

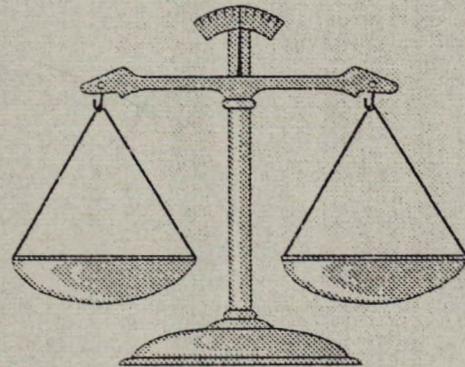


Ministère de la Justice
Canada

Department of Justice
Canada

LES AUTOCHTONES ET L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

Document de travail

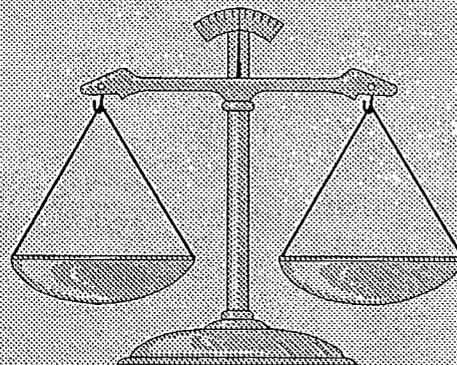


Septembre 1991



**LES
AUTOCHTONES
ET
L'ADMINISTRATION
DE LA JUSTICE**

**Document de
travail**



Septembre 1991

MESSAGE DE LA MINISTRE

Il me fait plaisir d'inviter les organismes et les collectivités autochtones, mes collègues fédéraux, provinciaux et territoriaux et tous les Canadiens intéressés à participer à une nouvelle initiative destinée à améliorer l'administration de la justice applicable aux autochtones. Cette initiative est considérée comme nouvelle, en partie, parce qu'un montant de 26,4 millions de dollars, dont le versement s'effectuera sur une période de cinq ans, a été accordé au Solliciteur général, M. Lewis, et à moi-même de manière que nous puissions travailler de concert avec les autochtones, les provinces, les territoires, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et d'autres collègues, dans le but d'améliorer l'administration de la justice afin qu'elle réponde mieux aux aspirations, aux besoins et aux préoccupations des autochtones. Mais si je qualifie cette initiative de nouvelle c'est surtout parce qu'elle repose sur un engagement à former de nouveaux liens entre le système de justice et les autochtones, à savoir une association fondée sur le respect et la confiance. Cette association permettra d'élaborer et de mettre en oeuvre un programme concret de réforme.

Il est devenu évident que notre système de justice ne fonctionne pas à l'égard des autochtones. Par conséquent, la réforme de la justice applicable aux autochtones est l'une de mes plus importantes priorités. Notre système de justice doit mieux répondre aux aspirations et aux valeurs des autochtones, être plus équitable à l'égard des autochtones et être en mesure de satisfaire aux besoins des collectivités autochtones. Pour ce faire, le Solliciteur général et moi-même procéderont à des consultations afin de déterminer comment nous pouvons encourager et appuyer :

- a) des consultations efficaces auprès des organismes et des collectivités autochtones, de même que des gouvernements des provinces et des territoires;
- b) la sensibilisation des juges et des fonctionnaires du ministère de la Justice à la culture autochtone;
- c) la vulgarisation et l'information juridiques destinées aux autochtones et réalisées par ceux-ci;
- d) l'amélioration des services juridiques fournis aux autochtones;
- e) le recrutement et la formation d'avocats autochtones;
- f) la réalisation de projets-pilotes avec les provinces, les territoires et les collectivités intéressés dans le but d'évaluer les solutions adoptées par différentes collectivités en ce qui concerne le maintien de l'ordre (hors des réserves), la prévention du crime, les décisions et le règlement des différends, les services correctionnels et la mise en liberté;
- g) la recherche sur les approches fondées sur les coutumes en matière d'administration de la justice.

Un système de justice s'appliquant à tous les Canadiens pourra devenir réalité si nous concertons nos efforts dans un climat de confiance et faisons preuve de patience. Ce système pourra répondre aux aspirations des autochtones et respecter la position constitutionnelle particulière des peuples autochtones. Tous les Canadiens profiteront d'un système de justice qui englobe les notions autochtones de justice et de collectivité.



A. Kim Campbell, c.p., c.r., députée
Ministre de la Justice et
procureure générale du Canada

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1 Introduction	1.1 OBJECTIF DU DOCUMENT	1
	1.2 TENEUR DU DOCUMENT	3
CHAPITRE 2 Survol des questions	2.1 LES PEUPLES AUTOCHTONES: DIVERSITÉ DES SITUATIONS ET DES ASPIRATIONS	5
	2.2 CRIMINALITÉ, VIOLENCE ET INFRACTION	7
	2.3 DISCRIMINATION SYSTÉMIQUE ET FLAGRANTE	9
	2.4 PERCEPTION DE LA JUSTICE	11
	2.5 SERVICES ET PROGRAMMES	13
	2.6 MESURES GOUVERNEMENTALES	14
	2.7 AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET ADMINISTRATION DE LA JUSTICE	18

CHAPITRE 3 Vers une politique fédérale	3.1 LA POLITIQUE DU	
	GOUVERNEMENT	
	FÉDÉRAL	..... 21
	3.2 LES OBJECTIFS EN	
	MATIÈRE D'AMINIS-	
	TRATION DE LA	
	JUSTICE	..... 23
	QUESTIONS À DÉBATTRE	..... 27
	3.3 LES PRINCIPES DE	
	LA POLITIQUE	..... 28
Importance et qualité		
des services	..... 28	
Culture et sensibilité	..... 29	
Approche tripartite	..... 30	
Autres ententes possibles	..... 32	
QUESTIONS À DÉBATTRE	..... 34	
CHAPITRE 4 Possibilités d'action	4.1 INTRODUCTION	..... 35
	4.2 LE MAINTIEN DE	
	L'ORDRE	..... 36
	Dans les réserves	..... 36
	1. Importance et qualité des	
	services	..... 37
	2. Compétence et	
	responsabilités	..... 38
	3. Culture et sensibilité	..... 38
	4. Accessibilité des options	
policieres	..... 38	
5. Financement des services		
de police	..... 38	

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

Hors des réserves	40
1. Représentation autochtone	40
2. Sensibilité culturelle	40
3. Participation de la collectivité	40
QUESTIONS À DÉBATTRE	42
4.3 LA PRÉVENTION DU CRIME DANS LES COLLECTIVITÉS	43
QUESTIONS À DÉBATTRE	47
4.4 LES SERVICES JURIDIQUES	48
Les auxiliaires judiciaires	49
Accès aux études de droit pour les autochtones	52
QUESTIONS À DÉBATTRE	53
4.5 LES TRIBUNAUX ET LES DÉCISIONS JUDICIAIRES	54
La sensibilisation à la culture autochtone	55
«L'indigénisation»	56
Les ententes innovatrices	56
QUESTIONS À DÉBATTRE	59

4.6	LA DÉTERMINATION DE LA PEINE	60
	QUESTIONS À DÉBATTRE	64
4.7	LES JEUNES CONTREVENANTS	65
	QUESTIONS À DÉBATTRE	67
4.8	L'INCARCÉRATION DES ADULTES	68
	Le Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime carcéral fédéral	68
	Les détenues sous responsabilité fédérale	69
	Vers une réforme	71
	Mise en oeuvre	71
	QUESTIONS À DÉBATTRE	73
CHAPITRE 5	5.1 CONCLUSION	75
CONCLUSION	QUESTIONS À DÉBATTRE	76

CHAPITRE 1 Introduction

1.1 OBJECTIF DU DOCUMENT

Le présent document de travail a pour objectif d'encourager et de faciliter un dialogue orienté et constructif sur les possibilités d'améliorer l'administration de la Justice aux autochtones. Il porte essentiellement sur des mesures concrètes, des options possibles, et une association et des relations d'un type nouveau entre le système de justice et les autochtones. Du 4 au 7 septembre 1991, Kim Campbell, ministre de la Justice du gouvernement fédéral, et Margaret Joe, ministre de la Justice du Yukon, accueilleront conjointement une conférence à Whitehorse au cours de laquelle on cherchera à identifier les priorités et à mettre au point un programme concret de réforme de la justice s'appliquant aux autochtones. Intitulée *Une justice à réaliser*, la conférence rassemblera des chefs autochtones, des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de l'administration de la justice, des experts juridiques, des avocats et des travailleurs sociaux de tout le Canada. Le fait que 50 % d'autochtones figurent parmi les participants est indicateur du souci d'association et d'intégration. Le présent document de travail est destiné non seulement à contribuer à cette conférence mais également à servir d'appui aux consultations en cours avec les organismes et collectivités autochtones, les gouvernements des provinces et des territoires et avec tous ceux qui sont intéressés à améliorer l'administration de la justice. Par conséquent, le présent document de travail devrait aider à établir le cadre pour les efforts conjoints visant à améliorer les programmes fédéraux, à déterminer les projets-pilotes pour vérifier l'efficacité des approches innovatrices et à déterminer l'orientation et les priorités en matière de recherche et de politique.

À ce dialogue doivent participer tous les autochtones, qu'il s'agisse d'Indiens inscrits ou non, d'Inuit ou de

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

Métis, de personnes vivant dans les réserves ou hors des réserves, en ville ou à la campagne, autrement dit quel que soit leur lieu de résidence au Canada. Les événements récents, les divers rapports et enquêtes provinciaux sur des sujets concernant la justice et les autochtones et un corpus de plus en plus important de données statistiques révèlent un taux anormalement élevé de criminalité et de victimisation dans les collectivités autochtones et un nombre trop grand d'autochtones parmi les accusés comparaisant devant les tribunaux et parmi les détenus des établissements correctionnels fédéraux et provinciaux. Les autochtones indiquent de plus en plus qu'ils se sentent profondément aliénés par un système de justice qui leur paraît étranger et inaccessible. Il est indispensable de prendre immédiatement des mesures coordonnées pour freiner la montée en flèche du coût humain et économique de ces problèmes pour les collectivités autochtones.

1.2 TENEUR DU DOCUMENT

On trouvera dans le présent document en vue d'une discussion:

- a) un survol des questions dont il faudra tenir compte dans les politiques et les programmes nouveaux d'administration de la justice aux autochtones;
- b) une proposition de déclaration d'objectifs et de principes visant à orienter les participants fédéraux qui tentent avec les autres intervenants d'améliorer l'administration de la justice aux autochtones;
- c) une série d'options pour les mesures à prendre en vue de répondre à ces objectifs, conformément aux principes proposés, notamment l'examen du maintien de l'ordre et de la prévention du crime, des services juridiques, des tribunaux et des décisions judiciaires, de la détermination de la peine, des services correctionnels et des jeunes contrevenants.

Les propositions et les options sont le résultat d'une collaboration interministérielle, et de consultations tant officielles qu'officieuses entre les autochtones, les gouvernements provinciaux et territoriaux, et les experts juridiques et les avocats. Le présent document a été élaboré à partir du travail effectué dans le cadre de plusieurs initiatives connexes.

CHAPITRE 2 Survol des questions

2.1 LES PEUPLES AUTOCHTONES: DIVERSITÉ DES SITUATIONS ET DES ASPIRATIONS

Le fait de trouver une base commune, une approche uniforme à l'administration de la justice aux autochtones est rendu plus complexe en raison des diverses situations des individus et des collectivités autochtones. Selon le recensement, il y a 711 120 autochtones qui représentent environ 2,8 % de l'ensemble de la population canadienne; 84 % d'entre eux vivent à l'ouest du Québec. La plupart des experts estiment cependant que le chiffre réel est beaucoup plus élevé et que ce groupe augmente plus rapidement que le reste de la population canadienne.

Les autochtones constituent un élément unique de la population canadienne. Il y a parallèlement une grande diversité interne d'ordre culturel, linguistique et historique. Les situations et les aspirations des autochtones varient également selon leur emplacement géographique, les schémas d'utilisation des terres et divers autres facteurs.

Les Indiens inscrits, selon la définition de la *Loi sur les Indiens*, vivent essentiellement dans des réserves et dans des zones rurales écartées. Les Indiens non inscrits et les Métis résident plus souvent dans les zones urbaines et, à quelques rares exceptions près, sont plus dispersés que la population des Indiens inscrits. Les Inuit vivent dans une isolation relative et, dans la plupart des cas, constituent la majorité de la population dans les régions canadiennes où ils résident.

La plupart du temps, les conditions de vie et les perspectives économiques sont limitées dans les réserves et dans de nombreuses collectivités métisses. Au cours des vingt dernières années, un grand nombre d'Indiens inscrits et non inscrits et de Métis

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

sont venus vivre dans les agglomérations urbaines en vue d'améliorer leurs perspectives d'avenir et ils représentent maintenant, dans certaines villes de l'Ouest, jusqu'à 25 % de la population.

Les collectivités autochtones, comme les autres collectivités, se composent d'éléments hétérogènes. Le Colloque national sur les femmes, le droit et la justice, tenu à Vancouver en juin 1991, dont l'hôte était Madame Kim Campbell, ministre de la Justice et procureure générale du Canada, a révélé que les femmes autochtones étaient défavorisées sur deux plans et qu'elles avaient des besoins particuliers en tant que victimes de crimes et de personnes venant en contact avec le système de justice.

Le réseau national autochtone concernant les personnes handicapées a fait état d'un taux relativement élevé de personnes handicapées dans les collectivités autochtones. Cela est sans aucun doute attribuable aux conditions de vies défavorables, à la victimisation et à la toxicomanie. Des documents démontrent que les besoins particuliers de ce groupe nécessitent des services adaptés à leur culture.

Toute approche visant à améliorer l'administration de la justice aux autochtones devra reconnaître la diversité des besoins, des situations et des aspirations qui caractérisent inévitablement la population autochtone, et en tenir compte.

2.2 CRIMINALITÉ, VIOLENCE ET INFRACTION

Tous les rapports montrent que les autochtones sont nombreux à avoir affaire avec la police et qu'un nombre anormalement élevé d'entre eux sont arrêtés, condamnés et emprisonnés. Bien que représentant moins que 3 % de la population canadienne, le nombre des détenus autochtones incarcérés en 1991 correspondait à 11 % de la population carcérale fédérale et à près de 15 % de la population carcérale provinciale. Les détenus autochtones ont également moins de chances de bénéficier d'une libération conditionnelle anticipée. Le pourcentage des femmes autochtones incarcérées est encore plus élevé. Les jeunes autochtones sont aussi trop nombreux dans les établissements pour jeunes contrevenants. Ce pourcentage généralement démesuré des autochtones est particulièrement élevé dans certains ressorts et dans certaines régions. Par exemple, dans les provinces de l'Ouest où les autochtones représentent environ 10 % de la population, leur taux d'incarcération va de 19 % en Colombie-Britannique à 66 % en Saskatchewan. Tout semble indiquer que le problème ne fasse que s'amplifier, étant donné que la population autochtone dans les prisons fédérales augmente à un rythme supérieur à deux fois le rythme national. D'après les données du gouvernement de la Saskatchewan, il s'avère en outre que si les peines infligées aux contrevenants autochtones sont désormais plus courtes en moyenne, elles sont plus fréquentes et sanctionnent de plus en plus des infractions perpétrées contre le système de justice lui-même, c'est-à-dire le défaut de comparaître et le défaut de paiement des amendes.

Si le débat reste ouvert entre les spécialistes des sciences sociales pour ce qui est du lien précis entre les conditions sociales et économiques et la criminalité, rares sont ceux qui vont contester le fait que les piètres conditions sociales et économiques que connaissent la plupart des autochtones sont pour

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

beaucoup dans l'explication du taux élevé de la criminalité et des problèmes particuliers de toxicomanie et de violence familiale.

Les contrevenants autochtones incarcérés dans les établissements fédéraux sont en général marginalisés, défavorisés et souvent sans emploi; ils ont de piètres antécédents professionnels et peu d'instruction, et sont alcooliques. Bon nombre d'entre eux ont déjà eu des expériences négatives avec les services de protection de l'enfance, la justice pour la jeunesse et la justice pénale.

Pour aborder l'administration de la justice aux autochtones, il faudra donc passer outre aux limites de compétence qui séparent les ministères et les échelons gouvernementaux et tenir compte de l'interaction complexe de la prévention du crime et du développement social, culturel et économique.

2.3 DISCRIMINATION SYSTÉMIQUE ET FLAGRANTE

Il n'est sans doute guère surprenant que les études du ministère de la Justice montrent que les autochtones estiment que le système de justice les traite plus durement de façon générale, et qu'au tribunal ils ne comprennent souvent pas la nature de l'audience de détermination de la peine ni de la condamnation proprement dite. Les récents suicides enregistrés chez les détenues autochtones des établissements fédéraux peuvent être dus à l'effet conjugué de la déception, de la résignation et du ressentiment des autochtones révélés par les études du ministère de la Justice. En 1988, la majorité des autochtones interrogés dans le cadre d'une étude de la Commission canadienne sur la détermination de la peine estimait que les agents de police et le personnel des prisons avaient des préjugés raciaux face aux autochtones. Le groupe de travail chargé d'étudier les répercussions du système de justice pénale sur les autochtones de l'Alberta a également soulevé la question du racisme au sein du système de justice. Même s'ils sont exceptionnels, des incidents publics du type de l'affaire Donald Marshall fils entretiennent de telles inquiétudes. On indique dans la conclusion du rapport de la Nova Scotia Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution (Commission royale de la Nouvelle-Écosse sur les poursuites intentées contre Donald Marshall fils) que le système de justice pénale a desservi Donald Marshall à peu près à toutes les étapes, de son arrestation et de sa condamnation injuste en 1971 jusqu'à son acquittement par la cour d'appel en 1983, et même au-delà. De plus, les commissaires ont établi que les experts juridiques auraient pu facilement redresser la situation à tout moment et que Donald Marshall fils a été condamné et envoyé en prison en partie du moins parce qu'il était autochtone.

Chez les autochtones, l'impression que le système de justice est étranger est diffuse et se généralise. Les consultations du gouvernement fédéral sur la réforme de la détermination de la peine ont bien montré la complexité des problèmes. Le sentiment d'injustice peu être entretenu non seulement par une discrimination flagrante, mais également par une discrimination systémique due à un système de justice qui n'est pas suffisamment adapté aux autochtones, bien qu'il soit prouvé que les autochtones ne reçoivent pas, pour la plupart, des condamnations plus lourdes, les conséquences de sanctions en apparence égales, peuvent, du fait des différences de culture et de situation, être vécues différemment par les autochtones et les non autochtones.

Parallèlement, les autochtones n'apparaissent en général dans le système de justice pénale qu'en tant que victimes ou défendeurs. Il y a peu d'avocats autochtones et encore moins de juges autochtones. Les autochtones sont toujours trop peu nombreux au sein des corps de police et du personnel correctionnel, ainsi que dans la fonction publique à l'échelon fédéral et provincial. On a récemment constaté certains progrès pour ce qui est du nombre accru d'autochtones qui entrent à la faculté de droit depuis une dizaine d'années; toutefois, il y en a relativement peu qui travaillent au sein du système de justice.

Il est évident que certains autochtones en sont venus à considérer le système comme leur ennemi, opinion qui provient trop souvent d'expériences directes avec les services de protection de l'enfance, le système de justice pour la jeunesse, les tribunaux de la famille et la justice pénale.

2.4 PERCEPTION DE LA JUSTICE

À de nombreux égards, le système d'administration de la justice peut être en désaccord avec les façons traditionnelles de procéder des autochtones pour ce qui est de régler les différends et de rétablir la paix. Les manières traditionnelles d'envisager la justice des autochtones, qui sont encore appliquées dans de nombreuses collectivités et auxquelles on revient dans d'autres, étaient intégrées aux institutions sociales, économiques et religieuses de la collectivité. Pour ceux qui n'agissaient pas selon les attentes de la collectivité, il existait généralement des mesures pour favoriser l'harmonie sociale, guérir le «contrevenant», dédommager la victime et rétablir l'esprit communautaire. Les conflits d'intérêt et les différends d'ordre personnel ou familial étaient traités coopérativement, ce qui constitue la seule solution possible lorsque l'on a un sens profond de la collectivité.

De plus, les notions traditionnelles de propriété individuelle, de valeur accordée au partage et à un endroit particulier dans les cultures autochtones peuvent être incompatibles avec un système juridique conçu pour répondre aux besoins d'une société plus vaste, plus urbanisée et anonyme. De toute manière, il est de plus en plus évident que de nombreux autochtones ne comprennent pas le système de justice et estiment qu'ils ne leur appartient pas. Parallèlement, de nombreux responsables au sein du système de justice connaissent mal l'histoire, les valeurs et les traditions autochtones.

À certains égards, ce défaut de connaissance est ironique. À un moment où le système de justice canadien essaie de trouver des moyens de faire participer la collectivité à la prévention du crime, à l'aide accordée aux victimes et à la réinsertion sociale des contrevenants, il n'a pas utilisé à bon escient les ressources autochtones originales.

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

À certains égards, le défaut de connaissance ne fait qu'augmenter le sentiment d'exclusion des autochtones ou, pire, de victimisation. Toute approche relative à l'administration de la justice applicable aux autochtones devra combler ce fossé entre les peuples autochtones et le système d'administration de la justice.

2.5 SERVICES ET PROGRAMMES

Par ailleurs, les collectivités où la fréquence de la violence familiale, de l'exploitation sexuelle et des autres formes de victimisation est particulièrement grande sont aussi celles qui ont le moins de chances de bénéficier de services et de programmes juridiques adaptés en matière de prévention du crime et de la violence, et d'aide aux victimes, particulièrement aux personnes qui sont handicapées. Les collectivités rurales et isolées ont des difficultés à mettre au point et à maintenir des services juridiques, et surtout des services spécialisés répondant aux besoins des femmes, des jeunes et des autochtones qui sont handicapés. Ces collectivités ne disposent généralement pas des services sociaux et de santé, ni des ressources récréatives pouvant servir d'infrastructure à ces services juridiques. Si les programmes et les services existent plus souvent dans les villes, ils sont généralement insuffisants parce qu'ils ne répondent pas aux besoins particuliers des autochtones vivant dans ces agglomérations urbaines.

De façon générale, comme cela est signalé dans le rapport du groupe de travail de l'Alberta, les autochtones ne participent pas suffisamment aux décisions qui les touchent, ni à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes et des services. Toute conception de l'administration de la justice aux autochtones devra se fonder sur une participation totale et efficace des autochtones à l'élaboration des politiques et à la conception et à la mise en oeuvre des programmes.

2.6 MESURES GOUVERNEMENTALES

On enregistre des progrès dans bien des secteurs. Plusieurs organisations et collectivités autochtones jouent un rôle de chef de file pour ce qui est d'identifier et de définir les besoins, et de mettre au point des solutions. On sollicite de plus en plus les divers échelons de gouvernement pour qu'ils participent à ces efforts et réagissent face aux problèmes de l'administration de la justice aux autochtones. Plusieurs provinces cherchent à instaurer des politiques plus générales et à avoir une attitude plus préventive. Le Québec entame des consultations avec les groupes autochtones en vue d'adapter le système de justice actuel à la réalité autochtone et d'augmenter la participation autochtone à toutes les étapes du processus. La Saskatchewan a mis sur pied un comité tripartite chargé de l'examen de la justice applicable aux Indiens inscrits et a lancé un processus parallèle pour la collectivité métisse de la Saskatchewan. Ces comités feront des recommandations aux gouvernements fédéral et provincial, à la Federation of Saskatchewan Indians et à la Métis Society of Saskatchewan sur l'administration de la justice pénale et l'élaboration de projets communautaires. La province de l'Alberta a répondu aux préoccupations de l'Indian Association of Alberta et de la Métis Association of Alberta et, avec la participation du gouvernement fédéral, a publié les recommandations du groupe de travail tripartite sur les répercussions du système de justice pénale sur les Indiens et les Métis. À la suite d'une évaluation de l'accessibilité de son système de justice en 1988, la Colombie-Britannique a créé un comité directeur chargé des questions autochtones d'ordre judiciaire où les conseils tribaux, les bandes et les organisations indiennes peuvent exposer leurs griefs et proposer des solutions. En réponse aux recommandations de l'enquête Marshall, la Nouvelle-Écosse a créé un comité tripartite chargé de s'occuper des questions de police, de discrimination et

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

d'administration de la justice. Au Manitoba, la planification est grandement influencée par la commission d'enquête manitobaine qui formulera vraisemblablement des recommandations de grande portée. D'autres provinces étudient les stratégies qui devraient permettre de résoudre les problèmes rencontrés dans leurs ressorts.

En matière criminelle, le gouvernement fédéral a convenu, dans le cadre de deux importantes conventions de revendications territoriales globales, à savoir la Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Convention du Nord-Est québécois, de discuter de la modification du Code criminel et de la *Loi sur la preuve* en vue de les adapter aux traditions, aux coutumes et aux modes de vie ainsi qu'à la situation du district et de la collectivité. Des discussions sont en cours à ce sujet. De plus, le ministère de la Justice tient désormais compte des préoccupations autochtones dans l'élaboration de la législation, comme le prouvent les propositions de modification du Code criminel en matière de contrôle des armes à feu. Dans les domaines connexes comme les règles régissant les poursuites en matière de chasse et de pêche, le Ministère a chargé des comités internes d'élaborer des politiques qui tiennent compte des préoccupations autochtones et de l'évolution de la législation. Par ailleurs, le ministère de la Justice contribue au financement de l'examen global du droit de la famille dans les Territoires du Nord-Ouest. Le ministre de la Justice a également demandé à la Commission de réforme du droit d'étudier le Code criminel, la *Loi sur les jeunes contrevenants* ainsi que les lois connexes, et de voir dans quelle mesure ces lois permettent de traiter les autochtones de façon équitable et avec respect. Le rapport de la Commission, qui devrait paraître au cours de l'automne 1991, fournira sans doute un cadre aux diverses consultations avec les provinces et les autochtones sur la réforme du droit.

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

Les nombreuses consultations du ministre de la Justice et du Solliciteur général en vue de la réforme de la détermination de la peine, des services correctionnels et de la libération conditionnelle ont fait ressortir la nécessité de renforcer les programmes spécialement conçus pour les autochtones, de créer des mécanismes permettant d'augmenter la participation des autochtones à toutes les étapes du processus de détermination de la peine et du processus post-sentenciel, de mettre davantage l'accent sur la déjudiciarisation et les solutions de rechange à l'incarcération, et de créer des mécanismes efficaces de liaison pour les autochtones qui entrent en contact avec le système. De même, le Solliciteur général a récemment approuvé les recommandations du Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime carcéral fédéral et estime qu'elles constituent un projet à long terme pour la réforme du service correctionnel et de la libération conditionnelle. En septembre 1990, en réponse aux recommandations du Groupe d'étude sur les détenues sous responsabilité fédérale, le Solliciteur général et le ministre chargé de la Condition féminine ont annoncé la fermeture de la prison pour femmes de Kingston. Elle sera remplacée par cinq établissements régionaux comprenant un pavillon de guérison pour les femmes autochtones.

Dans le domaine de l'application des lois fédérales, de grands progrès ont été réalisés pour mieux adapter les programmes fédéraux aux besoins des autochtones. Par exemple, la GRC a récemment terminé un examen approfondi du maintien de l'ordre chez les autochtones et a mis en oeuvre des réformes visant à favoriser l'embauche et l'avancement d'agents autochtones, à parfaire la formation des agents de la GRC, et à faire en sorte que leurs services répondent davantage aux besoins des collectivités autochtones. Par ailleurs, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et le ministre du Solliciteur général ont procédé à un examen du programme fédéral du

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

maintien de l'ordre dans les réserves indiennes et ont terminé une série de consultations nationales qui a donné lieu à des propositions, qui auraient dû être faites il y a longtemps, en matière de politique fédérale visant à étendre le champ d'application du programme, à améliorer son efficacité et à faire en sorte qu'il réponde mieux aux besoins.

Dans le domaine de la mise en oeuvre de programmes relatifs à la justice, le ministère de la Justice vient de terminer un inventaire des initiatives autochtones de justice dans l'ensemble des provinces et territoires canadiens qui montre bien la portée et la diversité des projets dans tous les secteurs de compétence ainsi que le grand nombre de ministères et organismes fédéraux et provinciaux concernés. Cet inventaire révèle également de graves lacunes dans les programmes et services; pour les combler, une approche fondée sur la coopération sera nécessaire.

2.7 AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

Le présent document de travail reconnaît les vastes aspirations politiques des peuples autochtones conformément aux négociations constitutionnelles sur l'autonomie gouvernementale. Il reconnaît également que beaucoup de progrès peuvent être réalisés au sein du cadre existant sans porter atteinte aux discussions constitutionnelles et en respectant les droits des peuples autochtones prévus à la Constitution.

Grâce aux négociations sur l'autonomie gouvernementale des collectivités menées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le gouvernement fédéral répond aux aspirations de changement immédiat des Indiens inscrits en négociant des ententes d'autonomie gouvernementale à l'échelon des collectivités.

Les négociations relatives à l'autonomie gouvernementale se fondent sur les principes suivants :

- les nouvelles ententes doivent augmenter nettement le contrôle et la prise de décisions à l'échelon local;
- les nouvelles ententes doivent être suffisamment souples pour tenir compte des divers besoins, traditions et cultures des peuples autochtones;
- les nouvelles ententes doivent faire en sorte que les gouvernements autochtones aient davantage de comptes à rendre à leurs propres électeurs qu'à la bureaucratie fédérale.

Dans le cadre du processus de négociations relatives à l'autonomie, il est possible de discuter d'un large éventail de sujets. Il peut s'agir de questions

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

essentielles à l'instauration du gouvernement telles que les institutions et les procédures gouvernementales; la participation; la gestion des terres et des ressources; le statut légal et la capacité juridique; et les arrangements financiers. Les discussions peuvent aussi porter sur d'autres aspects importants de la vie communautaire comme l'éducation, la culture, la santé, la protection de l'enfance, les services sociaux, l'environnement et l'administration de la justice.

Dans tous ces domaines, et dans les autres secteurs pouvant faire l'objet de négociations, l'objectif visé consiste à arriver à des ententes concrètes adaptées à la situation particulière de la collectivité. L'approche et le processus sont avant tout orientés vers la collectivité.

Dans ce contexte, le ministère de la Justice négocie actuellement avec un certain nombre de collectivités autochtones et de provinces afin d'élaborer de nouvelles ententes en matière de justice orientées vers une plus grande autonomie pour les collectivités autochtones.

Le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère de la Justice, participe également à des discussions tripartites entreprises par les provinces au sujet de l'autonomie gouvernementale pour les autochtones qui ne vivent pas sur les réserves. Dans de nombreuses provinces, l'association autochtone qui participe à ces discussions a indiqué qu'elle souhaite que les questions relatives à l'administration de la justice y soient intégrées.

Cette initiative n'a pas pour objectif de remplacer le processus constitutionnel. Toute entente pouvant résulter des négociations est conclue sous réserve des droits conférés par les traités et des droits des autochtones ou même de l'issue des discussions constitutionnelles.

CHAPITRE 3 Vers une politique fédérale

3.1 LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

L'amélioration de la justice applicable aux autochtones est un élément essentiel de la politique du gouvernement fédéral à l'égard des autochtones (appelé Programme autochtone). Cette politique générale reconnaît d'entrée de jeu que les autochtones ont trop souvent été traités injustement, sans respect et sans égard à leur langue et à leur culture, et que les difficultés actuelles que connaissent bon nombre d'entre eux reflètent cette situation.

Annoncée une première fois par le Premier ministre dans son discours à la Chambre des communes du 25 septembre 1990, la politique autochtone a été confirmée dans son discours du 23 avril 1991 prononcé devant le Congrès des premières nations à Victoria (C.-B.). Il repose sur « quatre piliers », le premier étant celui des revendications territoriales. Les négociations pour des revendications particulières, les droits aux terres prévus dans les traités et les ententes modernes pour les revendications territoriales globales seront accélérés et les procédures améliorées. Le deuxième pilier représente la volonté d'améliorer les conditions de vie dans les réserves indiennes de tout le Canada grâce à une action conjointe du gouvernement provincial et de l'autorité locale indienne. Le troisième pilier est celui de l'évolution des relations entre les autochtones et les gouvernements en permettant aux Indiens de proposer des modifications à la *Loi sur les Indiens* et en donnant aux autochtones de plus grandes possibilités d'autonomie gouvernementale. Les autochtones pourront ainsi davantage participer à la croissance et à la prospérité canadiennes sous la protection des lois et de la Constitution du Canada. Le fait de répondre aux aspirations plus générales des autochtones en prévoyant un examen approfondi de leur place et de leur rôle fondamentaux dans la société canadienne contemporaine représente le

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

quatrième et dernier pilier. La création d'une commission royale sera un élément essentiel de cet aspect de la politique du gouvernement.

Les problèmes des autochtones et de la justice sont sans aucun doute l'émanation des problèmes sociaux et économiques sous-jacents que connaissent les autochtones de tout le Canada; toutefois, la violence familiale, la toxicomanie, la criminalité et la délinquance en général contribuent à la désintégration communautaire et l'accroissent tout en entravant le développement social et économique. La réforme de la justice applicable aux autochtones est donc essentielle si l'on veut atteindre les objectifs de la politique générale du gouvernement et plus particulièrement instaurer de nouvelles relations entre les autochtones et les gouvernements. En conséquence, en décrivant le troisième pilier de la politique à la Chambre des communes, le Premier ministre a affirmé l'intention du gouvernement fédéral de trouver des moyens concrets pour garantir aux collectivités autochtones un plus grand contrôle de l'administration de la justice. Huit mois plus tard, à Victoria, il a poussé plus loin cet engagement en promettant d'entamer des discussions avec les gouvernements provinciaux et les autochtones sur une nouvelle conception de la justice applicable aux autochtones.

Ce document constitue donc la première étape de l'élaboration de cette nouvelle conception. Il est fondé sur le principe voulant que les solutions s'inscrivent dans le cadre de la Constitution canadienne, présente et future, selon l'interprétation de la Cour suprême du Canada. En ce sens, il n'envisage pas la possibilité d'un système de justice entièrement distinct pour les autochtones même si les systèmes de justice communautaire soient possibles et souhaitables vu leur rapport avec l'autonomie gouvernementale.

3.2 LES OBJECTIFS EN MATIÈRE D'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

Il y a plus de quinze ans, le gouvernement fédéral avait commandité une conférence nationale sur les peuples autochtones et le système de justice pénale à Edmonton (Alberta). Malheureusement, la plupart des experts seraient sans doute d'accord pour dire que les conclusions et les recommandations de cette conférence restent pour l'essentiel encore valables aujourd'hui. Même s'il est évident que les relations entre les autochtones et le système de justice changent, beaucoup reste encore à faire.

Le principal obstacle à une réforme efficace a été l'absence d'un cadre politique précis garantissant une approche uniforme et coordonnée aux divers ministères et organismes fédéraux ayant des responsabilités en matière d'administration de la justice, et constituant une base solide pour la participation fédérale dans les domaines de responsabilité partagée.

L'une des difficultés que l'on rencontre à vouloir mettre au point un tel cadre vient de ce que les problèmes de criminalité et de justice ne respectent pas les lignes officielles de séparation des compétences ni les mandats distincts des divers ministères. Il faut reconnaître d'entrée de jeu que le système de justice doit souvent faire face aux conséquences des iniquités sociales, économiques et culturelles ayant un fondement historique. Le système de justice ou, en l'occurrence, n'importe quelle juridiction agissant unilatéralement peut ne pas avoir les compétences voulues pour s'atteler aux causes qui sont à l'origine de la criminalité et des problèmes de justice connexes.

Il est donc important de considérer les initiatives fédérales dans le contexte plus général du Programme autochtone, c'est-à-dire de la politique générale du gouvernement, qui se fonde au départ sur la

consultation entre les autochtones et les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que sur le respect de l'obligation fiduciaire de la Couronne, et est conçu pour encourager de nouvelles relations empreintes de dignité, de confiance et de respect, et une juste participation à la prospérité canadienne. Les objectifs politiques d'une meilleure administration de la justice en milieu autochtone doivent être réalistes, c'est-à-dire viser ce qui est possible, reconnaître que c'est l'un des aspects du fait de rendre justice aux autochtones et admettre qu'une réforme durable exigera des efforts conjoints des nombreux ministères et organismes des divers secteurs ainsi que la participation totale et efficace des autochtones.

Les objectifs politiques doivent également respecter les aspects unitaires et pluralistes de l'administration de la justice. Tous les Canadiens ont droit à une protection égale de la loi et aux garanties offertes par la Charte canadienne des droits et libertés, mais cela ne retire rien à l'importance du traitement différentiel, réservé aux particuliers et aux collectivités autochtones, indispensable si on veut leur garantir une égalité effective et le respect de leurs croyances spirituelles et culturelles, de leurs aspirations et de leurs situations diverses et uniques, ainsi que leur place particulière au Canada comme indiqué dans la Constitution.

Il est sans doute essentiel que les objectifs politiques reconnaissent l'importance du rétablissement des liens entre le système de justice et la collectivité autochtone. Voilà plus de dix ans que l'on semble admettre de plus en plus que le système de justice canadien est peut être devenu trop guindé, trop éloigné des collectivités qu'il dessert. Ainsi, chaque composante du système de justice a envisagé de nouvelles approches tenant compte de la collectivité, encourageant non seulement la participation communautaire mais aussi la responsabilité communautaire en matière de prévention du crime,

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

d'aide aux victimes et d'administration de la justice. Néanmoins, il est clair que le fossé qui existait entre les collectivités autochtones et le système de justice n'a pas diminué de façon importante. De toute évidence, le principal défi que devra relever le système de justice consistera à veiller à ce que les autochtones participent à tous les échelons du processus de prise de décisions judiciaires et que les collectivités autochtones soient dotées des pouvoirs leur permettant d'avoir une plus grande responsabilité à l'égard de leurs problèmes et des solutions qu'elles pourront proposer pour y remédier. Ce n'est qu'ainsi que les autochtones pourront s'identifier au système de justice et ce n'est qu'à ce moment-là que l'administration de la justice pourra être juste et efficace, et être considérée comme telle.

Pour finir, les objectifs de la politique doivent être conformes et favorables aux politiques et aux objectifs fédéraux d'application plus large en rapport avec l'autonomie gouvernementale et le fait de permettre aux collectivités autochtones d'avoir davantage de contrôle et de responsabilités de façon plus générale.

Le présent document de travail est fondé sur la reconnaissance que le système de justice doit respecter les droits (les droits actuels et futurs) des peuples autochtones prévus à la Constitution. Il repose sur la conviction qu'il existe, au sein de la Constitution canadienne et de l'administration du système de justice, des moyens inexploités pour répondre aux besoins des peuples autochtones. Ceci nécessitera l'examen d'un large éventail d'options : allant de l'adaptation des ententes en vigueur à l'élaboration de nouvelles approches. Le système d'administration de la justice en place auquel font face les autochtones devra être amélioré. De nouveaux mécanismes qui opèrent à partir de la communauté et qui englobent les points de vue des autochtones devront être élaborés; tout cela

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

nécessitera un engagement à dialoguer et à collaborer.

Dans un tel contexte, nous faisons la proposition suivante de déclaration d'objectifs pour la politique du gouvernement fédéral en matière d'administration de la justice applicable aux autochtones:

La politique en matière d'administration de la justice aux autochtones a pour objectif d'appuyer la politique globale du gouvernement fédéral en augmentant sa contribution :

- à la participation équitable des autochtones à tout le système de justice ainsi qu'à leur participation effective à l'élaboration de la politique en matière de justice et à la mise en oeuvre de programmes en rapport avec la justice;
- à la réduction des coûts économiques et sociaux des crimes perpétrés par les autochtones et contre les autochtones, et au maintien de la paix, de la sécurité et de l'ordre dans les collectivités autochtones;
- au traitement juste et équitable des autochtones par le système de justice dans le respect de la culture autochtone et de l'histoire et des situations particulières aux autochtones, tout en répondant aux aspirations et aux besoins particuliers des autochtones;
- à la responsabilité accrue des collectivités autochtones à l'égard d'une administration de la justice qui soit compatible avec la politique gouvernementale et les négociations sur l'autonomie gouvernementale tout en leur étant favorable.

QUESTIONS À DÉBATTRE

1. Ces objectifs sont-ils appropriés, complets?
2. Faudra-t-il donner ces objectifs par ordre de priorité et dans ce cas quel devrait être cet ordre?

3.3 LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE

Il y a un thème commun à l'ensemble des enquêtes et des groupes de travail récents, c'est le fait de reconnaître la nécessité d'une action immédiate, concrète et coordonnée. S'il y a eu intensification nette des activités dans la plupart des secteurs de compétence et un certain nombre d'initiatives très prometteuses, il reste cependant de grosses lacunes, une certaine inégalité et, qui plus est, un manque de coordination indispensable à tout progrès délibéré, conjugué et durable.

Le gouvernement fédéral propose donc un certain nombre de principes ayant pour objectif d'orienter ses activités dans ce domaine:

Importance et qualité des services

- a) Les autochtones devraient avoir accès aux programmes et aux services de justice au même titre que tous les Canadiens; ils devraient avoir droit à un juste traitement par le système de justice respectant l'individu, les besoins et les situations des autochtones; et ils devraient pouvoir participer équitablement à tous les aspects de l'administration de la justice.
- b) Les collectivités autochtones devraient au moins avoir accès aux solutions de rechange en matière d'administration de la justice dont disposent les autres collectivités semblables de la région.
- c) Toute mesure ou arrangement spécial visant à répondre aux besoins et aux aspirations uniques des collectivités autochtones devrait répondre à des normes, pour ce qui est de la qualité et de l'importance du service, qui soient

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

comparables à celles s'appliquant aux collectivités semblables de la région.

Ces principes ont pour objectif d'affirmer solennellement que les particuliers et les collectivités d'autochtones ont droit à une protection équivalente de la loi et aux garanties de la Charte des droits et libertés, mais pour assurer la justice, le traitement qui leur est réservé doit également respecter leur histoire, leurs situations et leurs cultures uniques. Les politiques en matière de justice s'appliquant aux autochtones doivent avoir suffisamment de souplesse d'application pour permettre le cas échéant d'adapter les programmes et les services afin qu'ils répondent aux situations et aux besoins particuliers des diverses collectivités du pays tout entier ainsi qu'aux besoins de groupes particuliers au sein de ces collectivités, dont les femmes, les jeunes et les personnes handicapées autochtones.

Il est évident que ces principes supposent que le système de justice offre suffisamment de souplesse pour tenir compte des aspirations autochtones, mais en même temps il est admis dans ces principes qu'il faudra faire preuve d'une grande créativité pour adapter les ententes actuelles et arriver au besoin à des ententes innovatrices.

Culture et sensibilité

- d) Les agents du ministère de la Justice devraient recevoir une formation appropriée garantissant le respect de l'individu et des diverses cultures et aspirations des peuples autochtones.
- e) Les autochtones devraient avoir accès à une information adaptée culturellement sur les systèmes juridique et judiciaire.

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

Ces principes reconnaissent le fossé actuel et traditionnel qui existe entre les autochtones et le système de justice et affirment solennellement l'importance de combler ce fossé en améliorant la compréhension mutuelle. Cela exige notamment une meilleure connaissance des autochtones et une plus grande sensibilité à leur égard de la part du système de justice. L'administration de la justice et la prestation de services sont plus efficaces lorsqu'elles sont effectuées par des personnes qui comprennent et respectent la culture et l'orientation de la collectivité qu'elles desservent. Il faudra pour cela recruter davantage d'autochtones dans le système (comme l'indiquent les principes ci-dessus) et s'engager à sensibiliser davantage aux autres cultures en insistant particulièrement sur les questions autochtones et en mettant l'accent sur la situation juridique et constitutionnelle particulière des autochtones.

Pour combler ce fossé il faudra en outre faire en sorte que les autochtones comprennent le système et les droits qu'il comporte, et il faudra pour cela s'engager à offrir à la collectivité une éducation et une information qui soient accessibles, culturellement adaptées et respectueuses des valeurs, des traditions et des préoccupations autochtones.

En résumé, ces principes reconnaissent l'importance d'une communication renforcée entre le système de justice et les collectivités autochtones pour l'instauration de nouvelles relations.

Approche tripartite

- f) Toutes les initiatives en matière de politiques et de programmes devraient respecter, sous réserve des négociations constitutionnelles, les rôles et les responsabilités actuels des divers échelons de gouvernement et l'histoire et les situations uniques des autochtones.

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

- g) Toutes les initiatives en matière de politiques et de programmes devraient être prises à la suite de consultations tripartites.
- h) Les ententes financières pour les projets d'élaboration et les programmes et services de justice fournis aux collectivités autochtones devraient tenir compte des obligations et des responsabilités conjointes des gouvernements fédéral et provinciaux et des collectivités se fondant sur des ententes de financement uniformes et équitables et sur une formule mutuellement acceptable permettant d'aller dans le sens des principes ci-dessus mentionnés.

Les problèmes de territoires de compétence ont sans aucun doute été un obstacle majeur à cet égard. L'administration de la justice au Canada comprend des éléments qui relèvent de la compétence exclusive d'un échelon de gouvernement (p. ex. le droit pénal et la procédure pénale) et d'autres qui sont de compétence partagée (p. ex. l'application du droit pénal). Le pouvoir du gouvernement fédéral d'administrer la justice aux autochtones découle essentiellement du par. 91(24) (les Indiens et les terres réservées pour les Indiens), du par. 91(27) (la Loi criminelle et la procédure en matière criminelle), de l'art. 96 (nomination des juges des cours supérieures) et de l'art. 101 (création des cours) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En ce qui concerne les provinces, cette autorité législative découle principalement de rubriques spécifiques en rapport avec l'administration de la justice (par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*) et avec la propriété et les droits civils (par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*).

Étant donné l'autorité fédérale générale en matière de droit pénal et de procédure pénale et la responsabilité provinciale globale d'administrer la justice, il est très difficile de tracer une ligne de démarcation précise entre la compétence fédérale et provinciale. L'autorité provinciale chargée de légiférer en matière d'administration de la justice dans la province doit en général, cela va de soi, aborder des questions de procédure pénale, ne serait-ce que marginalement. Étant donné qu'aucun échelon de gouvernement ne peut facilement procéder unilatéralement, une coopération poussée est indispensable au fonctionnement du système. Les ententes constitutionnelles actuelles ont une portée énorme pour l'exercice de l'autorité législative fédérale aussi bien que provinciale en vue de répondre aux aspirations autochtones.

Dans ce contexte, l'approche la plus adaptée à l'administration de la justice applicable aux autochtones est souvent une approche tripartite mettant en présence le gouvernement fédéral, les gouvernements des provinces et des territoires et les collectivités autochtones pour qu'ils agissent ensemble. Cela suppose également que les ententes de financement reflètent les compétences législatives; dans les domaines de responsabilités partagés ces ententes devraient reposer sur des formules, acceptées par toutes les parties, qui reflètent les avantages et les responsabilités qui reviennent aux deux échelons de gouvernement et en tiennent compte.

Autres ententes possibles

- i) Il faudrait aussi tenir compte des mesures spéciales ou des autres ententes possibles rentrant dans le cadre des ententes constitutionnelles canadiennes en vigueur à ce moment-là, et les liens entre toute proposition de programme autochtone et les systèmes de justice existants aux

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

niveaux fédéral et provincial devraient être clairs et mutuellement acceptés.

- j) Toutes les autres ententes en matière de justice appliquée aux autochtones devraient être réalistes tant sur le plan administratif que financier, c'est-à-dire qu'elles devraient tenir compte de la taille de la collectivité, de l'infrastructure communautaire et des ressources disponibles.
- k) La conclusion de nouvelles ententes appliquées par les autochtones devraient prévoir une période de mise en oeuvre échelonnée (pluriannuelle). Il faudrait envisager une participation à la planification et une responsabilité accrue pour la collectivité.
- l) Toute autre entente conclue en matière de justice applicable aux autochtones ne devrait pas perdre de vue les principes de la justice fondamentale tout en tenant compte des normes communautaires. Les collectivités autochtones devraient avoir un rôle clairement défini en matière d'administration de la justice grâce à des mécanismes adaptés de justification permettant parallèlement de bénéficier de l'indépendance nécessaire.
- m) Les ententes s'appliquant aux collectivités autochtones devraient leur garantir des mécanismes de révision, de réclamation individuelle et de réparation.

Ces principes reconnaissent qu'il est important d'aider les collectivités autochtones à avoir davantage de contrôle sur les questions relatives à la justice grâce à une adaptation des structures existantes et à la

conclusion de nouvelles ententes dans le cadre des négociations d'autonomie gouvernementale et de façon plus générale. Parallèlement, ces principes tentent de tenir compte des défis que devront relever le système et les collectivités autochtones pour arriver à ces nouvelles ententes. Il est évident que ces adaptations et ces ententes ne seront positives que si les collectivités autochtones participent pleinement à leur planification et à leur évolution, si elles sont conçues en tenant compte des capacités variables des collectivités pour ce qui est de mettre au point et de gérer des programmes et, qui plus est, si elles sont conclues sur la base d'une compréhension commune des liens existant entre les nouvelles ententes et les autres éléments du système. Il sera également impératif que les collectivités arrivent à faire coïncider les exigences d'équité et d'indépendance en matière de procédure avec les approches traditionnelles moins officielles qui pourraient entrer dans la constitution des nouvelles ententes. Divers projets et négociations déjà en cours montrent que l'on peut relever ces défis; toutefois, le dialogue, le respect mutuel, la franchise et la confiance sont essentiels.

QUESTIONS À DÉBATTRE

1. Ces principes permettront-ils d'orienter les initiatives fédérales dans ce domaine?
2. Quels autres principes pourrait-on envisager d'inclure?

CHAPITRE 4 **Possibilités** **d'action**

4.1 INTRODUCTION

Divers ministères fédéraux - le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le ministère du Solliciteur général, le ministère de la Justice et d'autres encore - ont favorisé et continuent à favoriser des initiatives visant à améliorer la qualité de la justice s'appliquant aux autochtones. Il a été ainsi possible d'étudier un large éventail de solutions nouvelles. Il est clair qu'aucun projet, aucun modèle unique ne pourra s'adapter à toutes les situations. Nous présentons dans les pages suivantes, en vue de leur discussion, toute une série de possibilités d'action pratique conforme aux principes proposés. Ces options ne doivent constituer que le point de départ de l'instauration d'initiatives tripartites adaptées aux besoins particuliers de régions et de collectivités données.

4.2 LE MAINTIEN DE L'ORDRE

À de nombreux égards, les relations entre la police et la collectivité autochtone reflètent celles que cette dernière entretient avec le gouvernement de façon plus générale et sont à l'origine des préoccupations autochtones. Les agents de police sont les premiers intervenants du système de justice avec qui les autochtones entrent en contact, et c'est avec eux que les contacts sont les plus fréquents, d'où l'impression que les agents de police représentent le système.

Tous les rapports et les enquêtes effectués récemment, notamment l'enquête Blood en Alberta, ont soulevé de graves inquiétudes sur les relations entre la police et les autochtones. Tout en admettant que ces relations entre certains corps de police et certaines collectivités autochtones sont tout à fait bonnes, il semble néanmoins que les autochtones, et plus particulièrement les contrevenants autochtones, estiment que la police les traite plus durement, qu'elle fait preuve de discrimination à leur égard et que c'est là l'une des raisons qui font qu'il y a en permanence un taux anormalement élevé d'autochtones dans les établissements correctionnels.

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et le Solliciteur général du Canada ont annoncé une nouvelle politique importante en ce qui concerne les services de police dans les réserves; les négociations y afférentes se dérouleront selon un processus distinct. Il reste une considérable marge de manoeuvre pour prendre des mesures en ce qui a trait au maintien de l'ordre à l'extérieur des réserves.

Dans les réserves

Les services de police offerts aux collectivités indiennes diffèrent considérablement. Il y a d'une part les agents de police (constables) des bandes qui

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

ont un pouvoir limité et qui complètent les services offerts par les autres corps de police (normalement la police provinciale), la police provinciale (représentée par un détachement ordinaire ou d'Indiens), et enfin les services de police administrés par les Indiens ou encore un mélange de divers types de services.

Malgré cette diversité, plusieurs inquiétudes à peu près communes ont été exprimées par les groupes indiens et les gouvernements provinciaux à l'égard des services de police destinés aux collectivités indiennes. Elles portent sur les questions suivantes :

1. Importance et qualité des services

Certaines collectivités se sont dites inquiètes du fait qu'il n'y a souvent pas suffisamment d'agents de police pour répondre comme il se doit à la demande non discrétionnaire due au taux élevé de criminalité qui existe dans les collectivités indiennes et pour offrir parallèlement les services de police discrétionnaires de type préventif (comme ceux de prévention du crime, d'aide aux victimes et d'activités en rapport avec les relations entre la police et la collectivité) que souhaite la collectivité. De plus, les collectivités rurales et isolées se sont notamment dites inquiètes du long délai d'intervention qui est souvent dû au fait que les services de police sont situés relativement loin des collectivités.

Par ailleurs, de nombreux agents de police, surtout ceux des bandes, n'ont ni la formation ni l'expérience voulues pour pouvoir s'acquitter d'un grand nombre de fonctions policières. À cet égard, de nombreuses collectivités indiennes s'inquiètent du fait que les exigences sont moins grandes pour leurs agents de police locaux, ce qui pourrait, selon eux, donner lieu à un service de police «de seconde classe».

2. Compétence et responsabilités

On s'est également dit inquiet de la grande diversité, d'une collectivité à l'autre, des responsabilités et de la compétence en matière policière en vue de l'application des lois fédérales, provinciales et locales. De façon générale, on estime souhaitable que tous les agents de police reçoivent la formation voulue et aient l'autorité nécessaire pour appliquer l'ensemble des lois.

3. Culture et sensibilité

Les collectivités autochtones se sont dites inquiètes à la fois des possibilités limitées qu'elles ont de participer à l'établissement des modèles et des priorités en rapport avec les services de police, et de l'à-propos et de la sensibilité culturelles des services de police offerts.

4. Accessibilité des options policières

Certaines collectivités et certains gouvernements pensent que les collectivités autochtones devraient avoir accès au même éventail d'options policières que les collectivités non indiennes et avoir notamment la possibilité de signer des contrats pour des services de police et davantage de chances de mettre au point des modèles de police autogérés.

5. Financement des services de police

De nombreuses collectivités indiennes pensent que leurs services de police souffrent d'un manque de financement.

La politique en matière de police en milieu autochtone récemment annoncée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et par le Solliciteur général du Canada doit répondre aux inquiétudes qui ont été soulevées à l'égard de la

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

police des réserves. Cette politique devrait faciliter la constitution de services de police professionnels à l'intention des bandes indiennes, respectant les principes fondamentaux qui régissent l'exercice des fonctions policières au Canada, et permettre aux bandes de contribuer aux décisions relatives à l'importance et à la qualité des services de police, de choisir un modèle de police à partir d'une série d'options et d'orienter comme il convient leurs propres services de police.

La GRC a récemment modifié son Programme des forces constabulaires des bandes; de ce fait les agents de police indiens ont la même formation, les mêmes pouvoirs et le même statut que leurs homologues non autochtones. De plus, la GRC a instauré un programme de perfectionnement des agents de police qui permettra aux candidats qui ne répondent pas aux critères de recrutement de bénéficier d'un avancement temporaire afin d'atteindre les normes d'admission. La GRC a également mis au point un ensemble de mécanismes de consultation devant permettre aux collectivités indiennes d'exprimer leur opinion et de donner leur avis sur les questions policières intéressant la collectivité.

Le ministère du Solliciteur général participe également à tout un ensemble d'activités relatives à la police et à la recherche devant contribuer à fournir aux collectivités indiennes des services de police professionnels, progressistes et culturellement sensibles. Il participe notamment à des travaux de recherche d'envergure nationale sur les mécanismes de responsabilité et d'indépendance de la police dans les collectivités indiennes et à la constitution d'un matériel professionnel sur le maintien de l'ordre pour aider les agents de police.

Hors des réserves

De façon générale, les services de police à l'intention des autochtones vivant en dehors des réserves sont fournis par les polices municipales ou provinciales (et notamment par la police provinciale travaillant dans le cadre de contrats signés avec les municipalités). Nous énumérons ci-après les inquiétudes qui ont été exprimées à l'égard de ces services.

1. Représentation autochtone

De nombreux services de police n'ont pas d'agents autochtones en nombre suffisant par rapport à la population autochtone de leur territoire. Bon nombre d'entre eux ne disposent pas non plus des programmes de recrutement et de formation nécessaires pour redresser cette situation.

2. Sensibilité culturelle

On s'est également dit inquiet du peu de compréhension et de sensibilité des agents de police à l'égard de la culture et des valeurs autochtones et, dans certains cas, d'une discrimination flagrante. Les autochtones pensent généralement qu'ils risquent davantage d'être arrêtés et condamnés que les non autochtones.

3. Participation de la collectivité

Dans de nombreuses collectivités, les autochtones ne disposent pas des mécanismes officiels leur permettant d'exprimer leurs inquiétudes à la police et à son sujet.

Actuellement, surtout dans les grandes agglomérations urbaines, les organismes de police mettent l'accent sur la sensibilisation à la culture autochtone afin d'aider les agents non autochtones à comprendre et à apprécier les différences existant

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

entre les cultures autochtones et non autochtones. De même, divers services de police mettent au point des mécanismes permettant à la collectivité autochtone de leur signaler les questions qui les inquiètent et facilitant la résolution des problèmes existant entre les autochtones et la police. À cet égard, les groupes consultatifs de la GRC sur les autochtones devraient aider à resserrer les liens entre la police et la collectivité.

L'Association canadienne des chefs de police a créé un comité de la police des autochtones composé de chefs de police et de membres de la collectivité autochtone. Ce comité a pour objectif de servir de tribune de discussion pour les questions d'intérêt commun et de renseigner sur les initiatives de police autochtones. De plus, le ministre du Solliciteur général vient de commencer une série de documents sur la police autochtone; il s'agit d'un programme visant à régler les problèmes de recherche et de politique concernant la police, les gouvernements et les collectivités autochtones. Cette série de documents aura un intérêt pratique pour les agents de police qui travaillent dans les collectivités autochtones. Parmi les projets actuellement en cours, on peut citer un manuel à l'intention des agents de police traitant de la mise en oeuvre de mesures policières en rapport avec les problèmes rencontrés dans les collectivités autochtones, un inventaire national des politiques et des programmes relatifs à la police concernant plus particulièrement les collectivités autochtones et un document de recherche sur les obstacles au recrutement et à la formation d'agents de police autochtones.

QUESTIONS À DÉBATTRE

1. Quelles priorités devraient être abordées dans les négociations sur la mise en oeuvre de la politique récemment annoncée en matière de maintien de l'ordre sur les réserves?
2. Quels sont les secteurs les plus prometteurs dans lesquels les services de police hors des réserves pourraient mieux répondre aux besoins des collectivités autochtones?

4.3 LA PRÉVENTION DU CRIME DANS LES COLLECTIVITÉS

Rares sont ceux qui contestent la nécessité d'accorder une priorité plus grande à la prévention du crime dans les collectivités autochtones. Cela devrait non seulement être l'approche la plus rentable à long terme, mais également contribuer à réduire les coûts sociaux et économiques de la criminalité au sein des collectivités autochtones.

S'il n'y a pas de recette unique pour prévenir efficacement le crime, les experts et les avocats s'entendent de plus en plus pour dire:

- a) que la prévention du crime doit être une responsabilité partagée ayant pour base la collectivité et pouvant être orientée par elle;
- b) que la prévention du crime dans les collectivités doit être adaptée à leurs besoins, à leurs priorités et à leurs ressources.

La conception de la prévention du crime sera par exemple très différente pour les autochtones vivant dans des collectivités isolées et rurales où il n'existe peut-être pas d'infrastructure de services sociaux, et pour ceux qui résident dans de grandes agglomérations urbaines où il n'y a peut-être pas de collectivité suffisamment importante et identifiable. En fait, une majorité de plus en plus importante de contrevenants autochtones provient de ces zones urbaines et la population autochtone urbanisée, de plus en plus nombreuse, présente des défis particuliers pour la formulation d'approches innovatrices en matière de prévention du crime.

Même si la prévention du crime dans les collectivités doit prendre des formes différentes selon les cas,

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

certaines questions restent valables pour la plupart des groupes autochtones, qu'ils vivent en ville ou à la campagne, dans des réserves ou hors des réserves.

Ces dernières années, les Canadiens ont été de plus en plus sensibilisés aux profondes conséquences individuelles et sociales de la violence familiale et à la nécessité d'avoir des programmes de prévention, de protection, d'aide aux victimes et de traitement des contrevenants. D'après les données disponibles, la violence familiale constitue un problème important dans la plupart des collectivités autochtones. Dans son mémoire au sous-comité parlementaire sur la violence familiale, l'Association des femmes autochtones et les autres associations de femmes autochtones ont insisté sur le manque de services à l'intention des femmes et des enfants qui sont victimes de sévices, d'exploitation sexuelle et de violence psychologique et qui doivent donc souvent aller chercher de l'aide en dehors de la collectivité. Ces mémoires insistent immanquablement sur la place centrale de la famille dans la culture autochtone et sur la nécessité de faire en sorte que toute conception de la prévention ou de l'aide aux victimes respecte la place unique des familles autochtones et des modes de vie familiaux ainsi que la conception holistique de la guérison.

Les conséquences de cette violence sont souvent ressenties de façon plus aiguë par les victimes autochtones en raison d'une part d'un manque relatif de services et d'autre part de la réticence, des victimes féminines surtout, lorsqu'il s'agit de demander de l'aide en suivant les filières existantes. Outre les souffrances immédiates ressenties par les victimes et leurs familles, les conséquences de ce type de violence peuvent être durables. Par exemple, d'après des données relatives aux détenus autochtones, et plus particulièrement aux femmes, on constate souvent qu'ils ont souffert de violence familiale et d'exploitation sexuelle.

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

Ainsi, dans le cadre de sa nouvelle initiative en matière de violence familiale, le gouvernement fédéral s'est surtout penché sur les collectivités autochtones et s'est engagé à les aider à mettre au point des méthodes de prévention de la violence familiale et de l'exploitation sexuelle des enfants et à traiter ces problèmes en conformité avec leurs besoins et leur culture. Plusieurs provinces ont également pris des initiatives importantes. Toute approche intégrée de la prévention du crime dans les collectivités visant les autochtones devra accorder un intérêt particulier aux questions de violence familiale et d'exploitation sexuelle ainsi qu'aux besoins particuliers des femmes et des jeunes.

Les mémoires autochtones soumis au groupe de travail de l'Alberta et dans le cadre d'autres enquêtes révèlent aussi inévitablement que l'on s'inquiète pour les jeunes qui, selon ces mémoires, manifestent souvent un profond désespoir et un certain fatalisme quant à leurs perspectives d'avenir et ne bénéficient pas la plupart du temps des influences positives que pourrait constituer un fonds de culture et de langue autochtones. On s'inquiète notamment des risques d'alcoolisme et de toxicomanie (absorption de solvants) chez les jeunes autochtones.

C'est ainsi que de nombreuses collectivités mettent en oeuvre et élaborent des programmes de prévention et de traitement de la toxicomanie, souvent avec l'aide de la GRC, d'autres corps de police et des deux échelons de gouvernement. Le gouvernement fédéral a fait de la réduction de la demande de drogues la principale priorité dans le cadre de la Stratégie nationale antidrogue et le ministère de la Santé et du Bien-être social a contribué à l'élaboration de divers programmes innovateurs à l'intention des communautés vivant dans les réserves, un grand nombre d'entre eux étant destinés aux jeunes. Il n'en reste pas moins des lacunes, notamment dans les collectivités métisses et les centres urbains. Les

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

programmes de prévention de la toxicomanie et du crime chez les jeunes doivent également avoir une place prépondérante dans toute conception intégrée de la prévention du crime dans les collectivités.

Il y a un thème qui revient toujours dans la documentation et les mémoires soumis aux divers groupes de travail, c'est l'importance d'accorder aux collectivités, et à des groupes particuliers au sein de ces collectivités, le pouvoir d'identifier et de résoudre leurs propres problèmes criminels. Il est essentiel pour cela d'avoir des programmes efficaces de sensibilisation et d'information du public. Admettant cela, le gouvernement fédéral a appuyé plusieurs initiatives nationales d'information relatives à la loi et aux droits conférés par la loi, à la prévention du crime et à des questions particulières comme la violence familiale. Des travaux de recherche ont indiqué que cette information est pour l'essentiel inaccessible et inadaptée au public autochtone. Il semble donc que des mesures spéciales soient nécessaires pour garantir que le contenu aussi bien que le moyen d'information soient adaptés aux collectivités autochtones. Il faudra pour cela que ces collectivités participent pleinement à la conception et à la mise en oeuvre de ces programmes d'information.

QUESTIONS À DÉBATTRE

1. Comment le gouvernement fédéral peut-il, de son côté, encourager et appuyer le plus efficacement possible la prévention du crime dans les collectivités autochtones à partir de mécanismes qui relèvent de la communauté?
2. Quelles mesures concrètes faudra-t-il prendre pour garantir que l'information sur la criminalité autochtone, les droits conférés par la loi, les services juridiques et les autres questions de justice soit réunie et disponible, pour qu'elle soit accessible et culturellement pertinente, étant donné la diversité des besoins, des cultures et des aspirations des collectivités autochtones et des groupes concernés au sein de ces collectivités?

4.4 LES SERVICES JURIDIQUES

Il est donc essentiel pour resserrer les liens entre les autochtones et le système de justice de veiller à ce que les relations soient bonnes aux principaux points de contact et se fondent sur une compréhension mutuelle et sur la confiance. Il est donc particulièrement inquiétant que les délégués autochtones qui se sont adressés au groupe de travail de l'Alberta aient beaucoup critiqué la police et la qualité des services juridiques dont ils disposent. Les mémoires autochtones indiquaient que la plupart des autochtones hésitent à demander l'aide d'un avocat qui leur paraît trop souvent distant, étranger et insensible. Ces problèmes, qui peuvent expliquer en partie que les autochtones représentent un trop grand pourcentage de la population carcérale et constituer un obstacle aux poursuites civiles, peuvent être attribués à un grand nombre de facteurs : l'inexistence relative d'experts juridiques autochtones, l'absence de sensibilisation à la culture autochtone pour les experts juridiques non autochtones, le fait que les modèles d'aide juridique actuels ne permettent pas de répondre aux besoins et aux préoccupations des autochtones; et l'éloignement géographique des services juridiques pour les collectivités rurales et isolées.

Dans le nord de l'Ontario, la Nishnawbe-Aski Legal Services Corporation a été formée pour répondre à certaines de ces préoccupations. Selon ce modèle d'organisme, les travailleurs communautaires judiciaires fournissent de l'information juridique, aident les avocats de la défense (pour l'interrogation des témoins, l'obtention de renseignements auprès de la police) et jouent un rôle plus actif au sein du système judiciaire (coordination des sessions des tribunaux itinérants, commissaire à l'assermentation, représentation des clients devant les tribunaux et les cours, etc.).

Les auxiliaires judiciaires

Le Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones est l'une des principales tentatives visant à combler ce fossé. En 1977, le Comité interministériel sur les autochtones et le droit a estimé que le ministère de la Justice devait commanditer un programme permanent prévoyant de partager les frais pour les services des auxiliaires judiciaires avec les provinces et les territoires pour les autochtones accusés d'une infraction aux lois fédérales ou provinciales, ou aux règlements municipaux. Le programme permanent de frais partagés a débuté en 1978. Son principal objectif consistait à aider les autochtones à comprendre les droits et les responsabilités qui leur sont conférés par la loi et à obtenir l'égalité devant la loi. Le modèle de services prévus dans le programme d'assistance parajudiciaire est conforme à la politique fédérale dans la mesure où il encourage les autochtones à participer activement à la résolution de leurs propres problèmes.

Le programme est resté essentiellement inchangé depuis 1978, si ce n'est que l'on a inclus les services d'assistance parajudiciaire à l'intention des jeunes contrevenants dans les ententes de frais partagés révisées en 1987. Voici comment sont décrits les objectifs du Programme dans le préambule des ententes de frais partagés:

- aider les autochtones à comprendre leur droit de se défendre personnellement ou de demander un avocat, à mieux comprendre la nature des accusations portées contre eux ainsi que la philosophie et le fonctionnement du système de justice pénale;
- aider ceux qui participent à l'administration de la justice pénale à

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

mieux comprendre et apprécier les valeurs, les coutumes, les langues et les conditions socio-économiques des autochtones;

- prendre des mesures à l'égard du problème et des besoins particuliers découlant des obstacles à la communication qui existent entre les autochtones et ceux qui participent à l'administration de la justice pénale.

À l'heure actuelle, de telles dispositions n'existent pas en Saskatchewan, puisque cette province s'est retirée du programme en 1987, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse. Dans cette dernière province, les discussions tripartites entre les représentants autochtones, provinciaux et fédéraux ont permis de constater que l'instauration d'un nouveau programme était une priorité immédiate.

S'il est juste de dire que le Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones a rencontré un certain succès et jouit d'une certaine crédibilité au sein de la collectivité autochtone, et qu'il est considéré par ceux qui en bénéficient comme une initiative saine et positive du gouvernement, il est peut-être temps pour les deux échelons de gouvernement, en collaboration étroite avec les organismes offrant des services à contrat et les collectivités autochtones, d'essayer de voir comment ils pourraient mieux répondre aux besoins divers et changeants des autochtones.

Dans le cadre de l'enquête Marshall et du rapport du groupe de travail de l'Alberta, entre autres, on a abordé la question du Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones et notamment l'ensemble des services que les auxiliaires judiciaires devraient fournir. Le Programme a été modifié à la suite des diverses demandes locales. Par exemple, la

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

situation géographique dans les Territoires du Nord-Ouest et les besoins des collectivités autochtones ont contribué à élargir le rôle des auxiliaires judiciaires qui assument désormais des responsabilités normalement confiées aux techniciens judiciaires travaillant dans le cadre du programme de l'aide juridique. Cela aura des répercussions importantes sur les objectifs du Programme dans cette région du Canada et pourrait exiger certaines adaptations des ententes de frais partagés actuellement en vigueur pour l'aide juridique et les auxiliaires judiciaires autochtones.

D'autres modifications sont actuellement apportées au Programme dans d'autres provinces pour répondre aux besoins locaux. Par exemple, on est en train de changer le Court Communicator Program du Manitoba en vue de supprimer l'opinion courante selon laquelle les auxiliaires judiciaires servent la cour et non les clients. Le programme a récemment été rebaptisé Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones du Manitoba et est doté d'un nouveau mandat élargi. On va prochainement procéder à une étude d'évaluation des besoins dans le cadre du Programme et les résultats de ce travail détermineront l'orientation future, les besoins en matière de services et le financement à court et à long termes.

Le Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones élargi et adapté devra faire face à un certain nombre de problèmes permanents. Dans le cadre du mandat actuel, on s'est posé des questions sur la qualité et l'uniformité de la formation reçue par les auxiliaires judiciaires. De façon plus générale, on s'est demandé comment répondre aux besoins de ceux que le mandat actuel ne permet pas de servir, les victimes et les témoins par exemple, et ceux qui cherchent à obtenir de l'aide dans leurs démêlés avec le régime de justice civile. On a enfin exprimé des inquiétudes quant à l'étendue des services offerts dans

le cadre de ces programmes qui présentent peut-être des possibilités inexploitées dans des domaines comme la prévention du crime, l'information du public en matière juridique et l'aide aux victimes.

Accès aux études de droit pour les autochtones

Divers organismes et ministères ont également essayé de trouver une solution au problème du nombre insuffisant d'autochtones dans les professions juridiques, problème qui a été mis en lumière dans les enquêtes et les rapports des groupes de travail publiés récemment. À l'échelle fédérale, un programme d'accès aux études de droit pour les Indiens non inscrits et les Métis a été lancé par le ministère de la Justice en 1973 afin de compléter un programme semblable du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien destiné aux Indiens inscrits. Actuellement, le programme offre chaque année à des Indiens non inscrits et à des Métis dix bourses de trois ans pour des études de droit ainsi qu'une aide financière pendant l'année universitaire correspondant aux besoins de chacun. Le programme offre également dix bourses pour des cours d'orientation précédant les études de droit à l'Université de la Saskatchewan (en anglais) et à l'Université d'Ottawa (en français). (Les Indiens inscrits et les Inuit peuvent bénéficier d'une aide équivalente auprès du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.)

Jusqu'ici, 91 étudiants en droit ont été diplômés dans le cadre du programme. À l'heure actuelle, 30 étudiants suivent un cours de droit de trois ans et 10 autres suivent les cours d'orientation précédant les études de droit. L'Association canadienne des professeurs de droit a fait remarquer que les avocats autochtones restent trop peu nombreux dans les professions juridiques et presse le ministère de la Justice d'augmenter son aide à l'intention des candidats indiens non inscrits et métis.

QUESTIONS À DÉBATTRE

1. Comment adapter le Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones à leurs besoins divers et changeants?
2. Quels autres modèles de services juridiques faudrait-il étudier et comment le gouvernement fédéral pourra-t-il participer à l'examen de ces nouveaux modèles comme les sociétés de services juridiques, étant donné qu'il y a dans ce domaine une grande diversité de besoins et un partage des responsabilités.
3. Comment le gouvernement fédéral pourra-t-il encourager et aider le plus efficacement possible les autochtones à se lancer dans la carrière juridique?

4.5 LES TRIBUNAUX ET LES DÉCISIONS JUDICIAIRES

La question des décisions a été l'une des plus débattues au cours des dernières années, sans aucun doute en grande partie parce qu'elle met nettement en lumière les conséquences des diverses perceptions de la justice et du règlement des différends. Le formalisme juridique et ce que l'on peut considérer comme une tendance punitive et dénonciatrice des décisions dans le monde occidental contrastent souvent nettement avec l'attitude traditionnelle des autochtones voulant qu'on insiste sur la guérison, la réconciliation et le rétablissement de l'harmonie sociale. Ces inquiétudes sont souvent accentuées par des problèmes d'ordre pratique tel que l'absence de services d'interprétation et de traduction adaptés, le manque de compréhension des questions d'intérêt local par le personnel du tribunal, notamment pour les collectivités où il n'y a pas de sessions régulières des tribunaux, et la gêne normale que ressentent de nombreux autochtones à l'endroit d'un système judiciaire qu'ils ne comprennent pas. Les mémoires au groupe de travail de l'Alberta montrent que les autochtones estiment généralement que les tribunaux sont imposés à la collectivité autochtone au lieu d'en faire partie, que les procureurs intentent des poursuites pour la police ou le système et non pour la collectivité et que les juges prennent des décisions sans comprendre suffisamment la collectivité ou sans qu'elle y participe.

Il est évident qu'il sera nécessaire d'élaborer de nouvelles approches qui répondront au désir des autochtones du Canada de participer davantage et de façon plus significative à l'application de la justice, et d'inclure de plus en plus des éléments en rapport avec la justice dans les propositions d'autonomie gouvernementale. Cela nécessitera l'examen de tout un éventail d'options conformes à des principes de justice et d'équité partagés.

La sensibilisation à la culture autochtone

La sensibilisation à la culture autochtone est l'une des mesures qui risque le plus d'améliorer immédiatement la situation et elle a été reconnue par le sous-comité et mentionnée dans presque tous les rapports. Il semble que l'on s'entende généralement pour dire qu'une stratégie intégrée de sensibilisation à la culture autochtone devrait être mise au point pour le corps judiciaire et les agents du ministère de la Justice, et avec eux, à partir des programmes anciens et en collaboration avec les autochtones, les professionnels de la formation et de l'éducation et tous ceux qui participent à l'administration de la justice dans les provinces et les territoires.

Le ministère de la Justice offre actuellement des ressources pour la formation de tous les membres du corps judiciaire, quel que soit leur échelon, grâce à des contributions ou des bourses offertes au Centre canadien de la magistrature, à l'Association canadienne des juges de cours provinciales et au Western Judicial Centre (Centre de la magistrature de l'Ouest). Ces ressources ont permis d'offrir des cours, une formation de sensibilisation et l'élaboration d'un matériel pédagogique à l'intention du corps judiciaire. Lors du Nova Scotia Educational Seminar du Centre canadien de magistrature qui a eu lieu à Halifax en juin 1990, on a abordé la question des autochtones et des tribunaux, et notamment la détermination de la peine pour les autochtones. En juin 1991, le Ministère et deux autres ministères fédéraux ont fourni les ressources pour un cours sur la détermination de la peine, organisé par le Western Education Centre, comportant des activités multiculturelles en petits groupes avec des autochtones du Nord.

Parallèlement, des organisations comme le Justice Institute of British Columbia, le Holland College de

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

l'Île-du-Prince-Édouard, la School of Human Justice, l'université de Regina, le Yukon College, le Service correctionnel du Canada, les facultés de droit, la GRC, les gouvernements provinciaux, les écoles de police, pour ne citer que quelques exemples, ont mis au point et présenté une sensibilisation à la culture autochtone. L'intensification des activités dans ce domaine et l'absence de données véritables sur l'efficacité des diverses approches retenues, montrent bien la nécessité d'une mise en commun et d'une intégration.

«L'indigénisation»

Pour de nombreux porté-parole autochtones la sensibilisation à la culture autochtone des juges et des agents non autochtones du ministère de la Justice ne peut constituer, au mieux, qu'une partie de la solution. Certains ont prôné «l'indigénisation» du système grâce à la nomination d'autochtones à tous les échelons de la magistrature. D'autres semblent favorables à l'application de l'article 107 de la Loi sur les Indiens pour nommer des juges de paix autochtones, tout en sachant que leur compétence est limitée et qu'ils ne pourraient pas jouer un rôle important en matière criminelle. Plusieurs provinces ont nommé des juges de paix autochtones en vertu de lois provinciales. Une fois encore, la compétence de ces juges de paix qui relèvent entièrement de l'autorité législative provinciale est limitée. Néanmoins les consultations tripartites pourraient donner lieu à des approches innovatrices, comme les juges de paix hybrides nommés par plusieurs juridictions, pouvant répondre aux besoins de certaines collectivités autochtones.

Les ententes innovatrices

On accorde de plus en plus d'intérêt à tout un ensemble d'ententes plus innovatrices regroupées sous le titre général de solution de rechange au règlement

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

des différends. Ce terme recouvre plusieurs ententes très différentes qui ont en commun d'avoir pour point de départ la communauté, de faire appel aux ressources autochtones et de s'inspirer des approches traditionnelles pour le règlement des différends, et d'être appliquées par des autochtones. Un certain nombre de propositions font l'objet de négociations et certains modèles sont en voie d'élaboration. Il semble évident que pour répondre aux divers besoins des collectivités autochtones qu'un large éventail d'options devront être examinées:

- les comités consultatifs en matière de justice (ou conseils des anciens) peuvent contribuer à assurer la participation de la communauté à l'application de la justice et particulièrement à la détermination de la peine;
- les tribunaux de médiation et d'arbitrage constituent un excellent moyen, très prometteur, pour assurer la participation de la communauté dans la résolution des conflits de nature civile;
- les tribunaux communautaires chargés des infractions aux lois de la collectivité peuvent constituer un moyen efficace pour assurer la participation de la communauté au système judiciaire.

Ces modèles sont facilement applicables immédiatement en matière civile. Par ailleurs, il peut être possible, en collaborant avec les provinces et les collectivités intéressées, d'y intégrer des mesures applicables avant l'inculpation, avant le procès, avant le prononcé de la peine et d'autres mesures relatives au cautionnement et aux infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité. Bien que dans toutes ces options la compétence soit limitée, elles pourraient toutes permettre de garantir une plus

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

grande participation de la collectivité autochtone au système judiciaire et chacune d'elles pourrait constituer une première étape dans le processus de responsabilisation croissante des autochtones en matière d'administration de la justice. La solution voulue doit effectivement tenir compte des besoins et de la volonté de chaque communauté et, si la plupart des initiatives pouvaient être mises en oeuvre sous le régime des lois actuelles, l'évolution de ces innovations, y compris un éventuel fondement légal, devrait préférablement être envisagée dans un cadre tripartite.

Tout en admettant qu'il ne saurait y avoir de projet précis et que les collectivités autochtones doivent jouer un rôle important dans l'élaboration de ces solutions innovatrices, l'Association du Barreau canadien, dans son rapport de 1988 intitulé *Locking Up Natives In Canada* (Le confinement des autochtones au Canada) a recommandé d'envisager un projet pilote permettant au gouvernement et aux collectivités autochtones de travailler ensemble à la mise au point d'approches nouvelles adaptées à la situation canadienne.

Bon nombre de questions juridiques, administratives et de compétences devront être réglées par les gouvernements et les collectivités quand ils examineront les différentes propositions relatives aux ententes innovatrices; en outre, pour répondre à ces questions il faudra procéder à de nombreux travaux de recherche et de développement. Dans ce contexte, l'Assemblée des premières nations a décidé en 1991 de créer un bureau de la police et de la justice indigènes (*Office for Indigeneous Policing and Justice*), et d'entreprendre des recherches sur divers sujets dont l'éventail maximum de solutions possibles avec le Canada ou à l'intérieur du Canada, et des groupes de discussion où l'on se concentrera sur des modèles concernant notamment la formation, le financement, les questions de droit et de compétence.

QUESTIONS À DÉBATTRE

1. Que pourrait faire le gouvernement fédéral pour encourager et appuyer le plus efficacement possible la sensibilisation des juges et des agents du ministère de la Justice à la culture autochtone?
2. Quelles mesures le système de justice peut-il prendre pour recruter davantage d'autochtones et les garder dans ses rangs?
3. Quelles options sont les plus prometteuses pour ce qui est des approches innovatrices en matière judiciaire et quelles mesures concrètes le gouvernement fédéral peut-il prendre pour permettre de vérifier l'efficacité et l'à-propos de ces approches?
4. Que peut faire le gouvernement fédéral pour encourager le plus efficacement possible la réalisation de travaux de recherche et d'études portant sur la politique par des autochtones sur les solutions innovatrices dans le domaine de la justice?

4.6 LA DÉTERMINATION DE LA PEINE

La détermination de la peine constitue un problème particulièrement complexe qui mérite qu'on l'étudie séparément. Les travaux de recherche montrent inmanquablement que les autochtones, et plus particulièrement les contrevenants autochtones, croient être condamnés plus durement dans les tribunaux canadiens que les contrevenants non autochtones. À première vue, ces opinions vont à l'encontre d'études récentes relatives aux schémas de détermination de la peine, dans lesquelles on a constaté qu'il n'y avait pas de différence importante pour la détermination de la peine et le nombre des libérations conditionnelles accordées, ni pour la longueur de la peine infligée aux autochtones et aux non autochtones. Il n'y a pas non plus de différence notable à l'échelon des tribunaux pour ce qui est des recommandations de placement dans la collectivité. La peine d'emprisonnement est la même pour les autochtones et les non autochtones. Le nombre des libérations conditionnelles est le même pour ces deux groupes ainsi que le taux de réincarcération. Les données canadiennes relatives à la détermination de la peine et à l'incarcération pour défaut de paiement d'amende dans les établissements correctionnels provinciaux, territoriaux et fédéraux montrent que la durée de la peine est égale, voire légèrement inférieure, pour les contrevenants autochtones.

Ce que ces données cachent peut-être, c'est que des sanctions apparemment équivalentes peuvent être vécues diversement en raison des différences culturelles et de situation. Les études du ministère de la Justice indiquent que bien souvent les contrevenants autochtones ne comprennent ni l'audience de détermination de la peine ni la peine proprement dite. Dans la mesure où le processus de détermination de la peine n'est pas expliqué en fonction de la culture ou n'est pas conforme à cette culture, les autochtones peuvent ressentir la peine

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

comme plus dure que prévu ou que nécessaire. Il y a ensuite, à l'autre extrémité de l'éventail, ceux qui considèrent que les peines d'emprisonnement constituent un moyen d'échapper aux difficultés et aux privations souvent extrêmes qu'ils vivent à l'extérieur de la prison. Dans l'un et l'autre cas, la sentence ne répond pas aux objectifs de réadaptation et de dissuasion.

En réalité, ces problèmes reflètent sans doute un certain nombre de problèmes structurels que pose la détermination de la peine, comme l'a montré la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Pour répondre à ces inquiétudes et à d'autres problèmes connexes, le ministre de la Justice et le Solliciteur général du Canada ont publié en juillet 1990 un document de travail intitulé *Vers une réforme : détermination de la peine, les affaires correctionnelles et mise en liberté sous condition*, dans lequel est prévu un large éventail de réformes, notamment :

- l'incorporation dans la loi d'un Énoncé des objectifs et des principes de la détermination de la peine;
- une commission sur la détermination de la peine et les libérations conditionnelles;
- des règles de preuve et de procédure pour la détermination de la peine;
- des réformes en matière d'infliction et de perception des amendes;
- un processus de consultation pour les sanctions intermédiaires.

On a dit que dans la proposition d'incorporation dans la loi d'un Énoncé des objectifs et des principes de la détermination de la peine, le principal objectif de la

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

sentence est de contribuer à faire régner la justice et la paix dans la société au moyen de l'imposition de décisions justes. On propose en outre divers objectifs pour la détermination de la peine, notamment la réparation du préjudice causé aux victimes ou à la collectivité, le fait de faire prendre conscience aux contrevenants de leurs responsabilités et de leur fournir l'occasion de se réintégrer à la société à titre de citoyens productifs et respectueux de la loi. On intégrera pour finir dans la proposition d'incorporation dans la loi d'un Énoncé des objectifs et des principes de la détermination de la peine le principe voulant qu'on ne prive pas une personne de sa liberté avant d'avoir envisagé des solutions moins contraignantes. Cette proposition devrait permettre au régime de justice pénale de s'orienter vers des décisions axées sur la collectivité tout en réduisant le recours à l'incarcération.

La commission sur la détermination de la peine et les libérations conditionnelles permettra d'instaurer un régime au sein duquel il y aura autant d'influence mutuelle, de compréhension et de communication que possible entre les responsables de la détermination de la peine et des libérations conditionnelles. Cela devrait favoriser l'élaboration d'une politique cohérente pour la détermination de la peine et les libérations conditionnelles. La Commission aurait pour mandat d'étudier le lien entre les directives relatives à la détermination de la peine et les autres aspects du système de justice pénale, et de faire en sorte que les tentatives d'intégrer une certaine part de pouvoir discrétionnaire en un point du système n'aient pas d'effet négatif ailleurs.

Les réformes relatives à l'imposition et à la perception des amendes devraient permettre de supprimer du système des sanctions tout préjugé socio-économique et aider les personnes économiquement défavorisées, y compris les autochtones. Ce processus devra permettre de

garantir que la volonté du juge d'infliger une amende plutôt que d'incarcérer constitue bien la sanction que reçoit le contrevenant au lieu de se voir imposer une peine d'incarcération beaucoup plus démoralisante.

Le recours aux sanctions intermédiaires est sujet à d'importantes variations régionales. Dans les établissements fédéraux, le pourcentage des contrevenants incarcérés pour actes de violence a augmenté ces dernières années bien qu'il y ait encore un pourcentage important de personnes incarcérées pour des crimes contre les biens. Les infractions mineures contre les biens ou celles commises en état d'ébriété représentent le plus grand nombre d'incarcérations dans les établissements provinciaux au cours des dernières années. Les délits de vol, recel et introduction par effraction occupent la deuxième place pour ce qui est du nombre des incarcérations. Les statistiques montrent immanquablement que trois incarcérations sur dix sont dues au défaut de paiement des amendes. Les partisans des sanctions intermédiaires ont suggéré d'élargir l'éventail des options disponibles afin d'offrir des sanctions efficaces et dures sans avoir recours à l'incarcération.

Ces propositions constituent un cadre de travail avec les collectivités autochtones en vue de mettre au point des mécanismes permettant une plus grande participation de la collectivité au processus de détermination de la peine et de rendre plus efficace le recours aux sanctions et aux approches traditionnelles autochtones visant la guérison comme solutions de rechange aux pratiques actuelles de détermination de la peine.

QUESTIONS À DÉBATTRE

1. Comment le gouvernement fédéral peut-il encourager et appuyer une participation communautaire suffisante au processus de détermination de la peine?
2. Quelles mesures sont les plus prometteuses pour ce qui est d'offrir des solutions de rechange à l'incarcération qui soient adaptées aux collectivités autochtones et comment le gouvernement fédéral peut-il appuyer ces initiatives le plus efficacement possible?

4.7 LES JEUNES CONTREVENANTS

Les inquiétudes relatives aux jeunes autochtones figurent dans de nombreux documents d'étude. Il est particulièrement difficile d'accorder un traitement juste et équitable aux jeunes autochtones du fait de l'inexistence de services judiciaires et sociaux, d'avocats locaux expérimentés et de centres de détention locaux, ou de solutions de rechange communautaires. La *Loi sur les jeunes contrevenants* contient diverses dispositions pouvant permettre de répondre aux inquiétudes relatives à la justice applicable aux autochtones en permettant aux collectivités autochtones d'avoir un plus grand contrôle de la justice s'appliquant aux jeunes. Par exemple, l'intégration de mesures différentes pour les infractions moins graves et les directives minimales lorsque ces mesures sont appliquées permettent un large éventail de programmes gérés par les autochtones à l'intention des jeunes autochtones, tant dans les zones urbaines que rurales.

De plus, la disposition (par. 7(5)) permettant au lieutenant-gouverneur en conseil de désigner une personne ou un groupe de personnes dont l'autorisation est requise, dans tous les cas ou dans des circonstances particulières, pour que l'adolescent soit détenu offre un moyen possible de régler le problème du recours trop fréquent à la détention avant le procès, surtout pour les jeunes autochtones. Enfin, les principes et les dispositions stipulant que «le droit des adolescents à la liberté ne peut souffrir que d'un minimum d'entraves» et reconnaissant des «besoins spéciaux» offrent une grande latitude aux provinces et aux territoires pour la création de comités de justice pour la jeunesse (art. 69).

Il est clair que ces possibilités ne sont pas complètement exploitées, surtout en ce qui concerne les jeunes autochtones. Le Parlement révisé actuellement la *Loi sur les jeunes contrevenants*. Le

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

projet de loi C-12, *Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel*, en est à l'étape du rapport. Il porte sur les raisons d'un renvoi à une autre juridiction et sur les décisions concernant les jeunes accusés de meurtre dans les tribunaux pour adolescents et pour adultes. On y prévoit de proroger l'application de la décision pour les jeunes accusés de meurtre au tribunal pour adolescents afin de disposer de deux années supplémentaires pour la surveillance dans la collectivité. Chez les autochtones, on s'inquiète de ce qu'il y a un nombre trop important de jeunes autochtones qui sont transférés. On craint de plus que ces jeunes soient placés dans des prisons pour adultes.

D'autres questions sont également à l'étude et on prévoit une deuxième série de modifications pour l'année prochaine. Elles porteront notamment:

- sur les dispositions de garde et de révision dont l'objectif sera d'augmenter le recours aux solutions de rechange à l'incarcération chaque fois que cela est possible;
- sur la disposition concernant les besoins spéciaux des jeunes contrevenants, l'objectif étant d'augmenter les possibilités de réinsertion;
- sur la disposition relative à l'admissibilité des déclarations, l'objectif étant de supprimer les sujets d'irritation tout en préservant les droits des jeunes;
- sur le placement des jeunes qui ont été transférés et condamnés dans les tribunaux pour adultes, l'objectif étant de placer ces jeunes dans des établissements pour adolescents chaque fois que c'est justifié.

QUESTIONS À DÉBATTRE

1. Comment le gouvernement fédéral peut-il encourager le plus efficacement possible la déjudiciarisation pour les jeunes autochtones et le recours plus général aux solutions de rechange à la détention avant procès et à la mise sous garde?
2. Quelles mesures concrètes peuvent être prises pour avancer la réinsertion des jeunes contrevenants dans la collectivité?

4.8 L'INCARCÉRATION DES ADULTES

Il est évident que le trop grand pourcentage d'autochtones incarcérés dans les établissements fédéraux et provinciaux est la conséquence de l'ensemble des problèmes discutés ci-dessus. Autrement dit, le régime correctionnel hérite des conséquences des autres problèmes sociaux, économiques, culturels et juridiques. Il faudra pour s'attaquer à ce problème du nombre exagéré d'autochtones incarcérés avoir une approche globale. Parallèlement, étant donné la particularité des problèmes rencontrés par les autochtones dans le régime correctionnel, la réforme du système carcéral lui-même doit être l'une des grandes priorités.

Le Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime carcéral fédéral

C'est pour étudier divers moyens d'améliorer le service correctionnel fédéral et de supprimer les obstacles empêchant les contrevenants autochtones de bénéficier de possibilités et d'un traitement équitables que le Solliciteur général a créé le Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime carcéral fédéral.

Le Groupe d'étude, qui a présenté son rapport en 1989, lequel a été approuvé par le Solliciteur général et doit selon lui constituer le plan à long terme du Ministère en matière d'incarcération des autochtones, a étudié un certain nombre de problèmes importants du domaine de la recherche et des statistiques; des décisions judiciaires individuelles; des programmes et des services; et du rôle des collectivités autochtones. Le Groupe d'étude est allé plus loin que la plupart des études antérieures en proposant un certain nombre d'options stratégiques pour la mise en oeuvre des recommandations.

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

Le Groupe d'étude a confirmé que les détenus autochtones rencontrent des difficultés particulières lorsqu'il s'agit d'obtenir et de terminer une libération anticipée et que, même lorsqu'ils ont à faire face aux mêmes problèmes que les détenus non autochtones, il est nécessaire de prévoir des solutions uniques en raison de leur origine culturelle et socio-économique. On indiquait dans la conclusion du rapport que, pour arriver à des décisions équitables et offrir des chances équivalentes de réinsertion positive, il faudra que les politiques, les structures et les programmes gouvernementaux reflètent la volonté d'augmenter la participation autochtone au sein du système correctionnel et d'accroître les responsabilités des autochtones à l'égard des programmes et des services autant que le permettent les cadres législatif et constitutionnel actuels.

Tout en reconnaissant que la réinsertion positive des contrevenants autochtones dépend, dans une large mesure, de l'aide qu'ils reçoivent des collectivités autochtones avant et après leur libération, le Groupe d'étude a constaté qu'un nombre croissant d'individus et d'organisations autochtones assistent les détenus pendant et après leur incarcération, dans le cadre de programmes officiels, de services de liaison, de visites amicales et d'activités de soutien.

Le Groupe d'étude a recommandé que l'on cherche à obtenir une participation accrue des autochtones en leur fournissant une information suffisante et adaptée, en augmentant les communications entre les collectivités et le service correctionnel, et en donnant une plus grande responsabilité aux collectivités autochtones au sein du système correctionnel actuel.

Les détenues sous responsabilité fédérale

Le Service correctionnel du Canada a publié le rapport du Groupe d'étude sur les détenues sous responsabilité fédérale le 20 avril 1990. Le mandat

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

du Groupe d'étude consistait à étudier la gestion, dans le système carcéral, des détenues sous responsabilité fédérale du début de leur peine à l'expiration de leur mandat d'arrêt et à mettre au point un plan directeur pour ce processus de façon à ce que l'on tienne compte des besoins particuliers et spéciaux des femmes.

Bien que le Groupe d'étude ait insisté sur la nécessité d'améliorer le traitement des détenues en créant des cadres carcéraux plus adaptés, il a également souligné le besoin d'augmenter la participation des familles et des collectivités des détenues afin d'améliorer leurs chances de réinsertion positive, aussi bien avant qu'après l'incarcération et aussi longtemps que cela est nécessaire.

Si elles ne représentent que 2 % de la population féminine du Canada, les femmes autochtones comptent pour environ 15 % de la population carcérale féminine des établissements fédéraux. Le Groupe d'étude a admis que les femmes autochtones représentent le groupe le plus défavorisé du Canada. Il a en outre reconnu que toute stratégie visant à faciliter une réinsertion positive des détenues autochtones dans la collectivité de leur choix devra tenir compte des besoins et des problèmes particuliers des femmes autochtones ainsi que du rôle important que joue la femme autochtone dans la communauté.

En acceptant la recommandation du Groupe d'étude voulant que soient créés de nouveaux établissements régionaux pour remplacer la prison pour femmes de Kingston, le Solliciteur général et le ministre chargé de la Condition féminine se sont entendus pour créer un pavillon de guérison autochtone comme solution de rechange à l'incarcération des femmes autochtones. Les travaux de planification et de construction de cet établissement sont en cours; les femmes autochtones y participent directement et le gouvernement fédéral collabore avec les collectivités

LES AUTOCHTONES ET LA JUSTICE : *Document de travail*

autochtones pour mettre au point des programmes pour le séjour dans le pavillon et prévoir des possibilités pour la libération. De façon générale, il sera important de s'assurer à ce que les femmes autochtones participent à la réforme en matière de justice.

Vers une réforme

L'ensemble des documents de 1990 intitulé *Vers une réforme*, dont nous avons déjà parlé, reconnaissent le rôle essentiel des programmes pour ce qui est de faciliter la réinsertion des détenus autochtones. Ces documents comportent une proposition de *Loi sur les services correctionnels* et de *Loi sur la libération conditionnelle* qui pourrait nettement augmenter la participation des collectivités autochtones aux activités se déroulant en milieu carcéral.

Les modifications législatives proposées permettraient au Service correctionnel du Canada de conclure des ententes avec les collectivités autochtones afin de leur donner davantage de chances d'assurer le contrôle et la garde des détenus autochtones.

Mise en oeuvre

S'inspirant de ces initiatives, le Service correctionnel du Canada a mis en oeuvre un certain nombre de réformes, à l'échelon national et régional, et a, conjointement avec la Commission nationale des libérations conditionnelles, étudié de nouvelles approches en vue de mieux sensibiliser le personnel carcéral et les commissaires à la culture autochtone.

De plus, ces dernières années, le gouvernement fédéral a également financé divers projets de création et d'expérimentation dans les collectivités autochtones. Ces projets doivent permettre de recueillir des renseignements sur une conception innovatrice du service correctionnel communautaire;

ces renseignements sont ensuite transmis aux autres collectivités autochtones de tout le Canada. Par exemple, le ministère du Solliciteur général et le ministère de la Justice participent actuellement au financement du service de probation du dakota-ojibway du Manitoba dans le cadre duquel on étudie les moyens de rendre les services de probation plus adaptés culturellement en permettant aux collectivités de participer davantage à ces services et de mieux les contrôler. De plus, le ministère du Solliciteur général appuie un projet des Aboriginal Legal Services of Toronto (Services juridiques autochtones de Toronto) dans le cadre duquel on étudie les besoins des détenus autochtones libérés dans la région de Toronto et on devra proposer des méthodes concrètes pour répondre à ces besoins. Le Ministère a récemment terminé un projet avec la National Native Association of Treatment Directors ayant pour objectif d'évaluer des programmes modèles pour la période précédant le traitement dans deux établissements fédéraux et d'étudier le moyen d'augmenter le nombre des centres de traitement pour autochtones qui acceptent les détenus libérés.

Près de 15 ans après la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois de 1975, une entente a été conclue avec les Inuit du Québec; elle permet au gouvernement fédéral de se libérer de ses obligations en matière correctionnelle. Celui-ci participera à un groupe de travail tripartite chargé d'étudier, sur une période de douze mois, le moyen d'améliorer l'exercice de la justice dans les collectivités inuit. Au niveau provincial et territorial, plusieurs études autochtones relatives à la justice abordent le problème du régime correctionnel. Les provinces et les territoires tiennent compte des recommandations figurant dans ces études pour mettre au point une conception innovatrice des services correctionnels dans les collectivités autochtones. Le gouvernement fédéral appuie ces initiatives et est prêt à travailler avec les provinces et

les peuples autochtones pour augmenter les possibilités de solutions correctionnelles communautaires dans les collectivités autochtones.

QUESTIONS À DÉBATTRE

1. Quelles devraient être les priorités du gouvernement fédéral pour améliorer le régime carcéral à l'intention des hommes et des femmes autochtones?
2. Quelles conceptions du régime correctionnel communautaire ont le plus de chances de répondre aux besoins des collectivités autochtones et comment le gouvernement fédéral peut-il encourager et appuyer le plus efficacement possible les initiatives dans ce domaine?

CHAPITRE 5
Conclusion

5.1 CONCLUSION

Le gouvernement fédéral s'est engagé à rendre le système de justice plus intégré, plus juste et plus efficace. La réforme de l'administration de la justice en vue de répondre aux besoins, aux inquiétudes et aux aspirations des autochtones ne pourra être positive que si les autochtones participent pleinement à l'élaboration des politiques et des programmes, prenant ainsi part à l'orientation de la réforme de l'administration de la justice.

Nous apprécierions recevoir vos observations.

Veillez les faire parvenir à l'adresse ci-dessous:

Projet relatif à la justice
applicable aux
autochtones
Édifice de la Justice
239, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

QUESTIONS À DÉBATTRE

1. Comment le gouvernement fédéral peut-il encourager et appuyer le plus efficacement possible la participation des autochtones à l'élaboration des politiques et des programmes nationaux en matière d'administration de la justice?
2. Comment le gouvernement fédéral peut-il encourager le plus efficacement possible une participation tripartite pour l'élaboration et la coordination des initiatives aux échelons régional, provincial, territorial et local?
3. Comment le gouvernement fédéral peut-il encourager et appuyer le plus efficacement possible la participation des femmes autochtones afin de s'assurer que les politiques et les programmes en matière d'administration de la justice répondent à leurs besoins et problèmes spéciaux et à leur rôle particulier dans la communauté autochtone?
4. Comment le gouvernement fédéral peut-il encourager et appuyer le plus efficacement possible la participation des autochtones handicapés afin de s'assurer que les politiques et les programmes répondent à leur besoins et préoccupations?