermination de la peine et à jouer un rôle de supervision des peines en milieu communautaire (p. ex. : le contrôle des excuses faites aux victimes par les contrevenants, ou la mise au point et la supervision des travaux d'intérêt collectif). Une des personnes interrogées a fait remarquer que – avec le temps – les comités de justice communautaire devraient jouer un rôle clé dans l'implication des collectivités au sein du processus judiciaire et leur prise de conscience de leurs responsabilités dans la gestion des

³⁴ *Ibid.*

problèmes qui sont susceptibles d'entraîner l'intervention de la Cour. Une autre a relevé que les comités ont la capacité de faciliter le règlement concret des problèmes touchant la communauté, en citant une récente vague d'actes de vandalisme commis par des jeunes pour illustrer le besoin que la collectivité s'implique davantage. Quelques répondants clés ont parlé des comités de justice communautaire comme d'un pont culturel entre une Cour considérée dans une large mesure comme étrangère et les collectivités dans lesquelles elles travaillent. Deux des répondants ont discuté de la possibilité que les comités de justice communautaire s'impliquent dans la résolution des conflits en matière de droit civil ou de droit de la famille et un autre de leur rôle éventuel dans les programmes de VIJ.

Les magistrats sont d'avis que les comités de justice communautaire devraient recevoir davantage de renvois de la part des policiers et du ministère public, à supposer qu'ils reçoivent le soutien nécessaire au développement des capacités requises. Il a aussi été fait remarquer que les comités ont la possibilité d'intervenir de manière efficace et active en matière de médiation familiale et civile, en particulier parce que la démarche des comités pourrait être plus adaptée à la culture inuite que celles que l'on retrouve en principe dans le sud. Les membres des comités de justice communautaire partagent dans l'ensemble ce point de vue, même s'ils soulignent qu'ils voudraient recevoir une formation en techniques de médiation. Ils insistent également sur le manque de soutien administratif auquel sont confrontés en permanence de nombreux comités³⁵.

La responsabilité de la coordination avec les comités relève du ministère public, et non de la Cour. La pratique courante du ministère public consiste à essayer de se réunir avec les comités lors de chaque circuit pour discuter des éventuels renvois après accusation et du suivi des renvois antérieurs. Les procureurs de la couronne pensent généralement qu'ils sont limités par les lignes directrices fédérales quant aux types d'infractions qui peuvent faire l'objet d'un renvoi auprès des comités, même lorsque les comités ont la capacité et la volonté de prendre en charge davantage d'affaires. À une exception près, les avocats de la défense n'ont pas participé de manière significative aux travaux de justice réparatrice en milieu communautaire.

Les opinions des répondants clés diffèrent sur la question de savoir si les juges devraient en faire davantage pour se réunir directement avec les comités de justice communautaire. Certains ont déclaré que la tenue de réunions régulières à l'extérieur de la Cour constituerait une étape utile pour aider les comités à développer leurs capacités. Les mêmes répondants ont indiqué que l'instauration de communications régulières entre les comités et les juges favoriseraient la

³⁵ *Ibid.*

compréhension de ces derniers quant aux forces et aux faiblesses de chaque comité. Une question a été posée à propos de l'utilité et du caractère approprié de réunions régulières, en ce qu'elles pourraient faire naître des attentes irréalistes, étant donné la capacité limitée des juges à favoriser le processus de réparation et la déjudiciarisation. À cet égard, l'élément à retenir est que la justice en milieu communautaire relève de la responsabilité de la collectivité et non de celle de la Cour.

5.5.4. Les services d'interprétation

On compte peu de ressorts au Canada dans lesquels l'interprétation est aussi présente, et aucun ne fait autant de place aux langues autochtones au sein du système judiciaire. La Cour entend quotidiennement des témoignages en inuktitut et en innuinaqtun. Il arrive fréquemment que certains jurés ne connaissent que l'inuktitut et qu'un interprète doive être présent tout au long de l'instance. La Cour a recours à l'interprétation consécutive, qui permet – si cela s'avère nécessaire – de comparer la version anglaise et celle en inuktitut. La Cour parraine un cours annuel de huit semaines en interprétation judiciaire (offert au début par l'entremise du Collège de l'Arctique du Nunavut et désormais organisé par la Cour à l'interne) en vue de former des interprètes dans l'ensemble du territoire. Bien qu'il soit arrivé à une ou deux reprises que l'audience n'ait pas pu avoir lieu en raison de l'absence d'interprète, les répondants clés et les personnes interrogées au sein des collectivités affirment que la Cour s'est généralement distinguée par sa capacité à faire en sorte qu'un interprète formé soit présent lorsque cela était nécessaire. Les avocats et les juges expérimentés du Nord prennent régulièrement des mesures en vue de faciliter le processus d'interprétation, notamment en fournissant à l'avance aux interprètes un exemplaire des exposés ou des observations destinés aux jurés.

Certains avocats anglophones émettent toujours des réserves à propos de la constance de la qualité de l'interprétation. Ces répondants s'inquiètent de la possibilité que certains concepts juridiques complexes ne soient pas traduits correctement dans certains cas ou que les témoignages ne soient pas traduits de manière complète et précise. Ils se sont dits particulièrement préoccupés par la qualité de l'interprétation dans l'Arctique de l'Ouest où les différences entre les dialectes peuvent représenter un défi pour les interprètes qui se déplacent avec la Cour. En raison de l'expérience qu'ils avaient alors de l'interprétation, quelques avocats ont affirmé qu'ils conseilleraient à leurs clients ou à leurs témoins de s'exprimer en anglais, même si ces derniers sont moins à l'aise dans cette langue, afin d'éviter les éventuels pièges et incertitudes de l'interprétation.

Les personnes interrogées ont déclaré être préoccupées par le fait qu'il ne semblait pas y avoir de solution à ces problèmes d'interprétation lorsqu'ils surviennent. Toutefois, le premier groupe d'avocats bilingues (inuktitut et anglais) intègre la profession et ils pourraient être en mesure de surmonter les difficultés d'interprétation. En règle générale, les personnes interrogées au sein des collectivités sont satisfaites des services d'interprétation fournis par la Cour.

Quelques avocats ont mentionné en particulier l'utilité des interprètes judiciaires pour faciliter la communication avec les clients en dehors du cadre formel des instances judiciaires.

5.6. Résumé : l'administration de la justice

Les délais de traitement des affaires ont diminué depuis 2001. On constate toujours autant d'ajournements, surtout dans les collectivités, pour un certain nombre de raisons. Toutefois, les praticiens sont presque unanimes pour dire que les retards ne constituent pas un défi majeur auquel serait confrontée la Cour. Les retards dans le traitement des affaires sont perçus en règle générale comme étant acceptables, voire inévitables eu égard aux facteurs qui sont hors de contrôle, tels que les conditions météorologiques. Certains membres des collectivités sont cependant davantage préoccupés par les délais de traitement des affaires, notamment en matière de violence conjugale. Les retards sont vus comme étant stressants, tant pour l'accusé et les victimes que pour leurs familles.

Les détentions préventives sont courantes au Nunavut, tout comme dans les autres ressorts. Au Nunavut, elles entraînent un certain nombre de coûts, dès lors que les contrevenants placés en détention préventive doivent être transportés par avion au Centre correctionnel de Baffin situé à Iqaluit ou au Centre correctionnel de Yellowknife. De même, la surpopulation dans ce dernier établissement génère un stress important.

On constate une pénurie importante de conseillers parajudiciaires situés au sein des collectivités. Alors qu'il existe des obstacles au recrutement de conseillers parajudiciaires supplémentaires, les praticiens et les membres des collectivités estiment qu'ils amélioreraient l'efficacité du système judiciaire en travaillant avec l'accusé et l'avocat de la défense, et en se chargeant de certains travaux préparatoires avant l'arrivée de la CJN. De même, il faudrait davantage de juges de paix, et notamment des individus qui possèdent de l'expérience et qui sont formés au moins au niveau 3. Dans les collectivités où l'on trouve de tels juges de paix en nombre suffisant, une cour des juges de paix se réunit la veille de l'arrivée de la CJN. Dans ces collectivités, la préparation du rôle des causes destiné au juge a augmenté l'efficacité du traitement des affaires.

Le manque de programmes en milieu communautaire, et notamment le manque de services en matière de toxicomanie et de santé mentale, de programmes destinés aux jeunes et de services de probation, nuit gravement à la capacité des juges d'avoir recours à des mesures de substitution à l'emprisonnement. Le manque de services de probation appropriés a plus particulièrement des conséquences négatives sur l'efficacité de la Cour, voire sur sa crédibilité. En ce qui concerne les mesures non privatives de liberté prévues par la LSPJA, l'absence de programmes communautaires et les lacunes des services de probation posent des difficultés sérieuses à la Cour.

L'accès aux services en droit familial s'est amélioré ces dernières années grâce à l'augmentation du nombre d'avocats de l'aide juridique qui pratiquent en droit de la famille, ainsi qu'aux efforts des juges visant à rendre plus accessibles les audiences et la médiation. Le nombre de demandes en droit de la famille augmente rapidement. Le développement des services en affaires civiles demeure néanmoins insuffisant, en particulier parce qu'aucun avocat pratiquant en affaires civiles ne réside au Nunavut. Tandis que les juges tiennent des audiences civiles dans toutes les collectivités, la mauvaise qualité des services téléphoniques du Nunavut représente souvent une difficulté pour les parties qui ne sont pas présentes. Les répondants clés estiment que les besoins en affaires civiles augmenteront à mesure que les affaires se développeront et que les gens auront davantage conscience des possibilités qu'offrent les affaires civiles.

Les juges prennent part à des conférences de règlement, des médiations, et très souvent à des rencontres préalables au procès et au circuit dans les domaines du droit pénal et du droit civil. Ils sont peu intervenus en matière de gestion d'instances, en raison du faible nombre de demandes provenant des avocats. Les juges ont participé aux médiations en matière familiale quand cela s'avérait nécessaire, cependant les avocats en droit de la famille au Nunavut parviennent à des règlements et n'ont recours à l'aide judiciaire que de manière exceptionnelle, dans les affaires les plus complexes. Le projet de médiation familiale lancé par la Cour à Iqaluit et Cape Dorset, intitulé *Inuusirmut Aqqusiuqtiit*, semble très bien fonctionner aux dires des praticiens. La procédure permettant d'obtenir une ordonnance d'urgence ou *ex parte* est considérée comme très efficace au Nunavut.

Les juges suppléants constituent un élément essentiel de la CJN eu égard à l'emploi du temps chargé des circuits. Tandis que le recours aux juges suppléants semble bien fonctionner dans l'ensemble, il existe certaines préoccupations concernant le manque d'expérience de certains juges invités quant aux régions du Nord et aux collectivités autochtones, le fait que les avocats et les membres des collectivités ne connaissent pas ces juges, ainsi que le temps investi dans la formation des juges suppléants, tout particulièrement par le doyen des juges et le personnel de la

Cour. Les inconvénients du recours aux juges suppléants sont considérés comme autant de raisons valables pour augmenter le nombre de juges résidents, par la nomination d'au moins un juge supplémentaire.

Trop peu d'avocats de la défense pratiquent au Nunavut, que ce soit au sein du personnel de la Société d'aide juridique du Nunavut ou dans le secteur privé. Les praticiens sont préoccupés par les conséquences de cette pénurie qui a des répercussions sur les services fournis au public. Elle pourrait également entraîner des situations d'épuisement professionnel et le roulement des avocats de la défense, tout comme elle a parfois contribué aux retards judiciaires en raison du manque de préparation des avocats. Tandis que la récente hausse du nombre d'avocats de l'aide juridique pratiquant en droit de la famille a eu un effet positif dans ce domaine, il ne reste aucun avocat résident qui pratique dans les autres domaines des affaires civiles.

Les praticiens et les personnes interrogées au sein des collectivités ont indiqué de manière similaire que les Nunavummiut n'ont généralement aucune connaissance des procédures et de leurs droits dans le système judiciaire. Cela est particulièrement vrai en matière d'affaires civiles et de droit de la famille. Eu égard à la charge de travail considérable à laquelle doivent faire face l'ensemble des praticiens, aucun effort n'a véritablement été déployé pour mettre en place des programmes de VIJ. La CJN elle-même a cependant fait exception, puisque les juges ont par exemple été très actifs dans la mise au point d'un programme de vulgarisation au niveau secondaire et le recours à des groupes de jeunes dans de nombreuses collectivités. Les collectivités souhaitent bénéficier de plus de vulgarisation juridique et estiment qu'une présence accrue des avocats, des juges de paix ou des conseillers parajudiciaires au sein des collectivités aiderait à combler ce manque.

Les comités de justice communautaire sont un élément essentiel de l'appareil judiciaire au Nunavut. Cependant, pour de nombreuses raisons, leur capacité varie d'une collectivité à l'autre. De la même manière, tous ne reçoivent pas autant de renvois, en particulier au niveau des renvois effectués par la GRC avant la mise en accusation. Les procureurs de la Couronne sont plus constants dans les renvois après accusation. La plupart des praticiens du système judiciaire, ainsi que les résidents des collectivités et les membres des comités de justice communautaire pensent que les comités peuvent prendre en charge davantage de renvois et, pour nombre d'entre eux, des affaires plus complexes. On considère également que les comités devraient davantage s'impliquer dans la médiation familiale. Tandis qu'un nombre restreint de comités prend actuellement part à ce genre d'activités, les autres ont pour la plupart besoin de soutien au niveau de leur développement avant d'accroître leurs activités. En particulier, de nombreux comités ont toujours besoin de soutien sous forme d'espaces à bureaux, de formation pour les membres du

comité (le plus souvent, en matière de médiation), et de coordonnateurs administratifs qui soient formés et rémunérés à un niveau raisonnable.

La CJN, et tout particulièrement les juges résidents, sont considérés par les praticiens et les résidents des collectivités comme étant sensibles à la culture inuite et aux réalités sociales des collectivités du Nunavut. La Cour manifeste cette sensibilité de diverses manières, notamment à travers les groupes d'aînés, la forte proportion de personnel inuit au sein du greffe, un service d'interprétation efficace et la prise en compte, en règle générale, du contexte familial et communautaire de la personne accusée et des victimes.

6. LA GESTION ET LE FONCTIONNEMENT DU GREFFE DE LA COUR

6.1. Introduction

Cette partie du rapport traite de l'efficacité du fonctionnement du greffe de la CJN, en tant que question distincte de celles qui portent plus largement sur l'administration de la justice et qui sont étudiées dans la partie 5. La constitution de la nouvelle Cour en 1999 a créé de nouveaux défis concernant la mise en place des activités de la Cour. Deux facteurs en particulier comportaient dès l'origine des difficultés. En premier lieu, les locaux d'Iqaluit dans lesquels la Cour était demeurée après la division étaient inadéquats. Au cours de sa première année d'activité, la CJN a partagé un édifice relativement petit et mal équipé avec le nouveau ministère de la Justice, le bureau des substituts du Procureur général, et Maliganik Tukisiniakvik, le bureau d'aide juridique situé à Iqaluit. Tandis que Justice Nunavut et le bureau des substituts du Procureur général ont déménagé dans d'autres locaux, Maliganik Tukisiniakvik et la CJN ont continué à partager l'édifice d'origine. Ce n'est qu'en mars 2006 que la CJN a emménagé dans un nouvel édifice qui lui est réservé.

L'autre difficulté à laquelle la CJN a été confrontée dès le départ a été l'engagement du Nunavut et de la CJN à combler autant de postes que possible avec des employés inuits. Les répondants clés et les personnes interrogées au sein des collectivités considèrent de façon unanime cette démarche de recrutement comme étant positive et responsable. Cependant, cela a exigé un effort soutenu de la direction pour la formation et le mentorat des nouveaux membres du personnel qui n'avaient aucune expérience antérieure auprès d'un tribunal, voire dans la plupart des cas, aucune expérience antérieure quelle qu'elle soit. Les répondants reconnaissent que la persévérance de la direction et des employés inuits ont débouché sur la constitution d'un personnel efficace qui transmettra, à son tour, ses compétences à d'autres.

Alors que certaines difficultés demeurent, des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la continuité du personnel, le degré de formation et l'informatisation des dossiers (cette dernière est un processus permanent). Le personnel d'encadrement est actif dans la formation, le mentorat, la gestion et la surveillance du personnel non-cadre. On prévoit que le récent emménagement dans

les locaux du nouveau palais de justice améliorera les conditions de travail du personnel de la Cour et permettra de continuer à accroître l'efficacité du greffe.

6.2. L'adéquation des processus pour la planification, la mise en œuvre et la coordination des activités

6.2.1. La structure opérationnelle

La CJN fonctionne avec deux structures administratives complémentaires. La première d'entre elles est la Division des services judiciaires, placée sous l'autorité du ministre adjoint de la Justice du Nunavut. La seconde est l'administration de la Cour de justice du Nunavut, qui relève en dernier ressort du doyen des juges.

La direction de la Division des services judiciaires (qui relève du ministère de la Justice) comprend le directeur des Services judiciaires, secondé par le responsable de la planification et du soutien des activités et le responsable des activités du tribunal. Le responsable de la planification et du soutien des activités est chargé des finances et de la planification, et il est responsable du bureau du shérif. Le responsable des activités du tribunal est chargé de l'administration de la Cour en ce qui concerne les affaires civiles et criminelles. L'un et l'autre ont la responsabilité d'assurer le bon fonctionnement de la CJN, ainsi que la formation du personnel et le mentorat.

L'administration de la Cour comprend un administrateur chargé des services judiciaires et les secrétaires des juges. Cette structure inclut l'administrateur du programme des juges de paix, puisque tous les juges de paix sont responsables devant le doyen des juges.

6.2.2. La charge de travail des juges

Lorsque la CJN a été créée en 1999, on ne disposait pas de statistiques fiables sur la charge de travail afin d'éclairer la prise de décisions quant au nombre de juges nécessaires. Ces décisions posaient particulièrement problème en raison du fait que la Cour à palier unique représentait une entité d'un nouveau type qui n'avait jamais existé au Canada auparavant. En conséquence, il existe aujourd'hui un consensus marqué parmi les répondants clés, et notamment, entre autres, l'ensemble des avocats, des juges de paix et des juges, ainsi qu'au sein des personnes interrogées dans les collectivités, selon lequel il faudrait au moins un juge résident supplémentaire, en plus

des trois juges actuels. De nombreux répondants clés ont déclaré qu’il manquait deux ou trois juges supplémentaires.

Les obligations des juges en termes de déplacements, leur charge administrative, y compris la préparation des juges suppléants, la taille croissante du barreau, et la nature complexe des affaires soumises aux juges sont autant de motifs qui ont été invoqués pour expliquer la raison pour laquelle la magistrature actuelle est sollicitée au-delà de ses capacités raisonnables. Un certain nombre de répondants clés ont fait remarquer qu’il serait très utile d’avoir un juge dont l’expérience est axée principalement sur le droit de la famille. La plupart des répondants ont soutenu sans équivoque que les collectivités du Nunavut étaient mieux servies par des juges résidents bénéficiant d’une connaissance approfondie de la culture inuite et des règles applicables au sein de la collectivité que par des juges suppléants, aussi compétents soient-ils.

6.2.3. Affaires en matière pénale

Le tableau 7 fait état du nombre d’affaires criminelles soumises à la Cour entre janvier 2002 et la fin de l’année 2005 (nombre estimé entre septembre et décembre 2005). Le nombre total de dossiers impliquant des comparutions sur acte d’accusation a augmenté de manière significative au cours de cette période, soit de 81 pour cent, portant ce nombre de 18 257 à 33 111. Les mêmes données sont exprimées sous forme de graphique par le schéma 3.

Tableau 7 : Nombre d’affaires criminelles, du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2005³⁶

Activité	2002	2003	2004	2005 (au 30 sept.)	2005 (estimation) ³⁷
Nouvelles dénonciations sous serment ³⁸	2 822	3 007	3 220	2 143	3 095
Comparutions/audiences prévues	670	692	702	542	783
Nombre total d’accusations traitées en cour	6 387	6 973	7 729	7 268	10 498
Nombre total de comparutions sur acte d’accusation ³⁹	18 257	21 034	27 424	22 923	33 111

³⁶ Source : Cour de justice du Nunavut, Services judiciaires, 2006.

³⁷ Données pour la période d’octobre à décembre 2005 non encore vérifiées par les Services judiciaires.

³⁸ Les dénonciations sont habituellement consignées par un agent de la paix et peuvent contenir plus d’un chef d’accusation.

³⁹ Nombre total d’accusations examinées pour l’ensemble des audiences (excluant les comparutions non consignées, telles que les paiements volontaires d’amendes).

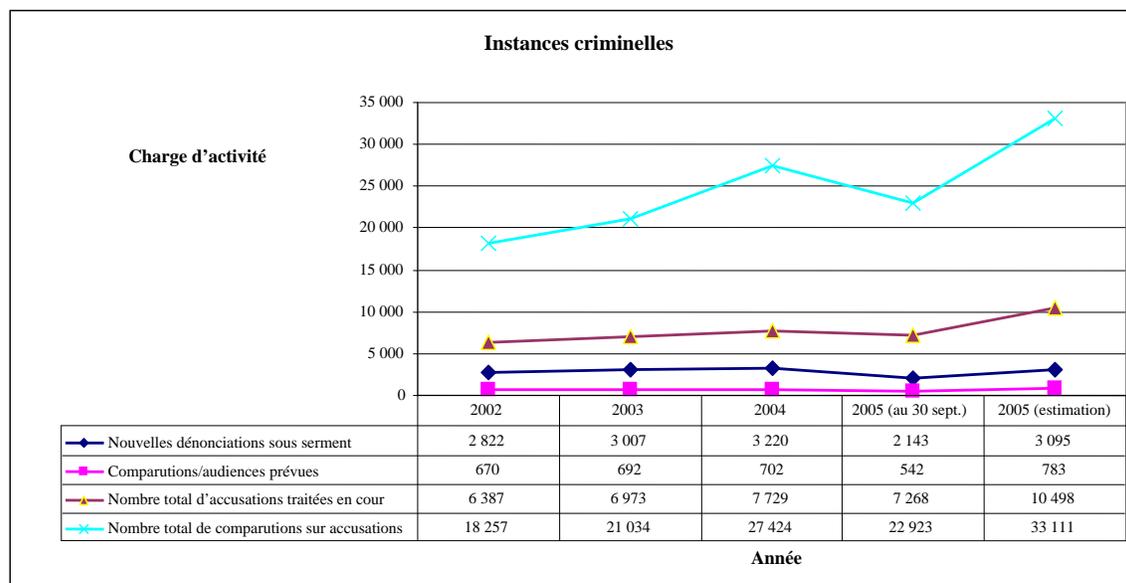


Schéma 3 : nombre d'affaires criminelles, du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2005

Il faut observer qu'alors que le nombre de dénonciations faites sous serment a quelque peu augmenté (de 2 822 à 3 095) au cours de la période de trois ans indiqué au tableau 7 et au schéma 3, le nombre total d'accusations traitées en cour s'est accru à un rythme supérieur (de 6 387 à 10 498). Cela laisse penser que les accusations multiples résultent de plus en plus de dénonciations uniques. En outre, l'augmentation la plus importante concerne le nombre total de comparutions sur acte d'accusation (de 18 257 à 33 111). Ce bond disproportionné en apparence résulte probablement des multiples ajournements d'audience avant que les affaires ne soient tranchées, expliquant ainsi le nombre élevé de comparutions devant la Cour, qui en grande partie correspondent à un simple ajournement. Il reste que, dans les faits, la Cour doit traiter un nombre toujours plus important d'affaires et de comparutions.

Le tableau 8 montre le nombre total de mises en accusation (nouvelles, traitées et en cours de traitement) pour la période allant du 1^{er} janvier 2003 au 30 septembre 2005.⁴⁰

Tableau 8 : Mises en accusation, du 1^{er} janvier 2003 au 30 septembre 2005

Nombre total de dénonciations sous serment	Nombre total d'accusations déposées	Nombre total d'accusations traitées	Nombre total d'accusations en cours de traitement
8 370	15 500	12 518	2 982

⁴⁰ Source: Cour de justice du Nunavut, Services judiciaires, 2006.

Le tableau 8 contient des renseignements relatifs au nombre d'affaires traitées par la CJN et, plus important encore, au nombre de mises en accusation en cours. Les motifs expliquant le nombre de mises en accusation en cours varient d'un ressort à l'autre. Une préoccupation a été exprimée quant au fait que ce nombre soit directement lié aux délais de traitement de la Cour (cette question fait l'objet d'une étude plus haut). Indépendamment des divers facteurs qui ont une incidence sur les délais de traitement, il existe un consensus parmi les répondants clés suivant lequel la pénurie qui est ressentie au niveau du nombre de juges résidents est une question qui influe – de manière directe ou indirecte – sur le processus judiciaire, tout particulièrement au sein des collectivités.

6.2.4. Affaires en matière civile et familiale

Les tableaux 9 et 10⁴¹ montrent le taux d'augmentation des affaires en matière civile et familiale entre les années 2002 et 2005 (les affaires civiles et familiales sont traitées ensemble dans ces tableaux). Le tableau 9 indique le nombre des nouveaux dossiers pour chaque année ainsi que l'évolution en pourcentage par rapport à l'année précédente.

Tableau 9 : Évolution annuelle en matière civile et familiale

	2002	2003	2004	2005 (au 30 sept.)	2005 (estimation) ⁴²
Nouveaux dossiers	431	664	659	491	709
Évolution en % d'une année sur l'autre		54.1	(0,7)	(25.4)(données jusqu'au 30 septembre seulement)	8,0

Le tableau 10 montre le nombre d'audiences devant les chambres civiles dans les trois plus importantes cours de la CJN (Iqaluit, Cambridge Bay et Rankin Inlet) pour la période allant de mai 2002 à septembre et décembre 2005⁴³.

⁴¹ Source pour les tableaux 9 et 10 : Cour de justice du Nunavut, Services judiciaires, 2006.

⁴² Données pour la période d'octobre à décembre 2005, non encore vérifiées par les Services judiciaires au moment de la rédaction de ce rapport.

⁴³ Données pour la période d'octobre à décembre 2005, non encore vérifiées par les Services judiciaires au moment de la rédaction de ce rapport.

Tableau 10 : Audiences devant les chambres civiles (pour Iqaluit, Cambridge Bay et Rankin Inlet)

Période	Nombre d'affaires entendues	Évolution en % d'une année sur l'autre	Période	Nombre d'affaires entendues	Évolution en % d'une année sur l'autre	Période	Nombre d'affaires entendues	Évolution en % d'une année sur l'autre
Mai 2002	26		Sept. 2002	24		Déc. 2002	36	
Mai 2003	41	58	Sept. 2003	37	54	Déc. 2003	35	(2,7)
Mai 2004	43	5	Sept. 2004	65	76	Déc. 2004	60	71
Mai 2005	56	30	Sept. 2005	64	(1,5)			

Comme le montre le tableau ci-dessus et tel que cela est mentionné plus haut dans le rapport, le nombre d'instances civiles et familiales a augmenté de manière significative. À l'instar de ce que l'on observe en matière pénale, ces hausses ont des répercussions sur la charge de travail des juges.

Il est raisonnable de conclure que la charge de travail des juges résidents du Nunavut est significative. Les répondants clés ont affirmé de manière formelle que la charge de travail des juges et la question du nombre de juges requis devraient faire l'objet d'une évaluation à la lumière des réalités du Nunavut et non en se fondant sur les activités comparables des juges du Sud. Les répondants ont avancé plusieurs raisons à cela. D'abord, les déplacements que doivent faire les juges du Nunavut sont extrêmement exigeants. Non seulement doivent-ils parcourir de vastes distances quel que soit le moment de l'année (dans des conditions météorologiques souvent difficiles), mais, en outre, les locaux que les collectivités mettent à la disposition des visiteurs sont peu appropriés. Les juges effectuent un circuit une semaine sur trois. Alors qu'ils bénéficient de jours de congé ordinaires, les juges du Nunavut ne bénéficient pas de semaines réservées à la rédaction de jugements, comme c'est le cas dans la plupart des autres ressorts (comme cela est mentionné plus haut). Le tableau 11 fournit des indications sur le nombre croissant de séances de la Cour et sur les exigences imposées aux juges.

Tableau 11: Calendrier judiciaire pour 2004 et 2005⁴⁴

	Semaines de circuit sans jury	Semaines judiciaires à Iqaluit	Procès avec jury	Séances de la Cour non programmées
2004	45	26	16	20
2005	50	26	28 +	20 +

⁴⁴ Source: Division des services judiciaires. Les données pour 2005 relatives aux procès avec jury et aux séances de la Cour non programmées ont été compilées jusqu'au mois de juin.

Ensuite, comme les répondants clés l'ont indiqué, la nature des affaires entendues par les juges du Nunavut – une forte proportion d'affaires de violences familiales et d'agressions sexuelles – doit nécessairement les affecter. En outre, les juges sont en permanence conscients des sensibilités culturelles et des autres dynamiques communautaires qui influent sur le fonctionnement de la justice au Nunavut.

Enfin, les juges de la CJN ont une responsabilité en matière de développement, qui n'est pas d'ordinaire associée à la magistrature dans les autres ressorts. Par exemple, le programme de médiation familiale qui est désormais mis en œuvre à Iqaluit et ailleurs a été élaboré par des juges, en collaboration avec les membres des collectivités, et il bénéficie en permanence des conseils des juges. De même, la mise en place et le maintien des groupes consultatifs d'aînés et de jeunes relèvent de la responsabilité des magistrats. Les juges du Nunavut prennent part à des activités éducatives au sein des collectivités, telles que le programme de vulgarisation juridique destiné aux étudiants de l'enseignement secondaire. Ils entretiennent également des contacts réguliers avec les juges de paix qui leur soumettent par téléphone depuis leurs collectivités des questions portant sur le processus judiciaire.

En résumé, il est clair que la charge de travail des juges est importante et que les pressions qui l'accompagnent sont fortes. Ce fait est confirmé par les nombreux renseignements provenant des répondants clés qui travaillent au sein du système judiciaire et des résidents des collectivités et de leur opinion unanime sur la question. Il est par conséquent remarquable que la Cour continue d'améliorer son fonctionnement d'une année sur l'autre et semble répondre de mieux en mieux aux besoins des Nunavummiut. Cependant, à mesure que la population du Nunavut croît (et que le nombre de jeunes gens augmente proportionnellement), des pressions de plus en plus fortes pèseront sur le système judiciaire. En outre, puisque la réussite de la Cour dans des domaines tels que le droit de la famille attire plus de clients vers le système judiciaire, ces pressions augmenteront encore davantage. Il semble faire peu de doute qu'un quatrième juge est désormais nécessaire, et qu'un cinquième juge pourrait être nécessaire à l'avenir.

6.2.5. La charge de travail du personnel

La charge de travail du personnel de la Cour est importante. Par le passé, cela a parfois posé problème du fait qu'elle a pu nuire à l'exhaustivité des renseignements contenus dans les dossiers de la Cour et qui sont nécessaires pour les procès et les audiences civiles. La situation s'est améliorée au point qu'il est devenu rare qu'il y ait des lacunes au niveau des

renseignements. Néanmoins, la formation et le mentorat des membres du personnel sur une base continue sont nécessaires pour s'assurer qu'ils peuvent travailler efficacement.

La Cour compte actuellement sept agents et un superviseur. Les responsables de la Division des services judiciaires indique que ce nombre devrait suffire à faire face aux fonctions juridiques (p. ex. : le greffe) dans un avenir proche. De même, ils confirment que le greffe civil dispose à ce jour d'un personnel suffisant. Le greffe civil comprend un greffier aux affaires civiles, trois greffiers adjoints ainsi qu'un greffier adjoint/interprète.

Cependant, le roulement du personnel peut avoir des conséquences, et le moindre départ d'un membre du personnel peut engendrer des problèmes du point de vue des activités quotidiennes de la Cour. L'employé chargé de l'organisation des déplacements de la Cour illustre bien cette situation. À l'heure actuelle, une personne assume à elle seule cette responsabilité, qui représente un travail considérable, en raison de la fréquence des circuits, du nombre des déplacements du personnel de la Cour et des exigences inhérentes aux déplacements dans le Nord. Les répondants clés ont indiqué qu'il est urgent que les services judiciaires recrutent une personne supplémentaire pour la former en matière d'organisation des déplacements. Le recrutement d'un second employé pour s'occuper des déplacements rendrait la charge de travail plus raisonnable et apporterait une certaine continuité en cas d'absence de l'autre personne.

Le bureau du shérif demeure en sous-effectif, bien qu'il soit désormais pourvu d'un shérif et de deux shérifs adjoints. Le nouveau palais de justice nécessite davantage de surveillance de la part des shérifs en ce qui concerne l'accès du public. Les shérifs sont également censés assurer la sécurité dans les salles d'audience, une tâche à laquelle ils ne sont pas suffisamment préparés, que ce soit en termes de temps ou d'expertise⁴⁵. En outre, les fonctions assumées par les shérifs en dehors du palais de justice (p. ex., en matière de saisies de biens) prennent plus de place à mesure que le Nunavut croît. Tandis que la CJN contracte avec des agents locaux des collectivités situées à l'extérieur d'Iqaluit pour qu'ils agissent à titre d'huissiers pour certaines tâches, il semble que cette solution n'ait pas bien fonctionné à ce jour. La principale difficulté provient du manque d'expérience des éventuels agents. Une formation sera indispensable pour assurer l'efficacité du processus. Dans le même temps, le shérif ou ses adjoints (qui sont également de nouvelles recrues ayant besoin de formation) doivent se déplacer d'Iqaluit vers les collectivités pour leurs fonctions d'huissiers et pour leurs autres fonctions, telles que les saisies

⁴⁵ La GRC est seulement chargée d'escorter les prisonniers lors de leurs déplacements pour se rendre au tribunal et pour en revenir, et non d'assurer des fonctions de garde pendant les séances du tribunal. On s'en remet de plus en plus au bureau du shérif pour prendre en charge ces fonctions.

de biens. Dans le cadre des procès avec jury, le shérif ou l'un de ses adjoints doit d'autre part accompagner le personnel judiciaire dans les collectivités pour assurer leur sécurité et un soutien logistique. Ces déplacements représentent pour la Cour un investissement important en termes de temps et d'argent.

6.3. La mise en œuvre par la CJN d'une stratégie de gestion de l'information

6.3.1. Les besoins des praticiens

Du point de vue des avocats, on s'entend pour dire que la capacité de la Cour en matière de gestion de l'information a fortement augmenté depuis 1999. Mais alors que le système est dans l'ensemble perçu comme étant suffisant, celui-ci peut encore être amélioré. Certains points ont été régulièrement soulevés par les répondants clés qui travaillent au sein de l'appareil judiciaire (les résidents des collectivités n'ont pas exprimé d'avis sur la question).

À l'heure actuelle, il semble y avoir un chevauchement entre les systèmes de gestion de l'information de la Cour, de la GRC, du ministère public et des services d'aide juridique. Les praticiens souhaitent que l'on mette en place des systèmes comprenant des numéros de référence communs afin d'améliorer le suivi des dossiers, et de permettre en fin de compte un partage de données plus efficace entre ces organismes, lorsque les circonstances le permettent.

Les avocats souhaitent également que la Cour mette en œuvre des ressources de production de documents électroniques permettant de consulter des documents en ligne à partir des collectivités lors des séances itinérantes de la Cour et lorsque les avocats comparaissent par téléphone. Parce que le personnel judiciaire ne peut pas avoir accès à ces documents à distance, les avocats ont le lourd fardeau d'avoir à déterminer au cas par cas les échéances en matière de dépôt et souvent d'avoir à faxer de nouveau les documents à la collectivité dans laquelle se trouve la Cour. La situation actuelle engendre pour les avocats une charge de travail considérable à laquelle ils consacrent une partie de leur temps, eu égard notamment à la pénurie générale de personnel de soutien dans le Nord.

Certains juges ont élaboré des formules types destinées à être utilisées pour les ordonnances de condamnation avec sursis. Les avocats interrogés parmi les répondants clés accueillent favorablement cette initiative. Il a également été question de l'élaboration de formules types pour les ordonnances en matière familiale. Ces mesures qui vont dans le sens d'une plus grande

uniformisation pourraient permettre d'accélérer la rédaction d'ordonnances et de réduire les erreurs.

6.3.2. La gestion des dossiers

Les dossiers criminels de la Cour sont conservés sous forme informatique depuis janvier 2001. Il est difficile d'assurer le suivi des dossiers criminels antérieurs à cette date dans la mesure où ils ont été enregistrés selon la date de condamnation. Les dossiers ouverts à compter de janvier 2001 ont été enregistrés dès la date de l'introduction de la demande devant la Cour (à partir des nouvelles dénonciations faites sous serment). Il y a peu de dossiers de nature pénale qui concernent des adolescents, en raison du recours constant à des mesures de substitution pour les jeunes.

Comme nous l'avons souligné plus haut dans ce rapport, la CJN ne dispose pas d'un système de gestion des dossiers judiciaires qui permette de suivre les affaires – par date – dans un seul fichier jusqu'à l'issue de la procédure judiciaire. Par conséquent, la fin d'un dossier devant la CJN intervient lorsque la Cour statue sur l'affaire, et pas nécessairement lorsque les mesures de suivi, telles que les périodes de probation, prennent fin.

Les dossiers civils (y compris les affaires familiales) sont informatisés depuis janvier 2003, tandis que les dossiers antérieurs à cette date sont tenus sous forme traditionnelle. Les dossiers qui portent sur des affaires familiales sont inclus dans le système de gestion des dossiers civils du greffe de la Cour. Les dossiers en matière familiale sont définis selon les lois qui se rapportent aux affaires familiales. Les lois pertinentes sont la *Loi sur le divorce*, la *Loi sur le droit de la famille*, la *Loi sur le droit de l'enfance*, la *Loi sur l'exécution des ordonnances alimentaires* et la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. D'après les données des Services judiciaires, environ 40 pour cent des affaires dont est saisie la Cour en matière de droit de la famille concernent la protection de l'enfance.

Les efforts déployés pour informatiser les dossiers de la CJN en matière de droit pénal, de droit civil et de droit de la famille sont en cours. Un programmeur à plein temps travaille déjà depuis un certain temps auprès des Services judiciaires et leur a permis de réaliser des progrès notoires dans la conception des systèmes et la saisie de données. Les répondants travaillant au sein de la Division des services judiciaires ont témoigné du bon fonctionnement des systèmes. Néanmoins, leur utilisation n'est pas intuitive et nécessite une formation pour permettre aux membres du

personnel d'accéder de manière efficace au système. Cela constitue une difficulté au vue de l'imposante charge de travail qui pèse déjà sur le personnel.

Une version papier des dossiers des années antérieures à l'année en cours est archivée sous la supervision de la Division de la gestion des dossiers du ministère des Services communautaires et gouvernementaux du Nunavut. Les locaux d'archivage sont situés en périphérie d'Iqaluit dans un édifice qui ne répond pas aux normes en la matière. Alors que le personnel s'efforce d'assurer un accès sécuritaire aux dossiers dans l'édifice, il est peu probable que les normes fédérales ou provinciales en matière de sécurité soient respectées. De la même manière, la structure semble en elle-même ne pas être en mesure de protéger les dossiers contre les dégâts provoqués par le feu ou l'eau. Tandis que le personnel de gestion des dossiers fait de son mieux avec les ressources disponibles, les répondants ont fait savoir que le manque de fonds a empêché la construction de nouveaux locaux par le gouvernement du Nunavut. La CJN devrait être préoccupée par l'archivage de ses dossiers une fois qu'ils quittent le bâtiment de la Cour.

6.3.3. L'efficacité du greffe de la Cour

D'une manière générale, les avocats et les juges se sont montrés extrêmement satisfaits par la façon dont fonctionnait la Cour. Certains d'entre eux ont loué la grande compétence du personnel, au vu du fait que la Division des services judiciaires est la division du gouvernement du Nunavut qui emploie la plus forte proportion d'Inuits au sein du gouvernement du Nunavut. Ceux qui y travaillaient déjà avant 1999 ont fait observer que les compétences et l'amabilité du personnel avaient fortement augmenté depuis la transition vers un tribunal unifié.

Même si les commentaires ont été dans l'ensemble très favorables, les répondants clés ont toutefois exprimé certaines préoccupations au sujet de l'efficacité de la Cour. L'important roulement du personnel des Services judiciaires, que l'on retrouve de manière générale au sein du gouvernement du Nunavut, signifie que les nouveaux membres du personnel sont constamment en cours de formation et de mentorat. Les répondants conviennent que ce n'est certainement pas de la faute du personnel, mais cela engendre certains soucis au niveau de la charge de travail des Services judiciaires et de l'efficacité globale du greffe. D'autre part, les répondants clés sont d'avis que les membres du personnel doivent s'acquitter d'une charge de travail irréaliste et d'un fardeau logistique très lourd en matière de déplacements.

Les avocats en matière civile ont souligné un certain manque de constance dans le dépôt de documents, qui a des conséquences particulièrement lourdes pour ceux qui pratiquent à une

distance telle que le dépôt par télécopie ajoute à la procédure un niveau supplémentaire de complexité. L'obtention de copies d'ordonnances estampillées pose parfois problème; de même, le ministère public rencontre fréquemment des difficultés pour obtenir des copies des ordonnances. Les avocats criminalistes ont souligné la nécessité que les rôles soient prêts plus tôt (tout en prenant acte des améliorations significatives à ce niveau, notamment par l'envoi à l'avance de rôles sous forme électronique). D'autres ont soulevé le fait que les ordonnances écrites ne rendent pas toujours compte avec exactitude des instructions orales des juges et nécessitent une vérification plus importante que d'ordinaire – même si ces répondants sont d'avis que le recours accru aux formulaires types (p. ex., pour les ordonnances de peines avec sursis) a réduit ce problème et que la mise au point d'autres formulaires compris dans la base de données pourrait améliorer la situation. Les erreurs sur les rôles – qui vont de l'erreur typographique à l'inclusion du nom d'une victime mineure – sont une source de préoccupation pour certains avocats. La transmission de documents à Iqaluit depuis les collectivités pourrait nécessiter de meilleurs mécanismes de suivi. Un répondant était d'avis que le processus de formation devrait apporter une compréhension de base du système judiciaire qui soit plus solide. Un autre répondant a fait remarquer qu'il avait parfois l'impression que le personnel ne comprenait pas les conséquences juridiques de certaines décisions procédurales, et que, par conséquent, il ne savait pas si certaines formalités particulières étaient ou non importantes. Certains répondants se sont dits d'avis que le manque de connaissances juridiques d'ordre général du personnel peut rendre les choses plus difficiles pour les parties non représentées.

Ces commentaires mis à part, les répondants clés qui travaillent au sein du système judiciaire apprécient généralement beaucoup le travail de qualité du personnel et de la direction de la Division des services judiciaires. Encore une fois, les praticiens qui travaillent au Nunavut depuis plusieurs années se disent généralement impressionnés par les progrès constants réalisés par le personnel du palais de justice.

6.4. Résumé : la gestion et le fonctionnement de la Cour

La structure opérationnelle de la CJN comprend la Division des services judiciaires, qui fait partie du ministère de la Justice du Nunavut, et l'administration de la CJN qui relève du doyen des juges. La première est en grande partie responsable du fonctionnement quotidien de la Cour, tandis que la dernière est essentiellement chargée de répondre aux besoins des juges.

Le Nunavut compte trois juges résidents. Les répondants clés et les personnes interrogées au sein des collectivités s'entendent tous pour dire qu'il est essentiel qu'un quatrième juge soit nommé.

Un certain nombre de répondants estiment qu'il faudrait en fin de compte deux juges supplémentaires. Plusieurs éléments concourent à cette situation, dont l'importante charge de travail qui est en augmentation constante dans tous les domaines du droit, les exigences de la Cour de circuit, les tensions associées aux déplacements dans les régions du Nord, et les fonctions des juges du Nunavut en matière de développement.

La charge de travail du personnel de la Cour est également importante. Si les Services judiciaires sont actuellement suffisamment pourvus en personnel dans certains domaines, ce n'est pas le cas de tous les services, comme, par exemple, le bureau du shérif. De même, l'employé chargé de l'organisation des déplacements devrait être assisté d'une personne supplémentaire afin d'assurer l'efficacité et la continuité de ces services.

En règle générale, les avocats sont satisfaits du niveau de service assuré par les Services judiciaires, même si certains ont été confrontés à des inexactitudes dans les documents de la Cour et les ordonnances écrites, ainsi qu'à des retards au niveau des rôles des causes. Dans l'ensemble, cependant, les avocats sont contents des services rendus et ceux qui exercent depuis longtemps à Iqaluit sont impressionnés par les améliorations apportées par le personnel et la direction.

Les services d'interprétation constituent un aspect important du processus judiciaire au Nunavut. Alors qu'on considère généralement que l'interprétation en Cour s'est améliorée au point d'être désormais très efficace, certains avocats continuent d'être préoccupés par la qualité de l'interprétation, notamment dans l'Arctique de l'Ouest où le dialecte peut poser problème aux interprètes qui se déplacent avec la Cour. Le cours annuel d'interprétation judiciaire d'une durée de huit semaines qui est actuellement parrainé par la CJN tente de répondre à cette préoccupation. Les membres des collectivités sont généralement satisfaits des services d'interprétation assurés par la Cour.

En ce qui concerne les systèmes de gestion de l'information de la Cour, de nombreuses améliorations ont été apportées depuis 1999. Les praticiens souhaitent l'élaboration d'un système comprenant des numéros de référence communs entre les systèmes de la Cour, de la GRC, du ministère public et de l'aide juridique. De même, les avocats aimeraient disposer de ressources de production de documents électroniques leur permettant de transmettre des documents par voie électronique à la Cour lorsque celle-ci effectue un circuit. Cela pourrait être particulièrement utile lorsque les avocats comparaissent par téléphone. Les juges élaborent des formules types pour divers types d'ordonnances. Par exemple, un juge a recours actuellement à des formulaires types pour ses ordonnances de condamnation avec sursis.

L'informatisation des dossiers de la Cour est continue. À l'heure actuelle, les dossiers de nature pénale sont conservés sous format informatique depuis janvier 2001, et les dossiers de nature civile, y compris en matière familiale, depuis janvier 2003. Les dossiers sur papier antérieurs à l'année en cours sont actuellement conservés dans une installation qui ne répond pas aux normes et dont le caractère sécuritaire est douteux.

Le nouveau palais de justice dont les locaux situés à Iqaluit servent exclusivement à la Cour devrait améliorer les conditions de travail, l'accès du public et la sécurité. Les locaux au sein des collectivités demeurent très médiocres, bien que la plupart des praticiens et des membres des collectivités admettent que ces locaux représentent ce que les collectivités peuvent offrir de mieux. Dans la plupart des collectivités, la piètre qualité des services téléphoniques constitue une véritable préoccupation. Les problèmes associés au téléphone entraînent des frustrations chez les juges, les avocats et leurs clients dans les affaires qui mettent en cause des parties qui se trouvent dans des collectivités différentes.

7. AVIS CONCERNANT L'EFFICACITÉ GLOBALE DE LA CJN

7.1. Introduction

Les répondants clés et les personnes interrogées au sein des collectivités, y compris les membres des comités de justice communautaire, ont été invités à donner leur avis quant à l'efficacité globale de la CJN à répondre aux besoins des Nunavummiut en matière de justice.

Une des préoccupations sérieuses que partagent tous les répondants œuvrant au sein de l'appareil judiciaire et des comités de justice communautaire est celle du manque de programmes sur le territoire. Les personnes interrogées ont souvent mentionné le besoin d'établissements de traitement et de réhabilitation pour les contrevenants et les victimes, de programmes de prévention destinés aux jeunes, et de programmes d'application et de surveillance impliquant davantage de services de probation dans l'ensemble des collectivités. Les personnes interrogées conviennent que ces questions ne relèvent pas de la CJN. Cependant, les gens s'accordent pour dire que ces lacunes ont une incidence directe sur la criminalité et les problèmes sociaux, ainsi que sur l'efficacité de la Cour.

7.2. La communauté juridique

Il est frappant de constater l'unanimité parmi les avocats pour considérer la Cour comme une institution solide qui fait de son mieux pour s'acquitter de ses fonctions dans des circonstances difficiles. Plusieurs avocats ont loué les efforts des juges et le rôle majeur qu'ils jouent dans la mise en place de mesures visant à améliorer l'accès à la justice au sein du système judiciaire et au-delà.

La plupart des avocats ont souligné le fait que la Cour est toujours confrontée à des difficultés majeures pour répondre aux attentes des collectivités. Cependant, selon la plupart d'entre eux, ces attentes étaient particulièrement élevées. Certains des répondants clés ont fait remarquer que la Cour concentre souvent l'insatisfaction résultant de problèmes sociaux plus larges – tenant en particulier à la santé mentale et aux problèmes sociaux qui y sont liés – parce que la Cour,

contrairement aux services sociaux, est présente dans les collectivités et est confrontée aux conséquences ultimes de maux sociaux qui n'ont pas été traités. Comme il est indiqué plus haut dans ce rapport, le manque de ressources au sein des collectivités en matière éducative, sociale et sanitaire entrave la capacité de la Cour à répondre complètement aux besoins de la collectivité et à sa culture. Le manque de services de probation ne constitue qu'une partie du problème. Ces difficultés sont évidemment exacerbées par la géographie du territoire. En général, la plupart des avocats estiment que les lacunes de la Cour sont le fruit de facteurs sur lesquels la Cour de justice du Nunavut n'a pas d'emprise en tant qu'institution.

La structure unifiée de la Cour a été largement acceptée et est perçue comme une innovation réussie qui a permis d'améliorer l'efficacité des services judiciaires sur le territoire. Quelques avocats pensent que les comités de justice communautaire fonctionnent à leur pleine capacité, bien que les avocats ne croient pas pour la plupart que la CJN joue un rôle majeur pour aider ces comités à réaliser ce potentiel. Les avocats reconnaissent généralement que la Cour cherche constamment à étudier et à avoir recours à des mesures de substitution à l'incarcération. Le personnel associé à la Cour – qui comprend, entre autres, les juges – est généralement perçu au sein de la communauté juridique comme étant plutôt sensible aux ressorts culturels et communautaires du Nunavut, même s'il est toujours possible d'employer davantage de personnel inuit, particulièrement parmi les avocats, les juges et la direction de la Cour. Le sentiment général est que le droit de la famille est un domaine dans lequel la Cour a renforcé et amélioré ses services depuis sa création en 1999. Les avocats estiment que les Nunavummiut ont toujours un accès très limité à la justice civile, sans avocats résidents, ni procédures de petites créances, et peu de mesures de substitution disponibles en milieu communautaire.

Dans l'ensemble, la Cour a été très bien cotée par les avocats au niveau de sa capacité à traiter chaque affaire avec un niveau relativement élevé d'efficacité, d'équité et de sensibilité culturelle. La CJN est également bien perçue en ce qui concerne les progrès réalisés et les mesures prises pour effectuer certaines modifications et se réformer en vue de mieux servir les Nunavummiut.

7.3. Les membres des collectivités et les comités de justice communautaire

Les membres des collectivités qui ont participé à l'évaluation ont dans l'ensemble émis des avis favorables à l'endroit de la CJN. Ils semblent s'être approprié l'institution dans une certaine mesure depuis sa création en 1999. Alors que les attentes sont élevées, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, nombreux sont les membres des collectivités à penser que la Cour est apte à résoudre des problèmes d'ordre social, parce qu'elle constitue l'institution administrative qu'ils

respectent et à laquelle ils se fient le plus. Dans de nombreuses collectivités, c'est également l'organisme administratif que les résidents voient le plus régulièrement.

Les membres de la collectivité ont fréquemment mentionné la compatibilité des services de la Cour avec les besoins des collectivités. À titre d'exemple, les juges ont été félicités pour avoir instauré des groupes consultatifs composés d'ânés et de jeunes et pour avoir respecté les membres de ces groupes. Les membres des comités de justice communautaire reconnaissent l'importance du fait que la Cour – par l'entremise des procureurs de la Couronne – permette le renvoi des dossiers aux comités.

Les membres des collectivités ont cependant certaines préoccupations, qui ne se rapportent pas directement à la CJN mais plutôt à l'appareil judiciaire dans son ensemble. Comme cela est souligné plus haut dans ce rapport, les résidents des collectivités sont souvent contrariés par le temps que peut prendre le traitement d'une affaire. Les personnes interrogées expliquent cette situation par les retards qui découlent de certaines insuffisances du système et, dans de nombreuses collectivités, du nombre trop faible de circuits. Comme il est fait remarquer plus haut, nombreux sont les membres des collectivités qui ont insisté sur la tension associée au fait d'avoir à attendre l'arrivée de la Cour de circuit, parfois des mois après la commission d'une infraction. Encore une fois, ce fait pose particulièrement problème dans les affaires de violence familiale, puisqu'il peut raviver des problèmes qui ont déjà été réglés par la conciliation.

En règle générale, les membres des comités de justice communautaire estiment que la Cour s'acquitte bien de sa mission, tout en souhaitant le plus souvent que davantage d'affaires soient renvoyées devant leur comité, aussi bien avant qu'après la mise en accusation (tout en reconnaissant que les renvois préalables à la mise en accusation relèvent de la GRC). Ces mêmes comités veulent d'ordinaire être en mesure d'assurer davantage de médiations, même s'ils admettent que les contraintes en termes de délais constituent de possibles obstacles. Les comités disent également avoir besoin de formation en techniques de médiation et de plus de soutien administratif afin d'atteindre pleinement leur potentiel⁴⁶.

⁴⁶ Le souhait des comités de justice communautaire d'assumer de plus grandes responsabilités varie selon les collectivités. Dans certaines d'entre elles, les comités ont de l'expérience et bénéficient de l'appui des résidents de la collectivité, tandis que dans d'autres, les comités sont parfois récents et relativement inexpérimentés et ne voient pas forcément d'un bon œil le fait de recevoir davantage de responsabilités dans un avenir proche. Les comités visés par notre étude et situés à Pangnirtung, Qikiqtarjuaq, Rankin Inlet et Iqaluit ont tous exprimé le souhait d'être saisis de davantage d'affaires et d'assurer des médiations.

7.4. Résumé : l'efficacité globale de la Cour de justice du Nunavut

Tant les praticiens que les résidents des collectivités, y compris les membres des comités de justice communautaire, considèrent que les services rendus par la CJN se sont grandement améliorés depuis 1999 et que la Cour s'est affirmée comme une institution qui fonctionne bien, en dépit de circonstances très difficiles. Alors qu'il reste des améliorations à mettre en œuvre – comme, par exemple, en augmentant le nombre de circuits, en réduisant davantage les délais de traitement des affaires et en confiant de plus grandes responsabilités aux comités de justice communautaire – la plupart des personnes interrogées sont satisfaites des normes actuelles en matière d'administration de la justice et au niveau des activités de la Cour.

L'ensemble des personnes interrogées étaient préoccupées par le manque de programmes en milieu communautaire, notamment en matière de services de probation. Toutes s'entendent pour dire que cela ne relève pas de la responsabilité de la CJN, et reconnaissent généralement que le manque de ressources constitue le principal problème. Cependant, les praticiens et les membres des collectivités estiment que ce problème nuit à l'administration de la justice.

8. CONCLUSIONS

8.1. Ressources

- Les relations de travail parmi les différentes composantes du système sont efficaces. Cependant, la pénurie d'avocats de la défense en matière criminelle (avocats du secteur privé et de l'aide juridique) nuit au processus de la justice pénale dans son ensemble. Les avocats de la défense assument une charge de travail déraisonnable (généralement plus de 100 dossiers, quel que soit le moment) et cela influe souvent sur leur capacité à consacrer suffisamment de temps à la préparation de chaque dossier, y compris pour les consultations avec les clients. Il y a une pénurie d'avocats criminalistes. Les avocats inuits auront un rôle à jouer à cet égard – les diplômés de l'École de droit Akitsiraq devraient combler ce besoin, au moins en partie.
- Même si l'arrivée récente de nouveaux avocats en droit de la famille qui se sont joints au personnel de l'aide juridique constitue une amélioration, on déplore l'absence d'avocats dans les autres domaines du droit civil au Nunavut. Actuellement, ce sont principalement des avocats d'Ottawa et de Yellowknife qui sont chargés des affaires de nature civile. La présence d'avocats spécialisés en droit civil deviendra de plus en plus importante à mesure que le Nunavut se développera et que davantage d'entreprises s'installeront sur son territoire.
- Tandis que le programme des juges de paix fonctionne bien dans certaines collectivités afin de faciliter le travail des cours de circuit de la CJN (p. ex. : Iqaluit, Rankin Inlet et Cambridge Bay), le manque de juges de paix expérimentés dans d'autres collectivités entrave le bon fonctionnement de la Cour. Il pourrait être tiré davantage parti des cours de juges de paix si ces derniers étaient plus nombreux et s'ils recevaient une meilleure formation et une accréditation à un niveau supérieur. Un programme de juges de paix plus actif aiderait à réduire le temps nécessaire au traitement des affaires par la Cour.
- Moins de 50 pour cent des collectivités sont desservies par un conseiller parajudiciaire, et seules trois collectivités bénéficient d'un conseiller parajudiciaire à plein temps. De l'avis des répondants clés, avis également partagé par les membres des collectivités, un ambitieux programme portant sur les aides judiciaires permettrait d'améliorer significativement et à tout

point de vue l'efficacité du système judiciaire en matière pénale. Cette responsabilité relève principalement de la compétence de la Société des services juridiques du Nunavut, sous le mandat de laquelle est mis en œuvre le programme relatif aux conseillers parajudiciaires. Il faudrait davantage de conseillers parajudiciaires locaux pour travailler avec les prévenus et les avocats de la défense, et pour préparer l'arrivée de la Cour de circuit. Selon l'avis des personnes interrogées – parmi les praticiens et les membres des collectivités – le recrutement de conseillers parajudiciaires supplémentaires améliorerait les délais de traitement des affaires et faciliterait le processus judiciaire pour les prévenus et les autres personnes qui sont concernées.

- La charge de travail des juges, dont les déplacements représentent une part importante, est particulièrement lourde. On constate toujours un manque au niveau du nombre et de la fréquence des circuits, en dépit de l'aide des juges suppléants. Le personnel judiciaire et les personnes interrogées au sein des collectivités ont clairement exprimé leur souhait qu'au moins un juge résident de plus soit nommé pour se consacrer aux travaux de la Cour de circuit. De bonnes raisons militent en faveur du recrutement d'un quatrième juge, y compris le fait que cela renforcerait la qualité des services fournis à la collectivité.
- La Cour se réunit de manière régulière à Iqaluit. Dans la plupart des collectivités, la Cour siège moins fréquemment et en principe tous les deux mois, hormis dans les collectivités les plus petites (p. ex., celle de Resolute Bay) dans le ressort desquelles la Cour pourrait ne siéger que tous les six mois. La Cour siège pendant une durée maximale de trois jours dans chaque collectivité, et souvent pendant seulement une à deux journées dans les collectivités plus petites. En conséquence, les rôles des causes sont longs et peuvent rarement être traités en une seule séance.
- Il existe un besoin évident de programmes de VIJ au Nunavut, tout particulièrement en matière de droit de la famille et de droit civil. Les résidents devraient être mieux informés de leurs droits, des choix juridiques qui s'offrent à eux et de la façon dont ils peuvent intenter une action en justice. Cette question prendra de plus en plus d'importance à mesure que la population du Nunavut et le volume des transactions commerciales augmenteront. La compréhension qu'ont les membres des collectivités de l'appareil judiciaire en général demeure insuffisante, et tant les praticiens que les résidents s'entendent pour dire qu'il s'agit d'un problème qui doit être traité. Tandis que les juges s'engagent dans des activités éducatives parascolaires (p. ex., au niveau secondaire), les activités de la Cour et le fonctionnement de l'appareil judiciaire demeurent peu connus des Nunavummiut (en particulier en matière de droit civil). Cette responsabilité relève principalement de la Société d'aide juridique du Nunavut.

- Bien que cela ne relève pas de la responsabilité de la CJN, on déplore un manque d'agents communautaires des services correctionnels (agents de probation) pour diverses raisons (voir ci-dessous), y compris pour aider la Cour en fournissant des rapports présenticiels lorsque les juges en font la demande.
- Les mesures de substitution en milieu communautaire sont insuffisantes au Nunavut. Cela limite les possibilités dont dispose la Cour en matière de détermination de la peine. Parmi les personnes interrogées, certains pensent que le manque de mesures de substitution en milieu communautaire nuit en bout de ligne à l'image de la Cour, parce que l'exécution des peines prononcées (p. ex., les périodes de probation et l'emprisonnement avec sursis) ne fait l'objet d'aucun contrôle ni d'aucun suivi. En l'absence d'agents communautaires des services correctionnels (agents de probation) au sein de la collectivité, c'est généralement aux travailleurs sociaux locaux que l'on demande d'assumer la responsabilité de s'assurer du respect des conditions ordonnées par la Cour. Cependant, cela n'entre pas dans la mission des travailleurs sociaux qui n'ont pas reçu de formation sur ce point, et cela les expose à une charge de travail excessive et à d'éventuels conflits d'intérêt professionnels (comme le fait de fournir ses services à la fois au contrevenant et à la victime).
- La LSJPA n'a pas été bien mise en œuvre au Nunavut du fait de l'absence de programmes en milieu communautaire destinés aux jeunes. La CJN est obligée d'ordonner la mise en liberté des jeunes contrevenants au sein de la collectivité tout en sachant que les programmes nécessaires à leur réinsertion sont inexistantes. Les comités de justice communautaire essaient de s'occuper des affaires relatives à la jeunesse mais ne disposent d'aucune ressource pour conseiller les jeunes ou pour contrôler leurs activités de réinsertion.
- De la même manière que des recrutements sont nécessaires dans le cadre des programmes existants, il faudrait mettre en place des programmes entièrement nouveaux. Cela impliquerait des investissements importants en matière de recrutement et de formation de nouveau personnel de la part des divers ministères du gouvernement du Nunavut (notamment le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de la Justice) et du gouvernement fédéral. Il existe un besoin immédiat de programmes de traitement de la toxicomanie et de maîtrise de la colère. De même, des programmes de consultation et de soutien destinés aux jeunes contrevenants et aux contrevenants souffrant de maladie mentale sont nécessaires. Sans ce genre de programmes, la capacité de la CJN d'avoir recours à des mesures de substitution en milieu communautaire significatives demeurera limitée. D'autre part, la plupart des personnes interrogées pensent que les problèmes familiaux et la criminalité ne cesseront de croître au Nunavut tant que des mesures de substitution en milieu

communautaire, notamment des programmes de prévention contre le crime destinés aux jeunes, n'auront pas été mises en place.

- Les ajournements peuvent constituer une source de tension pour les individus et les familles, particulièrement en ce qui concerne les affaires de violences domestiques commises au sein de la collectivité. Dans ces affaires, les couples se réconcilient souvent longtemps avant que la Cour n'arrive pour entendre l'affaire. Si celle-ci est ajournée, elle ne sera entendue que deux mois plus tard. Cette situation peut être stressante pour les personnes concernées. Une solution à ces retards serait d'augmenter le nombre de juge de paix locaux formés au niveau 3, de sorte qu'une cour de juges de paix puisse se réunir fréquemment pour régler les affaires relativement simples. Si les juges de paix tenaient des audiences plus fréquentes, cela désengorgerait le rôle des causes de la CJN et permettrait aux juges de traiter toutes les affaires inscrites au rôle en une seule session. Récemment, des cours de juges de paix se sont réunies la veille de la venue de la CJN, ce qui a semblé désengorger la CJN et réduire les délais de traitement.
- La sécurité personnelle des juges et du personnel judiciaire demeure une préoccupation à Iqaluit, en dépit de l'emménagement dans le nouveau palais de justice. Le bureau du shérif est chargé de la sécurité générale du palais de justice, ainsi que de la sécurité dans les salles d'audience à Iqaluit et dans les collectivités (pendant les procès devant jury), une fonction pour laquelle le personnel du bureau du shérif n'est pas suffisamment formé. La sécurité personnelle du personnel judiciaire et la formation des employés du bureau du shérif sont sources de préoccupation.
- Des ressources fiscales sont nécessaires afin de disposer de meilleures installations de conservation pour les dossiers archivés. Les besoins à ce niveau sont manifestes. Cette question relève actuellement de la responsabilité du ministère des Services communautaires et gouvernementaux du Nunavut.
- Les services d'interprétation se sont grandement améliorés au cours des dernières années. Cependant, la CJN doit en permanence être prête à recruter et à former de nouveaux interprètes, en fonction des besoins.

8.2. L'efficacité des systèmes de gestion et de la stratégie de gestion de l'information

- Le personnel de supervision est chargé de la surveillance du travail du personnel du greffe, ainsi que de la formation et du mentorat du personnel. Le besoin d'assurer en permanence la surveillance, la formation et le mentorat du personnel a diminué au cours des deux dernières

années à mesure que le personnel a acquis de l'expérience et que le maintien du personnel a augmenté. Néanmoins, compte tenu du roulement du personnel, ces activités demandent encore beaucoup de temps au personnel de supervision, ce qui représente un problème au vu de la charge de travail du greffe.

- Avec l'aide d'un programmeur, le personnel de la Cour continue de mettre au point les systèmes informatisés de gestion des dossiers. En ce qui concerne les dossiers de nature pénale, le système informatique a démarré en 2001, même si les dossiers ont été conservés de manière adéquate et fiable à compter de 2002. Pour ce qui est des dossiers en droit civil et en droit de la famille, le système informatique fonctionne depuis 2003 (réellement depuis 2004). Avant cela, tous les dossiers étaient tenus sur papier. Le système informatique semble bien fonctionner, bien qu'il ne soit pas aussi flexible pour les utilisateurs que ceux-ci l'auraient souhaité. Les travaux sur ce système sont toujours en cours.
- Le personnel est formé à l'utilisation des systèmes informatiques. Cependant, la formation continue qui est rendue nécessaire par la mise au point des systèmes en cours pose certaines difficultés. Cela est dû à la lourdeur de la charge de travail du greffe de la Cour et au manque de temps de formation pour la direction et le personnel.
- La sécurité des données a été accrue depuis la mise en place du système informatisé de gestion des dossiers. Cependant, les dossiers antérieurs à l'année en cours sont conservés dans les installations de conservation des dossiers du Gouvernement du Nunavut et ne semblent pas être en sécurité comme ils le devraient. La sécurité des données et des dossiers de la Cour soulève des inquiétudes.

8.3. L'impact de la CJN – effets recherchés et non recherchés

- Les retards et les délais de traitement des affaires ont été réduits et la CJN poursuit ses efforts pour améliorer davantage la situation. Le présent rapport a distingué plusieurs stratégies (p. ex. : la réunion d'une cour des juges de paix la veille de l'arrivée de la CJN). Cependant, il demeure un certain nombre de mesures à prendre, qui pour la plupart nécessitent d'augmenter le niveau des ressources humaines et fiscales. En particulier, il faudrait au moins un juge résident supplémentaire, des juges de paix plus qualifiés, des conseillers parajudiciaires mieux formés et davantage d'avocats de l'aide juridique.
- Le programme des juges de paix s'améliore d'année en année pour ce qui est du nombre de juges de paix au sein des collectivités et de leur niveau de formation. Pour autant, la pénurie de juges de paix n'est pas réglée. L'idéal serait que chaque collectivité compte au moins trois

juges de paix, et que les trois soient au moins qualifiés au niveau 3. On s'assurerait ainsi que (a) un juge de paix qui ne se trouve pas en situation de conflit d'intérêt soit toujours disponible dans chaque collectivité et que (b) une cour des juges de paix puisse se réunir afin de faciliter la gestion du rôle des causes qui doivent être entendues par les juges de la CJN.

- Les membres des collectivités prennent part à la mise en œuvre du système judiciaire dans la mesure où les comités de justice communautaire sont actifs dans la plupart des collectivités. De même, dans la plupart d'entre elles, les juges ont recours aux services d'aînés qui jouent un rôle consultatif lors de la détermination de la peine et en s'adressant aux contrevenants. Par ailleurs, les juges font appel à des groupes de jeunes gens pour les conseiller sur le choix de la peine dans certains types d'affaires (c.-à-d. essentiellement les affaires concernant des adolescents, à l'exclusion des affaires d'agression sexuelle et d'agression grave).
- Les renvois postérieurs à la mise en accusation sont pris en charge de manière efficace par les comités de justice communautaire dans la plupart des collectivités, même s'il faudrait davantage de formation dans les autres. Dans certaines collectivités qui sont déjà en mesure de prendre en charge un nombre significatif de renvois, l'augmentation du nombre de renvois postérieurs à la mise en accusation est justifiée. La plupart des comités ont besoin d'un soutien plus important de la part du gouvernement, pour ce qui est des locaux, de la formation en matière de médiation, et des postes de coordinateurs administratifs avec une rémunération et une formation suffisantes.
- Il existe un consensus suivant lequel la CJN fournit des services au sein des collectivités d'une manière qui est adaptée sur le plan culturel. Parmi les exemples de moyens grâce auxquels la Cour y parvient, on peut citer la bonne qualité des services d'interprétation, les groupes consultatifs d'aînés et de jeunes ainsi que les renvois postérieurs à la mise en accusation devant les comités de justice communautaire. Certaines personnes interrogées ont émis des réserves sur ce point, en affirmant que le système judiciaire canadien connaît toujours aussi peu la culture inuite et demeure incompatible avec celle-ci.
- Les personnes interrogées conviennent que les principes qui sous-tendent *Gladue* sont appliqués de manière conforme au Nunavut. Bien que les juges ne soient pas toujours explicites lorsqu'ils questionnent l'accusé ou qu'ils s'adressent à ce dernier ou aux jurés, il ne fait aucun doute que l'identité autochtone de l'accusé est prise en considération.
- Le recours à des mesures de substitution à l'incarcération qui soient adaptées sur le plan culturel et axées sur la collectivité, représente toujours une difficulté pour la Cour. La CJN a adhéré aux principes d'une justice réparatrice, dans la mesure du possible au vu du peu de ressources en milieu communautaire. Les comités de justice communautaire sont actifs en

règle générale et se voient renvoyer des affaires par la Cour, par l'entremise des procureurs de la Couronne, après le dépôt d'accusations. Cependant, la justice communautaire est restreinte par le manque de programmes de médiation, de consultation et de traitement en milieu communautaire, ainsi que par le manque de mesures de substitution à l'incarcération en raison du manque d'agents des services correctionnels situés au sein de la collectivité.

- Les juges suppléants apportent une contribution importante à l'administration de la justice au Nunavut. Toutefois, il semble que les juges suppléants nécessitent que le personnel judiciaire et le doyen des juges leur consacrent beaucoup de temps. Le consensus parmi les personnes interrogées donne à penser que le recrutement d'au moins un juge résident supplémentaire permettrait de réduire ces demandes et améliorerait de manière générale l'efficacité des services judiciaires.
- La CJN atteint son objectif visant à améliorer l'accès à la justice, y compris en matière civile et familiale, dans l'ensemble du Nunavut.

8.4. L'efficacité et l'accessibilité de la CJN par rapport aux tribunaux à deux niveaux

Pour traiter de cette question, il est instructif de retourner aux objectifs généraux de la nouvelle Cour tels qu'ils sont vus par les ministères de la Justice fédéral et territorial et la magistrature du Nunavut (voir page 8, ci-dessus) :

- garantir aux justiciables les mêmes droits substantiels et procéduraux que ceux dont jouissent les autres Canadiens
- fournir des services judiciaires d'une manière juste et universelle
- établir un système judiciaire efficace, accessible et propre à répondre aux besoins particuliers du Nunavut.

Les répondants clés et les membres des collectivités s'accordaient généralement pour dire que les deux types de tribunaux font un travail efficace afin de garantir les mêmes droits que ceux dont jouissent les autres Canadiens. En ce qui concerne les deuxième et surtout troisième objectifs, les renseignements recueillis dans le cadre de la présente évaluation donnent à penser que la CJN a apporté des améliorations en matière d'administration de la justice dans les collectivités de l'ensemble du territoire. À quelques exceptions près, les répondants clés et les membres des collectivités ont affirmé au cours du processus d'évaluation que la CJN s'acquitte bien de sa mission consistant à rendre la justice, eu égard notamment aux difficultés auxquelles elle est

confrontée. Les Nunavummiut ont quelques préoccupations, comme on pouvait s'y attendre, mais ils sont généralement satisfaits de la Cour et des améliorations auxquelles elle a procédé avec le temps.