



Public Safety
Canada

Sécurité publique
Canada

ARCHIVED - Archiving Content

Archived Content

Information identified as archived is provided for reference, research or recordkeeping purposes. It is not subject to the Government of Canada Web Standards and has not been altered or updated since it was archived. Please contact us to request a format other than those available.

ARCHIVÉE - Contenu archivé

Contenu archivé

L'information dont il est indiqué qu'elle est archivée est fournie à des fins de référence, de recherche ou de tenue de documents. Elle n'est pas assujettie aux normes Web du gouvernement du Canada et elle n'a pas été modifiée ou mise à jour depuis son archivage. Pour obtenir cette information dans un autre format, veuillez communiquer avec nous.

This document is archival in nature and is intended for those who wish to consult archival documents made available from the collection of Public Safety Canada.

Some of these documents are available in only one official language. Translation, to be provided by Public Safety Canada, is available upon request.

Le présent document a une valeur archivistique et fait partie des documents d'archives rendus disponibles par Sécurité publique Canada à ceux qui souhaitent consulter ces documents issus de sa collection.

Certains de ces documents ne sont disponibles que dans une langue officielle. Sécurité publique Canada fournira une traduction sur demande.



Solliciteur général
Canada

Secrétariat
du Ministère

Solicitor General
Canada

Ministry
Secretariat

QUESTIONS CORRECTIONNELLES CONCERNANT LES AUTOCHTONES

Révision du droit correctionnel
Document de travail n° 7
février 1988

Canada

DATE DUE		
~~MAY 24 1990~~		
1661 02 JED		
~~JUL 22 1992~~		

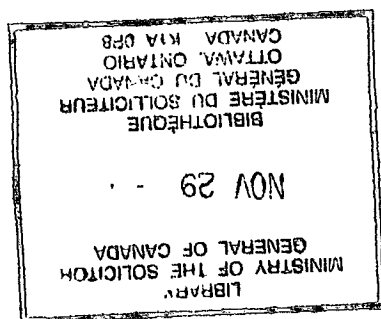
KE Correctional issues af-
 9410 fecting native peoples
 C61
 no.7
 c.2

Copyright of this document does not belong to the Crown.
Proper authorization must be obtained from the author for
any intended use.

Les droits d'auteur du présent document n'appartiennent
pas à l'État. Toute utilisation du contenu du présent
document doit être approuvée préalablement par l'auteur.

QUESTIONS CORRECTIONNELLES CONCERNANT LES AUTOCHTONES

Révision du droit correctionnel
Document de travail n° 7
février 1988



Le présent document exprime les opinions provisoires du Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel. Il a été rédigé à des fins de discussion seulement et ne reflète ni les opinions du Solliciteur général du Canada ni celles du gouvernement du Canada.



RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL

Groupe de travail:	Alison MacPhail,	Présidence
	Mario Dion	La commission nationale des libérations conditionnelles
	Karen Wiseman	Service correctionnel du Canada
	Robert Cormier	Secrétariat du Ministère du Solliciteur général
	Fernande Rainville-LaForte	Ministère de la Justice
Équipe du projet:	Alison MacPhail Joan Nuffield Paula Kingston	Coordonnatrice
Conseiller:	Don McCaskill	Président, Département des études sur les autochtones, Université de Trent

PRÉFACE

La Révision du droit correctionnel est un projet parmi plus de cinquante autres qui forment la Révision du droit pénal, qui est une analyse de l'ensemble du droit fédéral relatif au crime et au système de justice pénale. Bien qu'elle ne constitue qu'une partie d'une oeuvre plus globale, la Révision du droit correctionnel n'en demeure pas moins une étude de première importance en soi. Elle vise essentiellement les cinq lois fédérales suivantes :

- . la Loi sur le ministère du Solliciteur général
- . la Loi sur les pénitenciers
- . la Loi sur la libération conditionnelle de détenus
- . la Loi sur les prisons et les maisons de correction, et
- . la Loi sur le transfèrement des délinquants.

Certaines parties du Code criminel et d'autres lois fédérales qui ont trait aux questions correctionnelles seront également révisées.

Le premier document de consultation produit dans le cadre de la Révision du droit correctionnel présente la plupart des questions devant être examinées au cours de l'étude. Il a été largement diffusé en février 1984. Les quatorze mois qui ont suivi ont été marqués par des consultations et des propositions précises émanant de la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que des organismes religieux et d'assistance postpénale, des groupes de victimes, d'une association d'employés, de l'Association canadienne des autorités de libérations conditionnelles, d'une commission des libérations conditionnelles et d'un universitaire. Aucune réponse n'est encore parvenue cependant de groupes représentant la police, la magistrature ou les criminalistes. On s'attend toutefois que des représentants de ces groupes importants se manifesteront au cours de la présente série de consultations publiques (c'est-à-dire, la deuxième). Par ailleurs, les opinions des détenus et du personnel correctionnel seront sollicitées directement.

(ii)

Depuis la fin du premier train de consultations, une série spéciale de consultations provinciales a été entreprise. Il a paru nécessaire, en effet, de s'assurer que les questions fédérales-provinciales pouvaient être traitées de façon adéquate. Aussi, le présent document de travail fait-il état, à l'occasion, des résultats de la première série de consultations et de ceux des consultations provinciales.

Le deuxième train de consultations est fondé sur une série de documents de travail dont la liste figure à l'Annexe A. Le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel, qui se compose de représentants du Service correctionnel du Canada (SCC), de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC), du Secrétariat du ministère du Solliciteur général et du ministère de la Justice fédéral, invite les personnes et les groupes intéressés à lui faire parvenir leurs observations par écrit.

Le Groupe de travail entreprendra une série complète de consultations lorsque tous les documents de travail auront été publiés et il rencontrera alors les personnes et les groupes intéressés. Cette démarche aboutira à la présentation d'un rapport au gouvernement. Dans la rédaction de ses conclusions finales sur les questions soulevées dans les différents documents de travail, le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel tiendra compte des observations qu'il aura reçues.

Veuillez faire parvenir vos commentaires à :

Alison MacPhail
Coordonnatrice
Révision du droit correctionnel
Ministère du Solliciteur général
340 ouest, avenue Laurier
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

QUESTIONS CORRECTIONNELLES CONCERNANT LES AUTOCHTONES

RÉSUMÉ

INTRODUCTION

L'introduction fait ressortir l'objet principal du présent document qui est de mettre en évidence les graves problèmes auxquels les infracteurs autochtones sont aux prises dans le système correctionnel et de proposer des approches législatives et des lignes de conduite en matière de réforme du droit correctionnel qui pourraient aplanir ces difficultés. Les questions en litige et les façons éventuelles de les résoudre sont débattues dans le cadre de la Révision du droit correctionnel et du statut juridique spécial des peuples autochtones au Canada.

PARTIE I: L'INFRACTEUR AUTOCHTONE

Au Canada, les infracteurs autochtones sont un groupe particulièrement défavorisé. Ils sont surreprésentés dans le système correctionnel, où leur proportion semble augmenter. Ils ont des problèmes et des besoins spéciaux, issus du milieu social, culturel et spirituel qui leur est propre. On ne peut pas répondre à ces besoins dans le système correctionnel conventionnel. Les infracteurs autochtones sont peu enclins à participer à des programmes administrés par des non-autochtones, mais ils prennent de plus en plus part à des programmes dirigés par des autochtones, et qui vont dans le sens de leur culture. Les autochtones ne tirent pas autant parti des programmes de mises en liberté que les non-autochtones. Une autre source de problèmes est leur faible nombre au sein du personnel du service correctionnel, malgré les efforts entrepris au chapitre de l'action positive, ainsi que le petit nombre d'entre eux qui siègent à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

PARTIE II: LE CONTEXTE JURIDIQUE

Au Canada, les peuples autochtones ont un statut juridique spécial et unique, issu des droits des autochtones et des droits découlant de traités, ainsi que des diverses dispositions d'ordre constitutionnel et législatif. Dans la mesure où les personnes

autochtones sont aussi membres d'une minorité ethnique, religieuse ou linguistique, le Canada a aussi les obligations internationales de respecter des droits précis. À l'heure actuelle, la définition juridique des droits des peuples autochtones est imprécise. Toutefois, le mouvement vers l'autonomie gouvernementale des autochtones est aujourd'hui capital pour eux et pour le gouvernement du Canada, au moment même où de nouveaux organismes dirigés par des autochtones commencent à exercer de plus en plus d'autorité dans des secteurs importants de la vie collective, tels la justice, l'application de la loi et les affaires correctionnelles.

PARTIE III: L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES INFRACTEURS AUTOCHTONES

Au cours des consultations sur la Révision du droit correctionnel, il importera avant tout de déterminer si des modifications législatives contribueraient à améliorer la situation des infracteurs autochtones.

L'une ou l'autre des approches suivantes (ou les deux) serait-elle appropriée?

1. Élaborer des dispositions législatives spéciales à l'intention des autochtones, qui tiennent compte des négociations sur l'autonomie gouvernementale et de leurs besoins spéciaux.

Par une loi habilitante, des organismes communautaires autochtones, désignés sous le nom d'autorités correctionnelles autochtones, se verraient conférer des compétences considérables, en conservant un lien juridique clairement énoncé avec le Solliciteur général. Des services correctionnels, des services de libération conditionnelle et d'assistance postpénale seraient donnés dans des installations gérées par les autorités correctionnelles autochtones. Les services fournis se conformeraient aux exigences fondamentales de la loi, notamment celle de bien contrôler les infracteurs.

2. Améliorer la situation des autochtones au moyen de la réforme de la législation correctionnelle existante. Cette approche est plus restreinte et ne suppose pas de changement en profondeur. Le système correctionnel actuel reste aux leviers de commande.

Voici ce que supposerait cette approche :

- de larges consultations avec les autorités autochtones, par l'entremise de comités consultatifs autochtones régionaux et national.
- des garanties pour que des programmes qui traitent de la spiritualité, de la culture et de la réinsertion sociale des autochtones soient mis sur pied;
- une participation plus active des collectivités autochtones dans la planification des mises en liberté des infracteurs autochtones;
- des efforts plus soutenus d'action positive visant l'embauchage de personnel autochtone et son avancement, et davantage de cours de sensibilisation du personnel correctionnel au fait autochtone.

PARTIE IV: CONCLUSION

Les deux approches décrites dans le présent document sont complémentaires et pourraient améliorer la situation des détenus autochtones, tout en facilitant les efforts que font les communautés et les organismes autochtones pour jouir davantage d'autonomie en ce qui concerne les services correctionnels destinés aux infracteurs autochtones.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PRÉFACE	(i)
RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE	(iii)
INTRODUCTION	1
PARTIE I : L'INFRACTEUR AUTOCHTONE	3
PARTIE II : LE CADRE JURIDIQUE	11
Droits et autonomie gouvernementale des autochtones	11
La Charte canadienne des droits et libertés	19
Droit international	24
PARTIE III : AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES INFRACTEURS AUTOCHTONES	26
La codification et la RDC	26
Loi habilitante	29
Réforme de la législation correctionnelle actuelle	33
a) Consultation des autorités autochtones	34
b) Programmes relatifs à la spiritualité, à la culture et à la réadaptation des autochtones	36
c) Transfèvements	40
d) Mises en liberté	41
e) Travailleurs correctionnels et cours de sensibilisation au fait autochtone	42

PARTIE IV : CONCLUSION 46

NOTES 48

ANNEXE A : Documents de travail

ANNEXE B : Loi de 1984 sur les services à
l'enfance et à la famille (Ontario)

ANNEXE C : Proposition d'énoncé d'objet et de
principes pour le systèmes
correctionnel

QUESTIONS CORRECTIONNELLES CONCERNANT LES AUTOCHTONES

INTRODUCTION

La Révision du droit correctionnel est un examen de la législation correctionnelle fédérale; elle consiste à analyser en profondeur les objectifs correctionnels et à déterminer comment la loi devrait être rédigée pour les refléter le plus fidèlement possible. L'objet ultime de la Révision est d'élaborer une législation qui atteigne les buts suivants : (i) constituer juridiquement les organismes correctionnels et les investir de façon claire et précise de leurs rôles et de leurs activités; (ii) refléter la philosophie correctionnelle du Canada; et (iii) faciliter la réalisation des buts et des objectifs correctionnels. Une telle législation vise à promouvoir un processus décisionnel juste et efficace, elle doit être claire et sans ambiguïté, elle doit faciliter les opérations, orienter le personnel correctionnel, être cohérente, promouvoir la dignité et le traitement équitable des infracteurs et refléter les intérêts du personnel et de toutes les parties touchées par le système correctionnel. Dans l'élaboration d'un texte législatif, il faut donc prendre en considération l'intérêt public, l'administration et le personnel correctionnels ainsi que les détenus¹.

Les infracteurs autochtones sont un groupe qui nécessite une attention particulière en raison du statut juridique spécial des peuples autochtones, des graves problèmes que pose toujours leur considérable surreprésentation dans le système correctionnel et d'autres éléments liés à leur situation de groupe traditionnellement défavorisé. On reconnaît cette situation dans le rapport Carson, publié en 1984 :

"Les détenus autochtones représentent 30 pour cent de la population carcérale dans au moins une des régions du Service. Depuis 1960, le taux de croissance de la population autochtone dans les établissements fédéraux a été deux fois supérieur à celui de la population non-autochtone. De plus, on n'accorde des libertés conditionnelles (c'est-à-dire des absences temporaires et des libérations conditionnelles) qu'à très peu de détenus autochtones par rapport aux autres détenus et ils sont pour la plupart libérés sous surveillance obligatoire. Le taux de récidive chez les détenus autochtones est également plus élevé que chez les non-autochtones."²

Le présent document commence par un examen du problème auquel se heurtent continuellement les autochtones dans les services correctionnels et, à cet égard, étudie les processus correctionnels qui touchent l'infracteur autochtone et la collectivité autochtone dans son ensemble. La partie II est une analyse du contexte juridique dont il faut tenir compte dans l'élaboration d'une législation correctionnelle relative aux autochtones. Elle porte également sur les conséquences possibles, pour les services correctionnels, des droits et de l'autonomie politique des autochtones, de la Charte canadienne des droits et libertés, de la Loi constitutionnelle de 1982 et du droit international. La partie III analyse les avantages et les désavantages qu'il y aurait à codifier les dispositions touchant les autochtones et examine un certain nombre de questions précises, notamment la spiritualité et la culture autochtones, les programmes correctionnels, les transfèrements, la libération conditionnelle et l'assistance postpénale, le recrutement et la formation du personnel.

PARTIE I : L'INFRACTEUR AUTOCHTONE

Le présent chapitre traite des problèmes que posent les infracteurs autochtones dans le système correctionnel. Certains de ces problèmes sont issus de d'autres secteurs du système de justice pénale ou encore du système socio-économique dans son ensemble. D'autres problèmes sont inhérents aux services correctionnels eux-mêmes, auxquels il serait peut-être possible d'apporter certains changements valables.

Le problème le plus évident est la disproportion entre le nombre des autochtones que l'on trouve dans le système et leur nombre dans la société canadienne. Ironie du sort, bien qu'il soit affligeant de voir des proportions aussi élevées d'autochtones dans le système correctionnel, leur petit nombre, en chiffres absolus, empêche en revanche la mise sur pied, dans les systèmes correctionnels existants, de programmes qui répondraient à leurs besoins particuliers. Se greffe à cela le fait que les Canadiens autochtones ne sont pas un groupe homogène, possédant une seule langue et une seule culture. Le système correctionnel n'est donc pas aux prises avec un seul ensemble de problèmes. Non seulement y a-t-il au Canada plusieurs langues autochtones (des 53 langues autochtones distinctes du Canada, 16 sont de plus en plus utilisées³), mais les problèmes sont différents selon qu'il s'agit d'indiens inscrits ou non, qui vivent ou non dans des réserves ou qui demeurent dans les zones urbaines ou rurales.

Selon les derniers chiffres du recensement, les autochtones ne comptent que pour 2 % de la population du Canada⁴. Toutefois, selon les statistiques officielles - qui ne se fondent pas toutes sur les mêmes définitions du terme "autochtone" et qui, de l'avis de bien des personnes, constituent une sous-estimation du nombre des infracteurs qui se considèrent comme autochtones -- environ 9,5 % de la population carcérale est autochtone, y compris approximativement 13 % de la population féminine des établissements fédéraux⁵.

Dans l'Ouest et dans le Nord, la surreprésentation est plus spectaculaire encore et le nombre d'autochtones incarcérés continue d'augmenter. Dans la région des Prairies, par exemple, les autochtones représentent environ 5 % de la population totale. Cependant, en 1980, ils composaient 27,6 % de la population carcérale des pénitenciers dans les Prairies et, en 1987, ce pourcentage s'élevait à 32,2 %. En 1980, dans la région du Pacifique, leur pourcentage s'établissait à 9,4 %; en 1987, il était de 12,2 %.

Dans la région du Québec, leur nombre est demeuré relativement stable: il était de 0,2 % en 1980 et de 0,5 % en 1987. Pour la même période toutefois, le pourcentage des infracteurs autochtones dans la région de l'Atlantique est tombé de 4,3 % en 1980 à 2,6 % en 1987, et de 5 % en 1980 à 4 % en 1987, dans la région de l'Ontario⁶.

Ces chiffres ne veulent pas dire pour autant que les décideurs du système de justice pénale ni même que le système dans son ensemble sont imprégnés de préjugés racistes. Ils servent simplement à illustrer le fait que les autochtones sont une assez grosse minorité dans les établissements correctionnels et à montrer que les causes profondes de leur surreprésentation remontent peut-être très loin, à une destructuration sociale indépendante du système de justice pénale. Toutefois, quelles que soient les causes de tout cela, il est manifeste que ces nombres soulèvent des questions très réelles pour les services correctionnels qui doivent trouver la meilleure façon pour répondre aux besoins des infracteurs autochtones et pour résoudre les problèmes qui leurs sont propres.

La situation socio-économique des canadiens autochtones n'a rien d'encourageante lorsqu'on la compare à celle des autres canadiens. En règle générale, les autochtones sont moins scolarisés, ont moins de compétences utilisables sur le marché du travail et connaissent un plus fort taux de chômage que le reste de la population. Le taux de mortalité infantile y est deux fois plus élevé que le taux national et l'espérance de vie, pour les enfants de plus d'un an, est inférieure d'au moins dix ans à celle des canadiens non-autochtones.

Le taux de mort violente chez les Indiens est trois fois plus élevé que la moyenne nationale. Le taux de suicide est près de trois fois celui de la population totale, mais en ce qui concerne le groupe des 15 à 25 ans, ce taux est plus de six fois celui de la population totale pour ce groupe d'âge.⁷

Des études montrent également que les infracteurs autochtones, peut-être dans une plus large mesure que les infracteurs non-autochtones, viennent de milieux familiaux très instables et ont fréquenté de nombreux établissements gérés par les services sociaux et les organismes de justice pénale⁸. Souvent, les infracteurs autochtones viennent de foyers monoparentaux, ont des problèmes familiaux et ont été placés dans des foyers d'accueil. La majorité

des infracteurs autochtones ont des casiers judiciaires chargés et ont commis des délits étant jeunes. Les infracteurs autochtones sont plus fréquemment admis dans les établissements correctionnels pour des infractions avec violence que les non-autochtones, bien que les raisons à cela soient difficiles à déterminer clairement⁹. L'alcoolisme tend à être un grave problème pour la majorité des infracteurs autochtones. Le taux d'alcoolisme et la consommation individuelle d'alcool sont plus prononcés chez eux que chez les autres infracteurs.

Environ la moitié des détenus autochtones sous responsabilité fédérale sont des "Indiens inscrits" et, parmi ce groupe, environ un tiers habitent des réserves. De façon générale, il semble aujourd'hui que la plupart des détenus autochtones viennent de zones urbaines, mais encore en proportions considérablement plus petites que les détenus non-autochtones. Alors qu'il y a environ 15 ans, 40 % des détenus autochtones de l'établissement de Stony Mountain étaient originaires de régions urbaines, ce nombre approche aujourd'hui les 70 %. Il semble que le taux des détenus autochtones qui résident dans les zones urbaines soit plus élevé que celui de l'ensemble de la population autochtone du Manitoba.

Lorsque l'infracteur autochtone arrive en prison ou au pénitencier, d'autres différences se font jour. Une proportion importante des détenus autochtones se sentent et sont perçus par les autres comme étant très différents des détenus non autochtones au chapitre de leurs attitudes, de leurs valeurs, de leurs intérêts, de leur identité et de leurs origines.

Le détenu autochtone est moins porté à participer activement aux programmes de réadaptation généraux offerts dans les pénitenciers. Cela semble vrai même si ces dernières années, les programmes offerts se sont considérablement améliorés et si les organismes autochtones ont accru les services et le counseling destinés expressément aux clients des services correctionnels. Les détenus autochtones participent cependant davantage aux programmes qui leur sont destinés et qui font intervenir des représentants du secteur privé, notamment des fraternités et sororités autochtones, ainsi qu'aux programmes éducatifs et culturels du genre du Cercle sacré. Peut-être parce que le système correctionnel s'ouvre de plus en plus aux représentants spirituels et culturels des autochtones, ce qui est dû au moins en partie aux revendications de leurs organismes, et peut-être aussi parce que l'on assiste à une revalorisation culturelle dans certaines communautés autochtones, les détenus semblent s'éveiller de plus en plus à la spiritualité et à la culture autochtones.

De nombreux détenus autochtones ont des besoins spéciaux d'ordre social, culturel et spirituel. Il peut s'agir en particulier de participer à des cérémonies et à des rites de groupe traditionnels tels la cérémonie du calumet et la suerie. Pour ceux qui n'ont auparavant pas eu beaucoup de contacts avec la culture et la spiritualité traditionnelles, l'occasion d'apprendre à connaître ces cérémonies et d'y participer peut devenir un aspect important de leur expérience carcérale, et créer un lien avec les communautés autochtones de l'extérieur.

Une grande proportion d'autochtones purgent leur peine dans des établissements correctionnels très éloignés de leur lieu d'origine. Le problème est encore plus grave chez les femmes détenues, autochtones et non-autochtones, parce qu'il n'y a qu'un pénitencier fédéral au Canada pour les femmes. Le Service correctionnel du Canada (SCC) tente de résoudre ces problèmes de distance en recourant à des ententes fédérales-provinciales d'échange de services, grâce auxquelles des détenus sous responsabilité fédérale peuvent être incarcérés dans des prisons provinciales plus proches de leur foyer et vice-versa. Toutefois, les distances demeurent un problème, en particulier pour les détenus du Nord et des régions isolées, étant donné que la majorité des établissements provinciaux se trouvent dans les centres. Les effets sur le maintien des liens avec la famille et la collectivité sont évidents.

Avant que le SCC modifie sa politique de transfèrement pour respecter le principe de la proximité, les transfèrements accentuaient le problème des distances. Par ailleurs, cela avait pour effet de contrecarrer les plans de réintégration des détenus dans leur famille et leur collectivité. Ce fut en partie pour résoudre ce genre de problèmes que l'on a recommandé dans le rapport Carson d'ouvrir davantage de camps de travail et de centres correctionnels communautaires pour les autochtones, et même d'envisager "la possibilité de construire des établissements à sécurité moyenne distincts pour les détenus autochtones¹¹." À ce propos, il est dit dans ce rapport : "nous pensons que les relations employés-détenus resteront toujours quelque peu tendues dans les établissements dirigés par des non-autochtones et logeant de nombreux détenus autochtones".

Conformément à ces recommandations, on devrait voir, en 1988, l'établissement de centres correctionnels communautaires gérés par des autochtones en Alberta (à Edmonton) et en Colombie-Britannique

(dans les basses terres continentales). Dans ces centres, qui seront dirigés par des organismes communautaires autochtones, on offrira des programmes de préparation à la vie active, de traitement de l'alcoolisme et des toxicomanies et des programmes qui conviennent aux infracteurs autochtones sur le plan culturel¹². Les régions du Pacifique et des Prairies cherchent également à obtenir des places supplémentaires pour des autochtones dans les camps de travail provinciaux¹³.

On observe également des différences entre les autochtones et les autres dans le régime de mise en liberté. Les détenus autochtones tendent à renoncer à leurs droits à une audience de libération conditionnelle plus souvent que les autres, choisissant de ne pas être candidats à la libération conditionnelle. Les détenus autochtones connaissent moins bien les règlements régissant la libération conditionnelle que les détenus non-autochtones. Même lorsqu'ils viennent de réserves, la collectivité dont ils sont issus n'intervient pas souvent dans le plan de libération conditionnelle ou autres plans de mise en liberté, soit parfois parce que le détenu n'est pas le bienvenu dans la réserve ou parce qu'il existe davantage de ressources pour la surveillance et la réadaptation dans les zones urbaines que dans les zones autochtones rurales, ou parce que le détenu ne ressent plus de liens avec la réserve. Souvent, la situation découle d'un ensemble complexe de facteurs étroitement liés.

Les résultats d'une étude de contrôle, menée sur une période de six ans allant du 1er janvier 1979 au 31 décembre 1985 dans la région des Prairies du SCC, montrent qu'on avait accordé aux infracteurs autochtones sous responsabilité fédérale un nombre légèrement plus élevé d'absences temporaires qu'aux autres infracteurs, mais une proportion sensiblement inférieure de libérations conditionnelles totales (25,2 % des candidats autochtones contre 39,2 % pour les non-autochtones)¹⁴. En Saskatchewan, ces différences dans les taux de libération conditionnelle ne semblent pas se vérifier et, en fait, il semble que les autochtones soient libérés sous condition plus fréquemment que les non-autochtones. Après la mise en liberté, on constate un taux de retour au pénitencier plus élevé chez les autochtones, qui risquent plus souvent de s'attirer une révocation pour des manquements aux conditions de leur libération que pour de nouveaux crimes¹⁵.

Nombre de personnes qui travaillent auprès de détenus autochtones se plaignent du fait que la Commission nationale des libérations conditionnelles compte peu de commissaires ou d'employés autochtones et a, par conséquent, de la difficulté à comprendre ces détenus et à établir des plans de libération conditionnelle qui leur conviennent. Certains représentants des autochtones prétendent que les critères pour la libération conditionnelle ou les évaluations faites pour les audiences des libérations conditionnelles ne sont pas conçus pour les autochtones. On déplore également que les collectivités autochtones puissent très peu intervenir dans le processus de préparation à la libération conditionnelle et dans l'élaboration d'un plan d'assistance postpénale pour les infracteurs autochtones.

Voilà pourquoi, en mars 1987, le Solliciteur général a formé un groupe de travail chargé d'examiner le processus par lequel passent les infracteurs autochtones du moment de leur admission à un pénitencier fédéral jusqu'à l'expiration de leur peine. Le Groupe de travail sur la réinsertion des détenus autochtones en tant que citoyens respectueux des lois veut trouver davantage d'occasions pour que les détenus autochtones puissent se réinsérer dans la société, en améliorant le placement pénitentiaire, les programmes offerts dans les établissements, la préparation aux absences temporaires, à la libération conditionnelle de jour et à la libération conditionnelle totale et par une surveillance innovatrice et meilleure. Au besoin, le Groupe de travail consulte les administrations provinciales et territoriales, les collectivités autochtones et les autres organismes qui travaillent activement à la réinsertion sociale des infracteurs autochtones¹⁶.

Les tentatives pour recruter et garder des nombres appréciables d'employés autochtones au sein du Service correctionnel n'ont donné que peu de résultats. Le SCC est doté de ce qui pourrait s'apparenter à un programme d'action positive pour l'embauchage de personnel autochtone, mais, dans les régions, il y a encore une proportion beaucoup plus faible de personnel autochtone que de détenus eux-mêmes. Le personnel autochtone qui travaille en milieu correctionnel subit souvent des pressions des détenus autochtones eux-mêmes (à qui il arrive d'en demander trop sous prétexte qu'ils sont des autochtones) et des autres membres du personnel. Ces pressions sont souvent la cause de leur départ prématuré du Service.

Observations

Certains thèmes se dégagent des écrits et rapports importants qui traitent des autochtones dans le système correctionnel.

Premièrement, il est très difficile pour les travailleurs correctionnels non-autochtones de comprendre le milieu social, culturel, spirituel et religieux d'où sont issus les détenus autochtones et, par conséquent, de comprendre ce qui touche nombre d'entre eux le plus profondément. Moins il y a compréhension mutuelle, plus il est difficile d'administrer un régime correctionnel.

Deuxièmement, même lorsque les autochtones se conduisent comme des "prisonniers modèles", en ce sens qu'ils causent peu ou point de problèmes dans l'établissement, on arrive rarement à les persuader de participer activement à des programmes de formation générale et de counseling offerts à la population carcérale générale. En outre, de nombreux détenus autochtones connaissent mal les rouages du système correctionnel. Il semble toutefois que les autochtones seront plus portés à participer aux programmes si ceux-ci sont administrés par des organisations autochtones qui ne font pas partie du système.

Troisièmement, le recrutement d'autochtones pour travailler en milieu correctionnel n'a pas eu les résultats escomptés, ce qui est particulièrement regrettable puisque les détenus autochtones semblent être plus enclins à participer aux programmes du SCC dont le personnel et l'orientation culturelle sont autochtones.

Quatrièmement, le problème de la criminalité autochtone - de même que le crime dans la population générale - a des rapports étroits avec la situation socio-économique globale des autochtones à l'intérieur et à l'extérieur des réserves. On ne peut apporter de solution à la criminalité autochtone si l'on ne s'attaque pas à ces conditions socio-économiques, notamment au chômage, à l'alcoolisme, à l'éclatement des familles et à la pauvreté. Il reste cependant que les facteurs de la violence, les antécédents criminels, l'alcoolisme et l'insuffisance des liens avec la collectivité sont étroitement associés au risque et ne peuvent être négligés lorsque vient le temps de prendre des décisions concernant la gestion des cas et la mise en liberté.

De nombreux observateurs autochtones et non-autochtones pourraient être amenés à en conclure que les détenus autochtones sont particulièrement défavorisés, que les peuples autochtones devraient participer plus étroitement à la planification et à la prestation des services correctionnels et que, dans certains cas, des services et des programmes spéciaux devraient être établis par et pour les détenus autochtones, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de leur territoire.

Il convient également de se rappeler que les détenus autochtones ne forment pas un groupe homogène et que beaucoup de ceux qui sont originaires des villes ou qui n'ont pas de liens étroits avec les bandes ou les réserves nécessitent l'intervention à la fois d'organisations autochtones urbaines et des conseils de bande ou de tribu.

PARTIE II : LE CADRE JURIDIQUE

Au Canada, les autochtones ont un statut juridique particulier. Celui-ci découle de leurs droits d'autochtones et des traités, ainsi que des dispositions contenues dans différents documents constitutionnels. Tous ces droits, ainsi que certaines dispositions du droit international, ont d'importantes conséquences pour les autochtones et pour leurs rapports avec la justice. Dans le présent chapitre, nous décrirons ces éléments dans le cadre juridique particulier aux autochtones.

Droits et autonomie gouvernementale des autochtones

La compétence constitutionnelle d'adopter des lois sur les "Indiens et les terres réservées pour les Indiens" a été conférée au Parlement du Canada par l'article 91(24) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867. De nombreux groupes autochtones ont signé des traités avec des représentants de la Couronne dans lesquels ils renonçaient à revendiquer les terres en échange de réserves et d'autres droits découlant de traités.

Il y a moins longtemps, certains droits des peuples autochtones du Canada ont été enchassés dans la Constitution. Les dispositions relatives à ces droits sont contenues dans les articles 25 et 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. L'article 25 porte que :

25. Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés -- ancestraux, issus de traités ou autres -- des peuples autochtones du Canada, notamment :
 - a) aux droits ou libertés reconnus par la Proclamation royale du 7 octobre 1763;
 - b) aux droits ou libertés existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

Il importe de tenir compte de cet article dans la rédaction de toute loi correctionnelle qui touche les autochtones, car vraisemblablement l'on ne peut invoquer la disposition de la Charte qui porte sur les "droits à l'égalité" (article 15) pour supprimer quelque droit, déjà conféré ou non, en faisant valoir qu'il est discriminatoire envers les non-autochtones. Par conséquent, les distinctions ne sont vraisemblablement pas discriminatoires si elles découlent des droits des autochtones. De plus, comme nous en parlons plus loin à la page 23, le paragraphe 15(2) de la Charte permet de mettre sur pied des programmes visant à aider certains individus ou groupes qui sont défavorisés sur des plans tout à fait indépendants des droits des autochtones.

L'enchâssement dans la Constitution des droits ancestraux et des droits découlant des traités constitue un événement encore plus important pour les autochtones. La Proclamation de 1983 modifiant la Constitution ajoutait l'article 35 à la Loi constitutionnelle de 1982.

- 35(1) Les droits existants -- ancestraux ou issus de traités -- des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.
- (2) Dans la présente loi, "peuples autochtones du Canada" s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.
- (3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.
- (4) Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits -- ancestraux ou issus de traités -- visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes.

On continue d'interpréter de diverses façons ce que sont véritablement les "droits des autochtones". Les chefs autochtones prétendent qu'un large éventail de droits particuliers sont implicites dans l'expression "droits des autochtones". Il faudra attendre de futures conférences constitutionnelles et décisions de tribunaux pour en connaître

la définition juridique précise. Toutefois, pour traiter des questions relativement aux règlements de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale, le gouvernement du Canada a révisé sa politique des revendications territoriales globales en décembre 1986. Dans le cadre de cette politique, le gouvernement est prêt à se pencher sur toutes sortes de questions, y compris la question fondamentale de l'autonomie gouvernementale.

"L'approche du gouvernement fédéral, en ce qui concerne sa politique relative à l'autonomie gouvernementale, consiste à reconnaître le souhait exprimé par les collectivités autochtones d'exercer un plus grand contrôle et un plus grand pouvoir sur la gestion de leurs affaires.... Les objectifs de la politique du gouvernement en matière d'autonomie gouvernementale axée sur les collectivités sont fondés sur des principes voulant qu'on accroisse sensiblement les pouvoirs et la prise de décision au niveau local....

Dans le contexte de la politique des revendications territoriales globales, l'autonomie gouvernementale est une question étroitement rattachée au besoin exprimé par les Autochtones de participer, en permanence, à la gestion des terres et des ressources, ainsi qu'à l'élaboration d'institutions d'autonomie gouvernementale qui reconnaissent leur place dans la société canadienne."¹⁸

Pour un grand nombre de chefs politiques autochtones, l'autonomie gouvernementale est sans aucun doute la question la plus pressante à laquelle les autochtones ont à faire face aujourd'hui. À son niveau le plus fondamental, elle concerne la survie des peuples autochtones en tant que groupe distinct au sein de la société canadienne. Toutefois, de même qu'on ne s'est pas entendu sur la nature exacte des droits des autochtones, aucun consensus ne se dégage à propos de ce que l'on conçoit, précisément, par autonomie gouvernementale des autochtones. En même temps, cette autonomie est manifestement envisagée comme un but souhaitable tant par le gouvernement que par les peuples autochtones. On a fait beaucoup pour tenter d'atteindre cet objectif : quatre conférences constitutionnelles auxquelles ont participé le premier ministre du Canada, les premiers ministres des provinces et les chefs autochtones; une étude d'un comité parlementaire spécial (rapport Penner)¹⁹; un accord très important sur les droits territoriaux - dont

l'autonomie gouvernementale - la Convention de la Baie James et du Nord québécois²⁰; des modifications à la Loi sur les Indiens pour accorder davantage de pouvoirs aux collectivités autochtones locales; des lois fédérales sur l'autonomie gouvernementale - la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec²³ et la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte²⁴; et des lois provinciales qui permettent aux autochtones de fournir certains services sociaux adaptés à leur culture, à leur patrimoine et à leurs traditions²⁵.

Le mouvement vers l'autonomie gouvernementale des autochtones aura d'importantes répercussions sur la Révision du droit correctionnel, car on peut prévoir que le système de justice pénale, les services correctionnels y compris, sera à l'ordre du jour de nombreuses négociations générales qui se tiendront au sujet de l'autonomie gouvernementale.

Naturellement, les collectivités autochtones ont des idées très différentes sur la priorité à accorder aux questions de justice pénale dans leurs négociations sur l'autonomie gouvernementale, sans compter qu'elles ne sont pas toutes dans la même situation économique et ne sont pas toutes aussi prêtes les unes que les autres à prendre en charge les différentes fonctions. Jusqu'à présent, les organismes autochtones ont classé la justice pénale plus bas sur leur liste de priorité par rapport à d'autres questions telles que l'instruction et les soins de santé et, à l'intérieur du système de justice pénale lui-même, les services correctionnels sont classés beaucoup plus bas comparativement à d'autres sujets comme la police et le fonctionnement des tribunaux. Les autorités fédérales sont conscientes des perspectives et des besoins divergents des collectivités autochtones lorsqu'il s'agit de définir l'autonomie gouvernementale.

Lors de la Conférence des Premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, tenue en 1987, le gouvernement fédéral a déclaré reconnaître le droit des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et s'est montré prêt à appuyer toute proposition visant l'autonomie gouvernementale

"- qui prévoit explicitement la tenue de négociations entre les autochtones et les gouvernements en vue de définir la portée et les modalités d'exercice de ce droit;

- qui habilite les autochtones à régler eux-mêmes les questions qui les touchent directement, ce droit s'appliquant à tous les autochtones."²⁶

Les dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale contiendraient implicitement le pouvoir de fournir des services et des programmes.

L'approche adoptée par le gouvernement fédéral dans la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte²⁷ a été de permettre à cette collectivité autochtone de déterminer dans le détail les pouvoirs précis qu'elle souhaitait assumer. Cette loi est essentiellement une loi habilitante qui reconnaît à la collectivité sechelte un statut juridique et la responsabilité de rédiger sa propre constitution. Cette collectivité peut définir dans sa constitution, à l'intérieur de certaines limites précisées par la loi, les pouvoirs et les procédures de son gouvernement, qui à leur tour lui permettraient de légiférer dans divers domaines.

Sans aller jusqu'à permettre l'établissement d'institutions parallèles, cet accord marquant qu'est la Convention de la Baie James et du Nord québécois signée en 1975 entre le gouvernement fédéral, la province de Québec ainsi que les Cris et les Inuit du Nord québécois prévoit des établissements, des programmes et des services correctionnels spécialisés, adaptés aux besoins des infracteurs cris et inuit²⁸. L'article 18 (pour les Cris) et l'article 20 (pour les Inuit) donnent des pouvoirs étendus en matière d'administration de la justice et des systèmes correctionnels. Pour ce qui concerne les services correctionnels, l'article 18 prévoit :

- qu'il y ait des établissements de détention situés dans le territoire de la baie James;
- que du personnel de préférence cri reçoive une formation spéciale pour pouvoir travailler dans les établissements correctionnels et les services de probation, de libération conditionnelle, de réadaptation et d'assistance postpénale;
- que l'on puisse être entendu dans sa langue en cas d'arrestation ou de détention;

- que les Cris condamnés à l'emprisonnement puissent être incarcérés dans un établissement du territoire de la baie James, après consultation avec des administrations locales crie;
- que des soins puissent être donnés dans le territoire de la baie James aux Cris qui sont atteints de maladie mentale ou de maladies physiques graves pendant leur incarcération;
- que des installations spéciales soient pourvues pour les jeunes Cris, selon qu'ils sont âgés de moins de 21 ans ou selon qu'ils sont âgés de moins de 16 ans;
- que soient fournis aux Cris des programmes et des services qui leur conviennent et ce, en cri, dans la mesure du possible;
- que l'imposition des peines aux Cris et leur détention soient réexaminées, en tenant compte de leur culture et de leur mode de vie.

L'article 12 de la Convention du Nord-Est québécois contient des dispositions semblables régissant des services pour les Naskapis. Cette convention reconnaît donc qu'il faut non seulement mettre sur pied des programmes et des services spécialisés, mais qu'il est également essentiel que du personnel autochtone dispense les services appropriés aux infracteurs autochtones et que la collectivité autochtone puisse également y jouer un rôle important.

Même si très peu de mesures ont été prises pour réaliser les sortes d'installations et de services décrits dans la Convention (en grande partie parce que d'autres aspects ont été jugés prioritaires), il semble que l'on cherche aujourd'hui à examiner comment les services correctionnels prévus dans la Convention pourraient être mis en oeuvre. La négociation (entamée en juin 1986) pour la mise en oeuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, sous les auspices du MAINC, tente de résoudre les problèmes non solutions et d'entraîner la mise en oeuvre par les divers ministères fédéraux.

La reconnaissance dans un texte de loi de la situation spéciale des peuples autochtones n'est pas réservée au gouvernement fédéral. Dans le domaine de la protection de l'enfance, plusieurs gouvernements provinciaux ont adopté des lois qui admettent le principe

selon lequel les peuples autochtones doivent fournir des services adaptés à leur culture, à leur patrimoine et à leurs traditions. Par exemple, la Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille²⁹ de l'Ontario contient plusieurs dispositions spéciales touchant les peuples autochtones. L'approche adoptée se dégage de la Déclaration de principes, par exemple :

- f) reconnaître que les populations indiennes et autochtones devraient avoir le droit de fournir, dans la mesure du possible, leurs propres services à l'enfance et à la famille, et que tous les services fournis aux familles et aux enfants indiens et autochtones devraient l'être d'une façon qui tienne compte de leur culture, de leur patrimoine, de leur traditions et du concept de la famille élargie...

La loi énumère ensuite les façons dont les organismes autochtones peuvent participer aux décisions ou prendre des décisions touchant la prestation de services aux enfants indiens et autochtones. On trouvera à l'annexe B du présent document certaines des dispositions de la Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille qui touchent les autochtones; c'est là un exemple de l'approche que l'on peut adopter dans ce domaine. L'Alberta, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse ont des dispositions semblables concernant le bien-être des enfants autochtones³⁰.

Plusieurs gouvernements provinciaux ont également élaboré des politiques relatives à l'éducation et aux soins de la santé qui répondent mieux aux besoins et aux aspirations des autochtones.

Les différentes dispositions législatives susmentionnées reconnaissent la nécessité d'améliorer la situation des autochtones en leur fournissant des programmes et des services qui reflètent leur culture, leur patrimoine et leurs traditions, et que, d'une manière idéale, de tels programmes et services devraient être fournis par des autochtones, ou du moins avec la participation et suivant les conseils des organisations autochtones.

Bien que l'on ait accordé beaucoup d'attention aux Indiens inscrits vivant dans les réserves, la plupart de ces dispositions s'appliquent aux autochtones en général. Selon l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, les peuples autochtones du Canada s'entendent notamment "des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada". De même, la Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille de l'Ontario stipule clairement que l'expression "... bandes et communautés autochtones" doit s'interpréter de façon à englober les Indiens inscrits, non inscrits et les Métis.

Toute initiative prise dans le secteur correctionnel en vue de promouvoir la réinsertion des infracteurs autochtones doit manifestement s'adresser à tous ceux qui sont d'origine autochtone, qu'ils soient ou non des Indiens inscrits, des Inuit ou des Métis, qu'ils vivent ou non dans des réserves, qu'ils soient de la ville ou de la campagne.

Comme nous venons de le montrer, on reconnaît de plus en plus les lacunes d'un système dans lequel on s'attend à ce que les institutions de la société dominante profitent autant aux autochtones qu'aux non-autochtones. Tant les gouvernements que les peuples autochtones ont convenu qu'il fallait s'efforcer d'établir de nouveaux rapports, quoiqu'on n'en connaisse pas encore vraiment la nature. Il peut importer et être approprié d'adapter les institutions et de mettre sur pied de nouveaux programmes qui soient fondés sur les valeurs, la culture et les traditions autochtones.

Pour certains groupes autochtones, assumer le pouvoir en vertu d'une forme quelconque d'autonomie gouvernementale fondée sur la culture traditionnelle pourrait équivaloir simplement à perpétuer ce qui existe déjà. D'autres élaboreront de nouvelles formes de gouvernement.

La Direction générale des négociations de l'autonomie gouvernementale du MAINC a subventionné nombre de groupes autochtones afin qu'ils fassent des recherches pour tenter de déterminer quels seraient les meilleurs moyens de fondre les institutions et les coutumes traditionnelles avec le mode de vie contemporain. Pour certains, cela suppose l'adoption de lois qui conduisent à la création de nouvelles institutions et de nouveaux programmes. Par

exemple, une réserve au Manitoba cherche actuellement des façons de remplacer son système de conseil de bande par un système fondé sur les clans autochtones traditionnels. D'autres se contentent de modifier le système de conseil de bande existant.

La Charte canadienne des droits et libertés

La Charte canadienne des droits et libertés revêt une signification spéciale dans tout débat touchant le cadre juridique des services correctionnels. En tant que document constitutionnel, la Charte astreint tant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux à garantir à tous des droits fondamentaux. La Charte protège ces droits contre les pouvoirs de l'État.

La Charte a donné aux tribunaux des pouvoirs élargis leur permettant de se prononcer sur la constitutionnalité des lois et des actes des représentants de l'État qui peuvent porter atteinte aux droits et libertés protégés par la Constitution.

À l'article 15, la Charte offre de nouvelles protections constitutionnelles de droits à l'égalité aux minorités, y compris aux personnes autochtones.

- 15(1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.
- (2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

Une nouvelle situation se présente depuis l'adoption de ces dispositions relatives aux droits à l'égalité : les questions stratégiques qui touchent les droits à l'égalité, réglées antérieurement par les

voies politiques, ont pris une nouvelle dimension constitutionnelle et peuvent maintenant être soumises aux tribunaux. Dans la précédente partie de ce document, nous avons analysé certaines répercussions que peuvent avoir le statut juridique particulier des autochtones et leur lutte pour l'autonomie gouvernementale. Il nous reste à examiner les conséquences juridiques de l'article 15 pour les infracteurs autochtones.

En vertu de l'article 15, une personne peut contester une politique ou un programme (ou l'absence de politique ou de programme) pour la raison qu'il ou elle viole son droit à l'égalité devant la loi et à la même protection et au même bénéfice de la loi. La plupart des programmes gouvernementaux sont bien entendu autorisés par un texte législatif quelconque, que ce soit une loi ou un règlement, ne serait-ce que par les dispositions qui donnent des pouvoirs généraux à un ministère ou à un organisme. On ne sait pas encore vraiment comment la Cour suprême du Canada interprétera l'article 15, mais on peut s'attendre à ce que soient invoqués des arguments selon lesquels le manque d'uniformité dans l'application d'un programme prévu par la loi constitue une dénégation du droit "au même bénéfice de la loi".

Même lorsqu'une loi ou un programme semble à première vue neutre, il se peut qu'il ou elle ait sur certains groupes minoritaires des effets différents de ceux qu'il ou elle peut avoir sur l'ensemble de la population³¹. Par exemple, on pourrait soutenir que la Commission nationale des libérations conditionnelles, en s'acquittant de ses responsabilités qui consistent à "...accorder la mise en liberté et imposer toutes modalités" en vertu de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, viole les dispositions de la Charte, si l'on pouvait démontrer que les décisions, procédures et conditions de la libération conditionnelle sont de fait discriminatoires pour les détenus autochtones. En pareil cas, le détenu aurait vraisemblablement à démontrer que les candidats autochtones à la libération conditionnelle sont traités de façon différente des autres, que les différences ne sont pas justifiées par des objectifs gouvernementaux valides (la protection du public, par exemple,) et qu'elles ont pour effet de le priver de la "protection" ou du "bénéfice" accordés aux non-autochtones, ou qu'il n'y a

pas égalité entre ce qui est accordé aux candidats autochtones et aux candidats non autochtones. On pourrait faire valoir que bien que la loi ne fasse pas de distinction pour les autochtones, l'effet des procédures est discriminatoire.

Ce type de discrimination est une "discrimination systémique" ou la conséquence défavorable d'une loi ou d'un programme en apparence neutre. Comme on l'a énoncé en 1985, dans un document de travail du ministère de la Justice, il y a discrimination lorsque "des mesures administratives et des lois apparemment neutres se trouvent en fait à désavantager des personnes qui ont déjà besoin de la protection que prévoit l'article 15. ...Mais ce genre de discrimination est la plupart du temps difficile à découvrir et ressort généralement d'études statistiques."³¹

Le pouvoir d'accorder la libération conditionnelle est un bon exemple de "bénéfice" évident créé spécialement par la loi et que ne devrait entacher aucune discrimination. Une question peut-être plus complexe se pose dans le cas de programmes comme ceux qui touchent l'emploi des détenus. Un détenu autochtone peut-il prétendre que la formation et le travail offerts aux détenus sont conçus pour les non-autochtones et leur sont plus profitables qu'aux autochtones et, par conséquent, constituent de la "discrimination systémique"? Convierait-il d'élaborer une législation correctionnelle qui prévoit des programmes, des plans, des critères ou même des établissements spéciaux pour les détenus autochtones, afin de prévenir à l'avenir toute discrimination?

Le problème de la "discrimination systémique" soulève la question de savoir si, en vertu de la Charte, les tribunaux peuvent imposer l'obligation non seulement de corriger les déséquilibres ou les disparités dans les dispositions législatives et les programmes, mais aussi de légiférer de façon positive. En cas de contestation en vertu de la Charte, le tribunal pourrait-il conclure que le gouvernement doit adopter des dispositions législatives ou se doter de programmes visant à rétablir l'équilibre.

On ne sait pas encore jusqu'où iront les tribunaux. Ils disposent de plusieurs moyens de redressement (ordonnances) pour aider les groupes minoritaires : ordonnances pour assurer à des victimes de

discrimination de l'emploi ou un service dont elles sont privées, pour fournir des services éducatifs ou gouvernementaux à des membres de groupes minoritaires ou pour faire exécuter un programme d'action positive au bénéfice d'un groupe défavorisé³². L'article 24 de la Charte confère aux tribunaux des pouvoirs de redressement étendus. Il est établi que "toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances."

Afin d'éviter, ou du moins de réduire au minimum, les recours fondés sur la "discrimination systémique" exercée contre des groupes particuliers, les gouvernements peuvent mettre en oeuvre des programmes d'action positive et accorder ainsi une considération ou un traitement spécial à des membres de minorités défavorisées. Ce sont de tels lois et programmes qu'évoque le paragraphe 15(2) de la Charte : "Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés...". L'objet d'un programme d'action positive est de parvenir à une représentation plus proportionnelle ou à un traitement plus équitable de groupes qui existent actuellement, au travail et ailleurs.

Étant donné que l'égalité des résultats - et non seulement l'égalité des chances - est l'objet principal des programmes d'action positive, ceux-ci doivent comporter des mesures de redressement et des mesures d'égalité des chances. L'égalité des chances seule n'est pas suffisante parce que les différences et les inégalités dont souffrent certains groupes feraient se perpétuer la discrimination exercée contre eux. L'égalité des chances seule peut perpétuer les effets de l'injustice passée. Par conséquent, pour que l'action positive soit efficace, il faut mettre sur pied un programme de redressement. Au travail, cela suppose habituellement l'établissement de buts ou d'objectifs numériques et d'échéanciers pour les réaliser.

Les programmes d'action positive sont devenus un moyen courant de corriger la discrimination passée et ils sont en général mis sur pied volontairement. Toutefois, dans certaines circonstances, la

création de tels programmes peut être imposée par les commissions fédérales ou provinciales des droits de la personne. Par exemple, l'article 41. de la Loi canadienne sur les droits de la personne de 1983 dit :

- a) de mettre fin à l'acte et de prendre des mesures destinées à prévenir les actes semblables, notamment
 - (i) d'adopter les programmes, plans ou arrangements spéciaux visés au paragraphe 15(1) [c'est-à-dire un programme d'action positive].

Dans la décision rendue récemment par la Cour suprême du Canada dans l'affaire Action travail des femmes et la Commission des droits de la personne c. la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, on a jugé qu'en vertu de l'alinéa 41(2)a) de la Loi canadienne sur les droits de la personne le tribunal peut obliger un employeur à mettre sur pied un programme donné d'équité en matière d'emploi, en précisant des quotas³³.

Les articles 18 et 20 de la Convention de la Baie James prévoient l'établissement de programmes d'action positive pour l'embauchage d'autochtones au sein des systèmes judiciaires et correctionnels. Par exemple, des Cris et des Inuit doivent être employés pour occuper toutes sortes de fonctions :

- 18.0.34 Après consultation avec les administrations locales ou régionales crie, des Cris seront recrutés, formés et embauchés en vue de remplir le plus grand nombre possible de postes dans l'administration de la justice du "district judiciaire d'Abitibi", lorsqu'il est approprié de le faire³³.

Dans de nombreux organismes correctionnels fédéraux et provinciaux, des politiques ont donné lieu à la création de programmes semblables. On peut s'attendre à ce que les gens réclament de plus en plus de programmes d'action positive pour que les autochtones aient leur rôle à jouer dans le système de justice pénale, tant en vertu de la Charte qu'en vertu des lois sur les droits de la personne.

Cependant, selon une affaire non publiée présentée récemment à la Cour du banc de la reine du Manitoba, il faut, pour jouir de la protection prévue au paragraphe 15(2), qu'un lien rationnel existe entre le programme d'action positive et la cause de la situation défavorisée dans laquelle se trouve le groupe cible.³⁵ En outre,

la demande d'un tel programme doit reposer sur des motifs raisonnables pour que les conditions difficiles de ce groupe puissent être améliorées. Tous les programmes ne peuvent donc être protégés par la Charte.

Droit international

Le dernier aspect du cadre juridique dont il faut tenir compte lorsqu'on élabore une législation correctionnelle, ce sont les diverses obligations internationales qu'a contractées le Canada. Il s'agit entre autres des obligations que lui imposent la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et le Protocole facultatif y afférent, et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Canada a également adopté l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus établi par les Nations Unies.

L'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, traite précisément des droits des minorités dans les États où il en existe :

"Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue."³⁶

Les pactes sont des traités internationaux qui sont exécutoires en droit international; leurs dispositions ne peuvent cependant pas être appliquées par les tribunaux des pays si elles n'ont pas expressément été intégrées aux lois mêmes de ces pays. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies reçoit régulièrement de l'information au moyen de rapports provenant des États parties aux deux pactes et de plaintes provenant de particuliers en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le non-respect des pactes de la part d'un État peut entraîner un blâme du Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Le respect des dispositions d'un pacte dépend, dans une large mesure, de l'incidence de l'opinion nationale et internationale.

Les dispositions des pactes n'ont pas été directement incluses dans les lois canadiennes, et les Canadiens ne peuvent donc pas recourir aux tribunaux canadiens pour les faire respecter. Toutefois, la Charte canadienne des droits et libertés protège expressément de nombreux droits reconnus dans ces documents. En outre, des décisions faisant jurisprudence donnent à entendre que lorsque des dispositions de la loi sont ambiguës, on ne doit pas en faire une interprétation qui ne concorde pas avec les obligations internationales du Canada.

Enfin, les obligations internationales du genre de celles qu'imposent les pactes des Nations Unies donnent souvent un fondement politique à des arguments avancés en faveur de groupes minoritaires.

Un nombre croissant de groupes autochtones invoquent le droit international en vue de s'assurer une maîtrise toujours plus grande de leurs affaires et forment divers groupes internationaux tels le Conseil mondial des peuples indigènes, le Conseil international des traités indiens et la Conférence circumpolaire inuit.

PARTIE III : AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES INFRACTEURS AUTOCHTONES

Nous l'avons vu, le grand nombre d'autochtones qui ont des démêlés avec la justice demeure un grave problème pour le système correctionnel, et les programmes destinés à améliorer la situation ont dans une large mesure manqué leur but. Comme nous l'avons mentionné, les infracteurs autochtones ne forment pas un groupe homogène, sur le plan linguistique, culturel ou de la tribu. Les infracteurs autochtones ont donc des besoins particuliers qui nécessitent des mesures particulières.

En outre, l'analyse a montré que, dans l'histoire de leurs relations avec le reste de la société canadienne, les autochtones sont parvenus à une ère nouvelle. On en observe deux manifestations connexes d'ordre juridique et politique : le mouvement amorcé par les autochtones pour prendre davantage en main leurs propres affaires grâce à l'autonomie gouvernementale et leurs exigences de plus en plus pressantes pour que les droits que leur confèrent la Charte et les lois sur les droits de la personne soient respectés. Par ailleurs, ces manifestations sont étroitement liées à l'intense renouveau culturel qui touche actuellement de nombreuses collectivités autochtones partout au Canada. On peut s'attendre à ce que ces mouvements prennent de l'ampleur.

Chacun de ces événements aura pour l'avenir d'importantes répercussions sur l'administration du système correctionnel. La Révision du droit correctionnel est une occasion de se pencher sur au moins certains problèmes propres aux autochtones dans le système correctionnel. La RDC s'intéresse bien sûr aux lois et aux règlements correctionnels, et non pas aux opérations. Les genres de solutions qu'elle peut offrir sont donc restreints. La principale question qui se pose est celle-ci : quand faut-il consacrer en droit des règles, procédures, critères et pouvoirs correctionnels et quand faut-il plutôt passer par les politiques et les opérations pour améliorer les programmes et services?

La codification et la RDC

Une des prémisses sur lesquelles repose la RDC et, en fait, toute la Révision du droit pénal, c'est que la législation correctionnelle actuelle a besoin d'être révisée parce qu'"il s'en dégage une

impression de désuétude, de confusion et souvent de déconnection de la réalité actuelle"37. Notre deuxième document de travail, intitulé Cadre pour la révision du droit correctionnel, laisse entendre qu'il importe, en matière de législation correctionnelle, de tenir compte de tous les changements récents dans les lois et l'ensemble du système de justice - en particulier la Charte - qui ont une incidence sur les services correctionnels. "...Les répercussions (de la Charte) peuvent demander une restructuration fondamentale du modèle législatif, ainsi qu'une nouvelle orientation de son contenu..."38.

En outre, nous avons dit dans le premier document de travail sur La philosophie correctionnelle qu'il fallait énoncer clairement l'objet et les principes du système correctionnel sur lesquels devait se fonder toute révision de la législation (voir l'annexe B). Dans cette entreprise de révision, il faut prendre en considération les intérêts du personnel correctionnel, des détenus et de la société, et la législation qui en est issue doit être perçue comme équitable par toutes les personnes concernées.

Le texte complet de l'énoncé d'objet et de principes proposé figure à l'annexe C. D'un intérêt particulier sont les stratégies c), d) et e) qui préconisent la réintégration sociale des détenus "...en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels", et le principe (1) suivant : "Les individus qui sont sous le coup d'une sentence conservent tous les droits et privilèges des membres de la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés ou limités du fait même de l'incarcération. Ces droits et privilèges, de même que toute restriction qui les affecte, doivent être exposés clairement et simplement dans la loi." En outre, le principe (7) évoque la nécessité de faire intervenir dans le système correctionnel la collectivité autochtone : "La participation des citoyens au système correctionnel et à la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la communauté dont le détenu est un membre, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps."

Dans le Cadre pour la révision du droit correctionnel, on affirme que la législation correctionnelle devrait être suffisamment détaillée pour énoncer clairement les buts et objectifs du système correctionnel et offrir un cadre qui soit structuré pour la prise de décision tout en étant assez souple pour que le personnel correctionnel puisse prendre les décisions appropriées.

L'approche recommandée dans le document de travail no 2 suppose qu'on intègre à la loi l'objet et les principes du système correctionnel, les objectifs poursuivis par toutes les grandes fonctions et activités des organismes et les exigences essentielles, mais qu'on laisse l'initiative de régler les détails aux autorités chargées d'administrer le système. Dans ce cas, tous les éléments de la législation, y compris les règlements, doivent être formulés de façon à cadrer avec l'objet et les principes énoncés. Les organismes correctionnels eux-mêmes doivent élaborer des politiques précises conformes à la philosophie³⁹.

Si l'on adopte cette approche préconisée par la Révision du droit correctionnel, un certain nombre de questions se posent concernant la situation des détenus et la collectivité autochtone. L'élaboration de dispositions législatives spéciales pour les autochtones est-elle une bonne façon de régler les graves problèmes du détenu autochtone? Quelles approches particulières devrait-on envisager pour l'adoption d'une telle législation? Quels sont les éléments relatifs aux détenus autochtones, en tant que groupe spécial d'infracteurs, qui devraient être inclus dans la législation et quels sont ceux qui devraient être énoncés sous forme de politiques? Quelles sont pour le détenu autochtone les répercussions législatives de l'objet et des principes proposés pour le système correctionnel?

Compte tenu de la situation particulière des détenus autochtones, il faudrait aborder deux grandes questions dans le cadre de la Révision : 1) la mesure dans laquelle les dispositions législatives peuvent faciliter un certain droit de regard, de la part des communautés autochtones, sur les services correctionnels destinés aux infracteurs autochtones, et 2) la reconnaissance des besoins particuliers des autochtones qui sont pris dans les rouages du système correctionnel.

Ces deux approches ne devraient pas s'exclure mutuellement, mais plutôt coexister et, dans le cas où des initiatives seraient prises pour donner aux communautés ou organisations autochtones davantage d'autonomie en ce qui concerne les services correctionnels, elles pourraient devenir des points de discussion entre le Service correctionnel et les organisations et les collectivités autochtones. Au cours de ces négociations, il importe d'être sensible aux différences énormes qui existent entre les collectivités autochtones du point de vue du degré de préparation à l'autonomie et de leur volonté d'assumer cette autonomie. Tout changement devrait être compatible avec le renforcement du processus décisionnel dans les collectivités autochtones et supposer la conduite de consultations appropriées avec elles. Vu qu'un nombre croissant d'infracteurs sont issus de régions urbaines, il importe au plus haut point que les organisations autochtones urbaines participent au processus de consultation. Cela suppose qu'il pourra y avoir diverses approches législatives pour satisfaire les intérêts différents des infracteurs autochtones. De plus, aucun changement apporté aux programmes, politiques et lois et qui touche les autochtones ne doit restreindre les droits des autochtones ainsi que les droits découlant des traités.

La RDC vise un double objectif. Le premier est d'encourager l'adoption, dans les lois et les politiques, d'une nouvelle approche reconnaissant un droit de regard des autochtones sur les questions correctionnelles qui les touchent, et de faire systématiquement participer leurs organisations au processus, dès le début. Le second est d'améliorer le système actuel en prévoyant en droit une protection précise concernant des aspects importants des programmes correctionnels destinés aux détenus autochtones.

Loi habilitante

Cette approche est celle qui va le plus loin, dans la mesure où elle entraîne un changement fondamental de la législation correctionnelle. Elle supposerait l'inclusion dans cette législation ou autre législation de mesures qui donnent aux peuples autochtones le pouvoir d'assumer la maîtrise de certains processus correctionnels qui les touchent.

Conformément à la politique du gouvernement fédéral examinée aux pages 11-14, laquelle appuie des approches donnant aux autochtones davantage de contrôle sur les questions les touchant directement, il serait possible de transférer aux groupes autochtones les pouvoirs qui leur permettraient d'offrir certains services correctionnels, en vertu de liens juridiquement établis avec le ministre du Solliciteur général. L'un des principaux éléments de la consultation sera de déterminer si ce type de législation est approprié et, dans l'affirmative, la forme que celle-ci devrait prendre.

Nous avons abordé, dans le présent document, la question de la diversité des collectivités autochtones et avons indiqué que beaucoup des autochtones incarcérés n'ont pas de liens véritables avec une communauté autochtone quelconque. Si l'on élaborait une loi habilitante, il importerait que son libellé soit suffisamment souple pour permettre à un grand nombre d'organisations ou collectivités autochtones de participer à la prestation de services correctionnels. Une importante question se pose donc: quelle est la meilleure façon de reconnaître la diversité des collectivités, organisations et groupes autochtones.

Les services offerts pourraient aller de la mise sur pied d'établissements correctionnels à la gestion d'installations de libération conditionnelle et d'assistance postpénale ainsi que d'autres services adaptés à leur culture.

Il faudra donc vraisemblablement que la législation soit assez souple pour tenir compte de l'immense diversité des arrangements qui pourraient résulter des négociations. Pour tenter d'élaborer un système qui soit fondé sur leur culture, il est possible que les groupes autochtones proposent des services correctionnels très différents de ceux qui existent.

Il est vrai que la plupart, pour ne pas dire tous, des programmes et services correctionnels autorisés par la législation proposée pourraient être mis sur pied en vertu de la présente loi grâce à des contrats passés avec les organisations autochtones. Bien qu'elle ne soit pas absolument nécessaire, une loi habilitante indiquerait toutefois de façon claire, que le gouvernement appuie le rôle des organisations autochtones dans la prestation de services correctionnels en vertu d'un nouveau cadre législatif

pour les services correctionnels fédéraux. Ces organisations seraient alors à même de négocier avec les autorités correctionnelles compte tenu d'un cadre législatif explicite, sans que les ententes de financement ne dépendent de politiques du gouvernement sur la privatisation ou de la participation générale du secteur du bénévolat. Cela donnerait plus de poids aux groupes autochtones dans la négociation de programmes, surtout s'ils peuvent s'appuyer sur une législation précise.

Il faudrait manifestement prévoir de rétribuer convenablement l'autorité correctionnelle autochtone. La consultation portera, entre autres questions, sur celle de savoir si les ententes de transfèrement d'un infracteur autochtone à une autorité correctionnelle autochtone devraient renfermer le consentement a) de l'infracteur b) de l'autorité correctionnelle autochtone et c) du SCC. Les ententes devraient-elles également énoncer les conditions auxquelles le gouvernement fédéral accepterait de reprendre un infracteur autochtone dans son système correctionnel, si celui-ci ne désirait plus se trouver sous la garde de l'autorité correctionnelle autochtone?

Évidemment, le Service correctionnel du Canada conclut déjà jusqu'à un certain point des ententes du genre envisagé dans ces propositions législatives. Il passe des contrats avec les différents groupes autochtones pour des services de maisons de transition, de surveillance de libérés conditionnels et d'autres services que nécessitent les infracteurs autochtones, bien que jusqu'à présent la plupart de ces ententes aient été conclues dans des zones urbaines. Un bon exemple d'organisme autochtone qui fournit actuellement des services correctionnels à des infracteurs autochtones, c'est le Service d'orientation autochtone de l'Alberta. Fondé en 1970 et employant 130 personnes, le SOAA offre des programmes d'assistance auprès des tribunaux pour les questions relatives à la famille, aux jeunes contrevenants et relevant du droit pénal. Il dirige également un camp à sécurité maximale, un foyer de groupes pour jeunes contrevenants, un centre résidentiel communautaire, des services de surveillance des libérés conditionnels et des personnes en probation (adultes et jeunes contrevenants), un programme de sensibilisation au fait autochtone, un programme de formation à la vie de famille. Il possède également des services de formation, d'éducation juridique et de recherche et

un programme d'ordonnances de service communautaire et de travaux compensatoires. Le financement provient des gouvernements provincial et fédéral⁴⁰. Il est à noter que le SOAA est une organisation autochtone urbaine qui offre des services correctionnels à des détenus autochtones provenant de divers milieux.

La principale différence à laquelle donnerait lieu une loi habilitante résiderait dans le fait que les dispositions actuelles doivent être stipulées par contrat, tandis que les dispositions examinées ici seraient reconnues en droit et prendraient un caractère officiel, puisque certains organismes ou certaines autorités correctionnelles seraient désignés comme fournisseurs de services correctionnels aux autochtones. Ainsi, les communautés autochtones disposeraient d'un point d'appui juridique clair à partir duquel elles pourraient négocier des changements à apporter à la prestation de services aux infracteurs autochtones, et les organismes autochtones qui fourniraient les services jouiraient d'une sécurité accrue.

Une question capitale à soumettre à la consultation est celle de savoir jusqu'à quel point les ententes de transfèrement conclues entre les autorités correctionnelles autochtones et le SCC devraient renfermer des descriptions détaillées des programmes et services à fournir ainsi que des normes de service à respecter. Par conséquent, dans quelle mesure le gouvernement doit-il s'assurer régulièrement que les services fournis de cette façon satisfont à certaines exigences fondamentales, telles la protection des droits des infracteurs concernés. Il y aurait d'autres exigences ainsi que celle de bien contrôler les infracteurs dont on s'occupe où que ce soit à l'extérieur des réserves.

Étant donné le grand nombre de questions de ce genre, il pourrait être utile de prévoir des consultations régulières entre le gouvernement et les communautés autochtones au sujet de ces services.

Le fait d'inclure ces sortes de dispositions dans la législation correctionnelle n'empêcherait pas, comme on l'a déjà mentionné, la négociation d'initiatives plus vastes touchant l'autonomie gouvernementale entre les groupes autochtones et le gouvernement fédéral. Par contre, cette approche permettrait qu'en l'absence

d'une entente plus générale, les collectivités autochtones se voient conférer des pouvoirs appropriés en matière correctionnelle.

Il vaut également la peine de signaler que ces ententes pourraient, dans de nombreux cas, être conclues par les gouvernements fédéral et provinciaux et les autorités autochtones d'une région donnée.

La législation correctionnelle fédérale ou autre législation devrait-elle contenir des dispositions habilitantes qui autoriseraient explicitement les collectivités ou organismes autochtones à prendre en charge certains procédés correctionnels qui les touchent? Que devraient renfermer ces dispositions?

Réforme de la législation correctionnelle actuelle

Cette approche est une façon moins radicale d'améliorer la situation de l'infracteur autochtone, dans la mesure où l'on n'envisage pas d'arrangements vraiment nouveaux et où le pouvoir de contrôle reste rattaché au système correctionnel actuel. Elle suppose l'élaboration de dispositions législatives qui reconnaissent la situation particulièrement défavorisée des autochtones et des infracteurs autochtones et la nécessité de leur accorder une attention spéciale pour les raisons déjà mentionnées dans le présent document. Cette approche poursuit deux buts : 1) la codification de certains aspects du fonctionnement du système correctionnel qui touchent les infracteurs autochtones en vue de protéger spécialement certains éléments comme la spiritualité autochtone, et 2) l'incitation à une plus grande participation officielle de la collectivité autochtone et des institutions autochtones au processus correctionnel. Voici maintenant une analyse des éléments qui pourraient être intégrés à la législation.

La codification de certains aspects qui préoccupent les infracteurs autochtones remplit deux des buts principaux poursuivis par la Révision du droit correctionnel. Premièrement, les dispositions législatives proposées correspondraient à l'objet et aux principes des services correctionnels, énoncés à la partie I et permettraient aux infracteurs autochtones de faire appel aux tribunaux si ces dispositions ne sont pas respectées, ce qu'ils ne peuvent faire si

cette protection ne fait l'objet que d'une politique. Deuxièmement, l'approche proposée relativement à la codification rendrait la législation correctionnelle conforme aux exigences de la Charte et des pactes internationaux auxquels a adhéré le Canada, en reconnaissant légalement les droits des peuples autochtones.

Utilité de prévoir des dispositions spéciales dans la législation correctionnelle relativement aux infracteurs autochtones

Le statut spécial dont jouissent les peuples autochtones du Canada et les graves problèmes qui se posent pour eux lorsqu'ils sont placés sous l'autorité des services correctionnels portent à croire qu'il serait utile de prévoir des protections appropriées dans la loi.

De cette façon, le gouvernement montrerait clairement qu'il se soucie d'améliorer la situation des autochtones dans le secteur correctionnel. L'adoption d'une telle législation par le Parlement garantirait solidement la mise en oeuvre et la pérennité de cette importante et nouvelle politique. En étant consignée dans la loi, cette politique aurait plus de poids et assurerait une protection explicite de certains droits, comme la liberté de religion.

a) Consultation des autorités autochtones

Comme nous l'avons vu, il existe déjà des précédents de dispositions législatives touchant les autochtones dans les domaines des services à l'enfance et à la famille, des services de police, de l'aide sociale, des soins de santé et de l'éducation. On a pris ces initiatives surtout parce que les programmes et les politiques généraux ne permettaient pas de répondre adéquatement aux besoins des autochtones dans ces domaines. L'objet est de faire jouer aux autochtones un plus grand rôle dans la prestation de services aux leurs. On a pu constater que, malgré les nombreuses tentatives pour élaborer des programmes spéciaux et pour faire participer les autochtones à leur prestation, la situation ne s'est pas tellement améliorée et qu'il faut envisager d'autres solutions. De nombreux gouvernements provinciaux ont trouvé que la meilleure solution était d'adopter des dispositions législatives obligeant les

organismes à fournir des services précis et à faire intervenir les autochtones dans le processus.

Même lorsque les collectivités autochtones n'assument pas l'entière responsabilité des services correctionnels, elles peuvent et doivent, de concert avec des groupes consultatifs autochtones qui connaissent bien les coutumes et les infracteurs autochtones, conseiller les gouvernements sur les sortes de programmes et de services qui conviendraient aux infracteurs autochtones et sur la meilleure façon de les fournir. Dans le secteur correctionnel, tant le SCC que la CNLC ont adopté le principe des comités consultatifs autochtones et en ont mis sur pied à l'échelle nationale, et le SCC a établi un comité régional dans la région des Prairies. Ces comités sont consultés sur les politiques et programmes correctionnels touchant les autochtones. On pourrait étendre cette méthode à toutes les régions et même au niveau local, pour les établissements.

Pour ce qui concerne la Révision du droit correctionnel, la question est de savoir si cette approche devrait être rendue obligatoire par la loi. Même s'il ne s'agissait pas de prévoir en détail dans la loi la composition de ces comités, il faudrait préciser quels en seraient les membres, par ex. : fournisseurs de services, organisations politiques et organismes communautaires.

Faudrait-il prévoir en droit correctionnel des dispositions du genre de celles qui suivent?

1. Le Service correctionnel du Canada doit consulter régulièrement les collectivités et les groupes consultatifs autochtones qui sont reconnus et connaissent bien les coutumes et les infracteurs autochtones, au sujet des programmes et des services à offrir aux infracteurs autochtones. À cette fin, il doit :

a) créer un comité consultatif autochtone qui pourra donner des conseils sur les questions de politique nationale touchant les infracteurs autochtones;

b) à la demande d'une collectivité ou d'un groupe consultatif autochtone reconnu, créer un comité consultatif autochtone régional qui pourra donner des conseils sur les questions de politique régionale touchant les infracteurs autochtones. Les comités consultatifs autochtones régionaux doivent faire partie d'un comité consultatif autochtone national; et

c) à la demande d'une collectivité ou d'un groupe consultatif autochtone reconnu, créer un comité consultatif autochtone pour conseiller tout établissement ou bureau de libération conditionnelle au sujet de programmes et de services destinés aux infracteurs autochtones.

d) le comité consultatif autochtone donnerait des conseils, sur demande, à d'autres secteurs de compétence.

Au niveau local, cette disposition conférerait aux bandes, aux collectivités autochtones et aux spécialistes des questions autochtones établis en milieu urbain le droit de jouer un rôle consultatif prépondérant auprès des établissements situés à proximité. Toutefois, pour diverses raisons, dont l'éloignement de la plupart des pénitenciers et le fait que de nombreux détenus sous responsabilité fédérale sont incarcérés loin de leur lieu de résidence, il importe également d'avoir un comité national qui puisse être consulté de façon générale sur les questions de politique liées aux programmes pour les autochtones.

À la place ou peut-être en plus du comité national, on pourrait mettre sur pied des comités régionaux. Ceux-ci seraient davantage en mesure de tenir compte des différences qui existent d'une région à l'autre parmi les collectivités autochtones, mais une certaine coordination nationale n'en serait pas moins souhaitable. La législation devrait-elle prévoir des comités régionaux de même qu'un comité national?

b) Programmes relatifs à la spiritualité, à la culture et à la réadaptation des autochtones

L'énoncé de l'objet et des principes de la Révision du droit correctionnel aborde, de manière générale, la nécessité d'encourager "les détenus à se préparer à une éventuelle mise en liberté et à une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large

éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels" (voir l'annexe B). Dans la mesure où ce principe assurera l'existence de programmes pour répondre aux besoins de tous les infracteurs, il assurera des programmes pour les autochtones.

Il en découle toutefois deux questions. Premièrement, devrait-il y avoir une garantie spéciale dans la législation concernant les programmes destinés aux autochtones, et deuxièmement, jusqu'à quel point les besoins particuliers des autochtones peuvent-ils être définis, en droit ou en fait?

Les autochtones qui ont été ou sont demeurés en contact avec la spiritualité autochtone ont, de toute évidence, des besoins spéciaux touchant l'observance des cérémonies, et nombreux sont ceux qui ont exprimé une opinion favorable sur les programmes des Aînés autochtones offerts par le SCC et d'autres organismes. Toutefois, mis à part leurs besoins d'ordre culturel et spirituel, les besoins spéciaux des autochtones en matière de programmes ne sont ni bien compris ni bien documentés par les systèmes correctionnels. Il semble que partout au pays les infracteurs autochtones et non autochtones pourraient tirer profit de programmes de formation scolaire et professionnelle, de programmes de lutte contre l'alcoolisme, ainsi que de programmes destinés à améliorer les aptitudes sociales. On ne comprend pas très bien - du moins dans les services correctionnels conventionnels - s'il faudrait offrir aux détenus autochtones davantage de programmes du même genre que ceux qui sont offerts aux détenus non-autochtones (sous réserve peut-être qu'ils soient dirigés par du personnel autochtone) ou si les programmes ou l'expérience correctionnels devraient être différents.

Le Service correctionnel du Canada ayant déjà pris l'engagement de fournir des programmes qui conviennent aux autochtones, rien ne semblerait s'opposer en principe à ce que soient garantis en droit les programmes pour autochtones. Toutefois, une question d'ordre pratique se pose : dans quelles circonstances une telle garantie s'appliquerait-elle? Le détenu qui serait l'unique autochtone d'un pénitencier aurait-il droit à toute la gamme des programmes pour autochtones offerts, par exemple, dans un établissement des Prairies tel le pénitencier de Stony Mountain?

Une façon de régler cette question serait de recourir aux garanties générales proposées pour tous les détenus dans La philosophie correctionnelle et Les autorités correctionnelles et les droits des détenus⁴¹.

On pourrait déplorer que cette approche n'indique pas clairement les besoins de l'infracteur autochtone en matière de programmes. Par exemple, l'objectif général d'offrir des "programmes qui répondent aux besoins individuels" des détenus ne conduirait peut-être pas nécessairement à la mise sur pied de programmes qui tiennent compte des particularités des autochtones sur le plan des attitudes, des traditions et des orientations. On a prétendu qu'il fallait adopter une telle orientation pour que les programmes correctionnels destinés aux autochtones soient efficaces, même si leurs buts ultimes étaient en pratique de leur faire acquérir des compétences professionnelles, de réduire l'alcoolisme ou de réaliser tout autre objectif valable pour l'ensemble de la population carcérale. De même, puisque des plaintes continuent d'être formulées au sujet de la reconnaissance de la spiritualité autochtone en tant que religion et des particularités de l'observance des rites autochtones, certains seraient en faveur des garanties spéciales.

Faudrait-il, en droit correctionnel, ajouter aux garanties générales des mentions spéciales concernant les besoins des autochtones en matière de programmes, notamment celles qui suivent?

2. Le système correctionnel doit offrir des programmes expressément destinés à répondre aux besoins spirituels et culturels des détenus autochtones et, lorsque leur nombre le justifie, des programmes qui visent le traitement, la formation et la réinsertion sociale des détenus autochtones et tiennent compte de leur culture et de leur mode de vie.
3. Il faut accorder à la spiritualité autochtone le même statut, la même protection et les mêmes privilèges qu'aux autres religions. Il faut reconnaître aux Aînés, aux conseillers spirituels et aux chefs de cérémonie autochtones le même statut, la même protection et les mêmes privilèges qu'aux

ministres des autres religions, dans leurs fonctions de guides spirituels et de célébrants de cérémonies religieuses et dans leurs autres fonctions connexes.

4. Lorsque le nombre des détenus autochtones le justifie, les établissements correctionnels doivent conférer à un Aîné autochtone le même statut, la même protection et les mêmes privilèges qu'aux aumôniers.
5. Le Service correctionnel doit reconnaître les droits à la spiritualité de tout détenu autochtone, tels le droit à des cérémonies ou à des rites spirituels et culturels de groupe, y compris les cérémonies du calumet, le jeûne religieux, les cérémonies de la suerie, le potlatch, le droit de brûler du foin d'odeur, de la sauge et du cèdre.

Ce libellé reconnaîtrait que la liberté religieuse est protégée par la Constitution canadienne et que les valeurs spirituelles et culturelles occupent une place spéciale dans les traditions autochtones. Il imposerait l'obligation de donner aux détenus autochtones l'accès à des programmes spirituels et culturels, sans égard à leur nombre. Cela est conforme à l'actuelle politique du Service correctionnel du Canada. En effet, le Service a établi une Directive du Commissaire sur la spiritualité des autochtones et il a préparé un "Dossier sur la spiritualité des autochtones", afin de familiariser son personnel avec certaines des pratiques spirituelles autochtones. La politique du SCC "...accorde à la religion des autochtones une protection et un statut égaux au statut et à la protection qu'il accorde aux autres religions. Il fournit, à chacun des autochtones sous sa surveillance, la possibilité d'exercer sa liberté religieuse de manière compatible avec les exigences de prudence en matière de sécurité des installations. Les services fournis aux détenus doivent comprendre l'accès à des locaux et à des matériaux satisfaisants, ainsi que l'accès aux Aînés, aux conseillers spirituels, aux publications et aux objets ou aux symboles religieux"⁴². Cependant, les autochtones qui se trouvent dans les établissements se plaignent parfois que leurs pratiques ne sont pas toujours reconnues comme religion. En élevant la politique actuelle au rang de loi, on enchâsserait ces garanties plus précises; cependant, il ne serait pas indispensable d'inclure tous les détails de cet énoncé.

Le libellé de la disposition proposée autorise aussi d'autres programmes spéciaux pour les autochtones, là où ils sont en nombre suffisant. Il pourrait s'agir, entre autres, de maisons de transition destinées exclusivement aux autochtones, comme le recommandait le rapport Carson. Il pourrait également s'agir de programmes de traitement des alcooliques dont l'approche thérapeutique serait axée sur les valeurs spirituelles autochtones, comme l'a proposé la Sororité autochtone de la Prison des femmes. La disposition reconnaît ces autres besoins particuliers, sans les définir de façon précise et sans dire comment y répondre. La généralité de l'énoncé permet une analyse et une négociation des besoins et des programmes convenant aux autochtones au niveau local, là où les débats entourant les besoins véritables sont le plus susceptibles d'être informés et pratiques.

Le libellé du projet de dispositions permettrait à des particuliers et à des groupes privés autochtones d'administrer ces programmes (comme c'est le cas actuellement pour les cérémonies et l'enseignement spirituel dans les établissements du SCC). Les autorités correctionnelles ne seraient pas tenues d'offrir les programmes directement, mais bien seulement de les rendre disponibles. Ces règles s'appliqueraient également à tous les autochtones.

c) Transfèrements

Nous avons vu plus tôt qu'une autre des préoccupations des autochtones concerne les transfèrements et l'éloignement considérable qu'occasionne toute peine d'emprisonnement par rapport à leur lieu de résidence. Nous avons vu que le rapport Carson recommandait comme politique générale de garder les détenus dans leur propre région. Cette recommandation est devenue une politique officielle du SCC.

Certains spécialistes des questions autochtones ont recommandé que le placement des infracteurs autochtones dans des établissements soit garanti de façon explicite dans la législation de manière à ce qu'ils puissent obtenir d'être incarcérés dans la région où ils ont été condamnés, ce qui devrait faciliter la participation de la grande collectivité autochtone au processus correctionnel.

Les propositions faites dans Les autorités correctionnelles et les droits des détenus semblent toucher à cette préoccupation en énonçant les critères qui peuvent justifier le transfèrement d'un détenu et en prévoyant une procédure relative aux transfèvements involontaires. Il importe de soumettre à la consultation la question de savoir s'il existe des considérations particulières liées au transfèrement d'infracteurs autochtones qui aient besoin de faire l'objet d'une garantie spéciale.

d) Mises en liberté

Dans le cas des détenus autochtones venant de réserves, on se préoccupe tout particulièrement des plans de mise en liberté et de la mesure dans laquelle les autorités responsables des libérations seront disposées à renvoyer dans les réserves des autochtones en liberté conditionnelle ou en liberté sous surveillance obligatoire, peut-être sous la surveillance de membres de la collectivité autochtone. Certains représentants autochtones prétendent que les autorités responsables des services correctionnels et des libérations ne tiennent pas suffisamment compte du fait que les collectivités autochtones ont besoin que les infracteurs y retournent pour travailler et s'occuper de leur famille, ou du fait que les collectivités sont disposées à surveiller les autochtones ainsi libérés ou encore à vraiment prendre part aux plans de réinsertion. Par contre, les autorités correctionnelles donnent à entendre que, souvent, les bandes ne sont pas vraiment intéressées à reprendre les infracteurs ou, lorsqu'elles le font, qu'elles ne jouent pas, dans la surveillance ou la réinsertion, le rôle actif qui est nécessaire pour protéger la société et satisfaire aux autres critères de la libération conditionnelle.

Il semblerait que ces accommodements ne puissent se négocier qu'au niveau local, dans des cas précis. Cependant, on a fait valoir qu'il conviendrait peut-être d'exiger en droit correctionnel que les bandes et les collectivités autochtones soient avisées de toute demande de libération conditionnelle ou de tout plan de libération sous surveillance obligatoire de n'importe lequel de leurs membres, à condition que celui-ci y consente et qu'il ait exprimé l'intention de retourner dans sa réserve.

La disposition pourrait se lire ainsi :

6. Si le détenu y consent et qu'il a exprimé son intention de retourner dans sa réserve à sa libération, les autorités correctionnelles doivent aviser la collectivité autochtone, en bonne et due forme, de toute demande de libération conditionnelle dudit détenu ou de la date prochaine de sa libération sous surveillance obligatoire, et elles doivent accorder à la bande la possibilité de présenter un plan concernant le retour de l'infracteur dans la réserve et sa réinsertion sociale.

Cette disposition permettrait, sans toutefois l'exiger, que des personnes ou groupes d'une collectivité autochtone exercent une surveillance directe ou indirecte sur un détenu libéré. (Le droit correctionnel en vigueur donne aux autorités le pouvoir de désigner des personnes ou groupes communautaires pour assurer la surveillance des détenus libérés.) Les arrangements, qu'ils soient formels ou informels, concernant la surveillance des autochtones dans les réserves devraient se prendre au niveau local. On trouve des exemples d'une telle approche : le Conseil tribal Dakota-Ojibway s'est entendu avec le gouvernement provincial pour que la bande puisse assurer la surveillance des autochtones en période de probation dans la réserve; la province a contribué des fonds pour la formation initiale des membres de la bande qui allaient faire fonction d'agents de probation.

e) Travailleurs correctionnels autochtones et cours de sensibilisation au fait autochtone

Le rapport Carson a laissé entendre - et cet avis est partagé par bien des spécialistes de la question autochtone - que, pour être efficaces, les programmes correctionnels destinés aux détenus autochtones devraient être administrés par un personnel majoritairement autochtone. Les projets de dispositions énoncés antérieurement dans cette partie n'exigent pas que les programmes destinés aux autochtones soient dotés d'un personnel autochtone, mais ils exigent que ces programmes soient "destinés à répondre" aux besoins des autochtones ou "tiennent compte" de leur culture et de leur mode de vie. Si, comme bien des gens le pensent, seul un programme administré par des autochtones peut vraiment convenir aux autochtones, alors un tel libellé pourrait produire ce résultat indirectement.

Toutefois, il en découle une autre question importante en soi, qui est l'embauchage d'un personnel correctionnel autochtone par des systèmes correctionnels traditionnels. On se souviendra que la Convention de la Baie James envisageait à la fois des programmes spéciaux pour les détenus autochtones et des programmes d'embauchage de personnel autochtone. Le SCC est doté d'un programme d'action positive prévoyant l'embauchage de nouveaux employés d'origine autochtone. Connu sous le nom de plan d'action, il avait pour objet d'accroître l'embauchage de personnel autochtone au SCC, et est en vigueur depuis 1985. On a embauché des autochtones à titre d'agents de correction et d'agents de libération conditionnelle, s'ils satisfaisaient aux exigences fondamentales du poste. On les forme de la façon habituelle, et ils doivent accomplir un stage probatoire de deux ans, qui est le niveau d'entrée pour tous. Pour se présenter à un concours pour des postes supérieurs, il faut avoir trois ou quatre ans d'expérience. Le plan d'action n'étant en vigueur que depuis trois ans, aucun autochtone n'est encore parvenu à un poste supérieur. Toutefois, il semble que, par suite de leur expérience, ils pourraient se porter candidats à des postes supérieurs et avoir de l'avancement de la manière habituelle, de même que tout membre qualifié du personnel du SCC.

En raison de différences culturelles, l'acceptation de travailleurs correctionnels autochtones rencontre encore des obstacles. Dans le passé, il arrivait souvent que les autochtones ne soient pas très bien acceptés par les autres travailleurs correctionnels. Toutefois, leur nombre grandissant dans le service, et les autres travailleurs étant de plus en plus sensibilisés, les autochtones sont mieux acceptés. Un autre facteur favorable le fait que, qui s'ajoute à l'acceptation dit en plus grande des autochtones est d'avantage d'autochtones restent dans le service.

La scolarité s'est révélée un obstacle pour le personnel correctionnel qui présentait des concours pour certains postes. Dans le cas des agents de libération conditionnelle par exemple, le SCC exige un B.A. en criminologie. Il n'existe pas de programme visant à aider les autochtones du Service à obtenir ce baccalauréat; il doivent donc y parvenir par eux-mêmes. Toutefois, pour certains postes (les agents de correction, par ex.), une expérience dans le domaine des services correctionnels ou auprès des jeunes pourrait remplacer toute exigence spéciale relative aux études⁴³.

Bien que ce programme ait connu un certain succès, on estime généralement qu'il faudrait encore plus de travailleurs autochtones au sein du Service, particulièrement au niveau local (soit dans les pénitenciers et les bureaux de district). Bien des dirigeants autochtones estiment également que le programme devrait faire intervenir l'action positive tant dans l'avancement que dans l'embauchage, et les postes de gestion.

L'embauchage et la bonne gestion d'un personnel apte à répondre aux besoins pertinents des divers groupes d'infracteurs (femmes, francophones et autochtones) touchent bien des aspects des services correctionnels. Dans le cas des autochtones, les arguments en faveur du choix d'un personnel majoritairement autochtone pour travailler auprès des infracteurs autochtones sont particulièrement convaincants ils touchent non seulement les liens spirituels et culturels, mais aussi une compréhension que les gens des principales cultures ne peuvent, selon ce que l'on prétend, acquérir qu'après une longue étude de la question. Comme nous l'avons déjà mentionné, dans la pratique, les détenus autochtones participent aux programmes correctionnels moins activement que les non-autochtones. Le taux de participation à ces mêmes programmes ne serait peut-être pas plus élevé s'ils étaient administrés par un personnel autochtone. Mais il y a néanmoins d'autres bonnes raisons d'embaucher du personnel autochtone pour travailler auprès des détenus autochtones, des raisons qui ont trait à la sécurité et aux mises en liberté. Toutefois, il faudrait indiquer clairement que le personnel autochtone n'est pas tenu de travailler exclusivement auprès d'infracteurs autochtones. La mobilité dans l'emploi pour les employés autochtones qui ont la formation voulue est un facteur également important.

Il n'est pas nécessaire que les dispositions relatives aux programmes d'action positive figurent dans la législation. Dans le cadre de la Révision du droit correctionnel, la question est de savoir si, vu la situation particulière des infracteurs autochtones, il conviendrait d'énoncer cette exigence dans la loi, par exemple en ces termes :

7. Est établi un programme d'action positive régissant l'embauchage et l'avancement d'employés professionnels autochtones aptes à travailler auprès des infracteurs autochtones.

Cependant, comme il est difficile d'attirer des travailleurs autochtones dans le milieu correctionnel, les autorités correctionnelles devraient donner des cours précis de sensibilisation au fait autochtone, à tous leurs employés qui ont affaire à des infracteurs autochtones.

On est conscient du fait que de tels cours ne sont pas une panacée, mais qu'ils sont essentiels et le demeureront tant que le nombre des employés autochtones dans les pénitenciers et les bureaux de district restera insuffisant par rapport au nombre des infracteurs autochtones. L'Énoncé de mission du SCC précise déjà que les membres du personnel doivent reconnaître les besoins particuliers des infracteurs. Le SCC a élaboré une directive spéciale du Commissaire laquelle précise qu'il faut "déterminer les besoins et les intérêts des délinquants autochtones et offrir à ceux-ci des programmes et services appropriés (y compris ceux qui concernent leurs coutumes religieuses)"⁴⁴. En fait, chaque région du SCC offre actuellement et de façon régulière des cours de sensibilisation au fait autochtone à certains de ses employés, en tenant compte de la proportion des détenus autochtones parmi sa population carcérale.

PARTIE IV : CONCLUSION

Dans le présent document, on a dégagé les principaux problèmes auxquels sont aux prises les infracteurs autochtones dans le système correctionnel. Leur surreprésentation au sein du système et le manque de programmes dirigés par des autochtones, qui leur soient expressément destinés, créent des problèmes tant aux infracteurs autochtones et qu'au système correctionnel.

Les approches décrites dans le présent document s'inscrivent dans le cadre de la Révision du droit correctionnel et du statut juridique spécial des autochtones au Canada. Elles sont conformes aux faits nouveaux reliés à l'autonomie gouvernementale des autochtones, qui leur permettent d'assumer le contrôle de certains éléments essentiels de leur vie collective et qui pourraient inclure certains éléments du système de la justice, de l'application de la loi et des affaires correctionnelles.

Une approche à deux volets a été proposée comme moyen possible pour aplanir les difficultés auxquelles se heurtent les autochtones et le système correctionnel. Chaque approche suppose que les autochtones devraient participer plus étroitement à la planification et à la prestation des services correctionnels et que toute orientation nouvelle devrait inclure la mise sur pied de services spéciaux axés sur les besoins particuliers des infracteurs autochtones. Ces deux approches sont compatibles l'une avec l'autre, voire complémentaires. Elles pourraient être envisagées séparément ou ensemble.

La première approche consiste à adopter des dispositions législatives spéciales pour transmettre aux organismes correctionnels dirigés par des autochtones une part importante des pouvoirs. Des services correctionnels, des services de libération conditionnelle et d'assistance postpénale pourraient être fournis par des autorités correctionnelles autochtones dans le cadre d'un lien juridique clairement défini avec le Solliciteur général.

La seconde approche incorporerait dans la législation correctionnelle existante des propositions pour répondre aux besoins particuliers des autochtones en matière de services correctionnels. Si l'on adoptait cette méthode, il s'agirait d'établir des comités

consultatifs autochtones régionaux et nationaux qui permettraient de mieux consulter les autochtones. Des programmes spécialement adaptés aux besoins culturels et spirituels de cette population seraient garantis et des programmes de réinsertion sociale et de mises en liberté seraient spécialement conçus pour les autochtones. L'action positive dans l'embauchage et l'avancement du personnel autochtone est essentielle à cette approche de même que davantage de formation au fait autochtone pour tout le personnel correctionnel.

NOTES

1. Cadre pour la révision du droit correctionnel (Ottawa), Solliciteur général, 1986).
2. Rapport du Comité consultatif chargé par le Solliciteur général du Canada d'étudier la gestion des établissements correctionnels (rapport Carson) (Ottawa, Solliciteur général, 1984), p. 55.
3. Anastasia Shkilnyk, Progress Report: Aboriginal Language Policy Development (Ottawa, Secrétariat d'Etat, 1986), p. 4.
4. Les autochtones au Canada (Ottawa, Statistique Canada, 1984), tableau I.
5. SCC, Rapport du profil de la population (Ottawa, SCC, 1987).
6. SCC, Rapport du profil de la population (Ottawa, SCC, 1980).
SCC, Rapport du profil de la population (Ottawa, SCC, 1987).
7. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, An Overview of Registered Indian Conditions in Canada. (Ottawa: MAINC, 1986).
8. D. McCaskill, Patterns of Criminality and Correction among Native Offenders in Manitoba : A Longitudinal Analysis (Saskatoon, Service correctionnel du Canada, 1985), p. 9-10.

L. Newby, Native People of Canada and The Federal Corrections System : Development of A National Policy - A Preliminary Issues Report (Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1981), Appendix A, p. 13-18.
9. L. Newby, voir note 8, p. 32.
10. Voir D. McCaskill, voir note 8.
11. Rapport Carson, voir note 2, p. 56.
12. Discussion avec Millard Beane, Programme des délinquants autochtones, SCC, Ottawa, le 23 décembre 1987.
13. SCC, Suites données par le SGC aux recommandations du Comité consultatif chargé d'étudier la gestion des établissements correctionnels (Ottawa, SCC, 1986), p. 15.

14. L.F. Meier, Grants and Denials of Release by Race, by Type of Release and by Program for the Prairie Region, From January 1, 1979 to December 31, 1985 For All Federal Offenders (Ottawa, Commission nationale des libérations conditionnelles, mai 1986).
15. Ibid.
16. SCC, Groupe de travail sur la réinsertion des détenus autochtones en tant que citoyens respectueux des lois, Rapport d'étape au 3 septembre 1987 (Ottawa, SCC, septembre 1987), p. 1.
17. B. Slattey, "The Constitutional Guarantee of Aboriginal and Treaty Rights", (1982) 8 Queens Law Journal, p. 254.
18. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Politique des revendications territoriales globales (Ottawa, 1986), p. 17-18.
19. Parlement du Canada, L'autonomie politique des Indiens au Canada, rapport du Comité spécial (Penner) (Ottawa, 1983).
20. La Convention de la Baie James et du Nord québécois (Ottawa, signée le 11 novembre 1975). Convention conclue entre le Grand Council of the Crees (of Quebec), la Northern Quebec Inuit Association, le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James, la Commission hydroélectrique de Québec.
21. Convention du Nord-Est québécois (Ottawa, signée le 31 janvier 1978). Convention conclue entre les membres de la bande de Naskapis de Schefferville, le gouvernement du Québec, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James, Hydro-Québec, le Grand Council of the Crees (of Québec), la Northern Quebec Inuit Association et le gouvernement du Canada.
22. Loi sur les Indiens, S.R.C., chap. I-6 (modifiée).
23. Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, S.C., 1983-84, chap. 18.
24. Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte, S.C., 1986, chap. 27.
25. Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille, Lois de l'Ontario de 1984, chap. 55.

26. Réforme des dispositions constitutionnelles concernant les autochtones : la démarche fédérale (Ottawa, Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, 1987), p. 7.
27. Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte, voir note 24.
28. Convention de la Baie James et du Nord québécois, voir note 20.
29. Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille, voir note 25.
30. A. Nevitte et A. Kornberg, Minorities and the Canadian State (Oakville, Mosaic Press, 1985), p. 42.
31. Canada, ministère de la Justice, Les droits à l'égalité et la législation fédérale, un document de travail (Ottawa, 1986), p. 10-11.
32. Nevitte et Kornberg, voir note 31, p. 39.
33. Action travail des femmes et la Commission canadienne des droits de la personne c. la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (Cour suprême du Canada, 25 juin 1987).
34. Apsit c. la Commission des droits de la personne du Manitoba (16 nov. 1987, décision non publiée de la Cour du banc de la reine du Manitoba).
35. La Convention de la Baie James, voir note 20.
36. Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), article 27.
37. Cadre pour la révision du droit correctionnel, voir note 1, p. 24.
38. Ibid., p. 26.
39. Ibid., p. 57-58.
40. Services d'orientation autochtone de l'Alberta, Alternatives to Imprisonment for Natives, A Submission to the Correctional Law Review (Edmonton, 22 avril 1987), p. 1-2.

41. La philosophie correctionnelle, document de travail no 1 (Ottawa, Solliciteur général, juin 1986).
Les autorités correctionnelles et les droits des détenus, document de travail no 5 (Ottawa, Solliciteur général, octobre 1987).
42. SCC, Trousse d'information sur la spiritualité autochtone (Ottawa, SCC, 1985), p. 13.
43. Discussion avec Marie-France Trépanier, Chef, Action positive, Service correctionnel du Canada, Ottawa, le 23 décembre 1987.
44. SCC, Directive du Commissaire sur les programmes pour les délinquants autochtones (Ottawa, SCC, 1er janvier 1987), no 702.

ANNEXE A

**LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL PROPOSÉS DE LA RÉVISION DU DROIT
CORRECTIONNEL:**

La philosophie correctionnelle

Cadre pour la révision du droit correctionnel

La mise en liberté sous condition

La victime et le système correctionnel

Les autorités correctionnelles et les droits des détenus

Pouvoirs et responsabilités du personnel correctionnel

Questions correctionnelles concernant les autochtones

Compétences fédérales et provinciales en matière
correctionnelle

Les services de santé mentale pour les détenus des
pénitenciers

Le transfèrement international des délinquants

ANNEXE B

LOI DE 1984 SUR LES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE, Lois de l'Ontario de 1984, chap. 55

Agrément et financement

- 13 (3) Le Conseil d'administration de l'agence agréée qui fournit des services aux familles et aux enfants indiens et autochtones comprend le nombre prescrit de représentants de la bande ou de la communauté autochtone qui sont nommés de la façon prévue et pour des mandats prescrits...

DIXIÈME PARTIE : Services aux familles et aux enfants indiens et autochtones

192. Le Ministre peut désigner une communauté, avec le consentement de ses représentants, comme communauté autochtone pour l'application de la présente loi.
193. Le Ministre peut conclure des ententes relatives à la fourniture de services avec des bandes et des communautés autochtones, et avec les autres parties que les bandes ou les communautés choisissent d'inviter.
194. 1) La bande ou la communauté autochtone peut désigner un organisme comme fournisseur des services aux familles et aux enfants indiens ou autochtones.
- 2) Si la bande ou la communauté autochtone a désigné un organisme comme fournisseur des services aux familles et aux enfants indiens ou autochtones, le Ministre :
- a) entame des négociations, à la demande de la bande ou de la communauté autochtone, relativement à la fourniture de services dans cet organisme;...
195. Si la bande ou la communauté autochtone déclare qu'un enfant indien ou autochtone reçoit des soins conformes aux traditions, une société ou une agence peut accorder une subvention à la personne qui a soin de l'enfant.
196. La société ou l'agence qui fournit des services ou exerce des pouvoirs en vertu de la présente loi relativement à des enfants indiens ou autochtones entretient régulièrement des consultations avec les bandes ou les communautés autochtones sur la fourniture de ces services ou l'exercice de ces

pouvoirs et sur des questions qui touchent les
enfants, y compris notamment :

a) l'appréhension d'enfants et la fourniture de soins
en établissement;...

ANNEXE C

ÉNONCÉ D'OBJET ET DE PRINCIPES POUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL

Le système correctionnel a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société par les moyens suivants :

- a) l'application de la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou lors de la détermination de la peine, ainsi que la communication de renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle;
- b) la nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur;
- c) l'encouragement des détenus à adopter des modèles de comportement acceptables et à participer à des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinées à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi;
- d) l'encouragement des détenus à se préparer à une éventuelle mise en liberté et une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels;
- e) la nécessité d'assurer aux détenus un environnement sûr et sain, qui favorise leur réforme personnelle, et en aidant les infracteurs au sein de la collectivité à obtenir ou à se procurer les services de première nécessité disponibles à tous les membres de la société.

Cet objet doit se réaliser selon les principes suivants :

1. Les individus qui sont sous le coup d'une sentence conservent tous les droits et privilèges des membres de la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés ou limités du fait même de l'incarcération. Ces droits et privilèges, de même que toute restriction qui les affecte, doivent être exposés clairement et simplement dans la loi.
2. La peine se limite à la perte de liberté, à la restriction des déplacements ou à toute autre mesure légale prescrite par le tribunal. Aucune peine supplémentaire ne doit être imposée par les autorités carcérales à l'égard de l'infraction commise par un individu.
3. Toute peine ou perte de liberté résultant d'une violation, par l'infracteur, des règles de l'établissement ou des conditions de surveillance doit être imposée conformément à la loi.

4. Dans l'application de la peine, les mesures les moins restrictives doivent être prises de manière à répondre aux exigences de la loi, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public, ainsi que la sécurité et l'ordre dans l'établissement.
5. Les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes de surveillance appropriés.
6. Tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours.
7. La participation des citoyens au système correctionnel et à la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la communauté dont le détenu est un membre, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps.
8. Le système correctionnel doit développer et appuyer le personnel carcéral en reconnaissant son rôle crucial dans la réalisation de l'objet et des objectifs du système dans leur ensemble.